

# PUEBLOS INDÍGENAS & PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú



© Banco Interamericano de Desarrollo, 2014

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales. Se prohíbe el uso comercial o personal no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Contacto BID: Monserrat Bustelo ([monserratb@iadb.org](mailto:monserratb@iadb.org))  
[www.iadb.org/gdi](http://www.iadb.org/gdi)

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa, como tampoco las políticas u opiniones del International Food Policy Research Institute (IFPRI) y de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). El documento no estuvo sujeto a los procedimientos de revisión estándares seguidos por IFPRI.

La investigación fue impulsada y financiada por la División de Género y Diversidad (GDI) del BID como parte del proyecto “Enhancing the Effectiveness and Addressing the Sociocultural Impacts of Conditional Cash Transfers in Indigenous Contexts”, desarrollado en colaboración con IFPRI. La investigación sobre el caso del Programa Juntos (Perú) fue elaborada por un equipo de científicos sociales en el marco de un convenio de cooperación institucional entre IFPRI y PUCP. El equipo de investigación estuvo conformado por Norma Correa Aste (PUCP) y Terry Roopnaraine (Consultor IFPRI) como investigadores principales; María del Pilar Ego-Aguirre Rodríguez (PUCP), Mariella González Jacinto (PUCP), Amy Margolies (IFPRI) y Romina Seminario Luna (PUCP) como investigadoras; Pablo Molina Palomino (PUCP) y Eduardo Pacheco Riquelme (PUCP) como asistentes de investigación.

### **Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo**

Pueblos indígenas y programas de transferencias condicionadas: estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú / Norma Correa Aste y Terry Roopnaraine  
p. cm. – (Monografía del BID ; 196)  
Incluye referencias bibliográficas.

1. Indigenous peoples—Economic conditions—Peru. 2. Indigenous peoples—Social conditions—Peru. 3. Transfer payments—Peru. 4. Income maintenance programs—Peru. I. Correa Aste, Norma. II. Roopnaraine, Terry. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Género y Diversidad. IV. Pontificia Universidad Católica del Perú V. International Food Policy Research Institute. VI. Título. VII. Serie.

IDB-MG-196

Códigos JEL: I38, Z13

# PUEBLOS INDÍGENAS & PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú

Norma Correa Aste y Terry Roopnaraine

# ÍNDICE

1  
2  
5

## AGRADECIMIENTOS

## INTRODUCCIÓN

## CAPÍTULO 1. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y PUEBLOS INDÍGENAS: EL CASO DE JUNTOS EN PERÚ

Antecedentes

El programa Juntos

    Criterios de focalización, elegibilidad y afiliación

    Corresponsabilidades

Objetivos del presente estudio

Metodología de investigación

19

## CAPÍTULO 2. BASE CONCEPTUAL Y RACIONALIDAD TÉCNICA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS: INTERPRETACIONES INDÍGENAS

Temores y mitos asociados al programa Juntos

Nociones locales de pobreza y focalización

    Discursos sobre la pobreza

    Focalización

Cómo se perciben los objetivos de Juntos

El principio de corresponsabilidad desde la óptica de las comunidades

Las corresponsabilidades oficiales en las comunidades indígenas

Corresponsabilidades positivas o “buenas”

Corresponsabilidades negativas o abusivas

Valoraciones y usos del bono

Salida del programa y expectativas a futuro

35

## CAPÍTULO 3. OPERACIONES E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA JUNTOS EN LAS COMUNIDADES ESTUDIADAS

Afiliación y mantenimiento del padrón de hogares

    Ingreso al programa Juntos

    Asambleas comunales de validación

Verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades

    Los gestores locales y sus funciones

    Funcionamiento del sistema de monitoreo en el ámbito local

    Interpretaciones acerca de la suspensión del programa

    Coordinación entre los gestores y los proveedores de salud y educación

    El papel de los comités locales de madres usuarias y de las madres líderes

Liquidación y transferencia del incentivo monetario condicionado

    Cobro y usos del bono

    Tensiones y conflictos en torno al uso del bono

    Valoraciones indígenas sobre la inclusión financiera

## 53 CAPÍTULO 4. LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ASOCIADOS AL PROGRAMA JUNTOS: EDUCACIÓN, SALUD Y EXPEDICIÓN DEL DOCUMENTO DE IDENTIDAD

### Educación

- Educación y pueblos indígenas en Perú
- Infraestructura educativa en las comunidades estudiadas
- Los docentes
- Educación intercultural bilingüe (EIB)
- El rol de la comunidad
- Percepciones sobre la importancia de la educación
- Sistemas de educación tradicional
- Obstáculos para el acceso a la educación y su continuidad
- Cambios en la educación como resultado del programa Juntos

### Salud

- Infraestructura
- Percepciones de los usuarios sobre los servicios de salud
- Relación entre los usuarios indígenas y el personal de salud
- Medicina tradicional
- Cambios en la salud atribuibles al programa Juntos

### Identidad

- El problema de la indocumentación en Perú
- Acceso a la documentación en las comunidades indígenas estudiadas
- Cambios generados por el programa Juntos en materia de documentación y retos pendientes

## 73 CAPÍTULO 5. EFECTOS SOCIOCULTURALES DEL PROGRAMA JUNTOS EN LAS COMUNIDADES ESTUDIADAS

### Relación con el Estado y con actores externos de desarrollo

### Valoraciones sobre las políticas de inclusión social

- Percepciones locales del programa Juntos como intervención estatal:  
¿asistencialismo o desarrollo?
- Sostenibilidad de los cambios de comportamiento promovidos por Juntos

### Tensiones y conflictos asociados a la presencia del programa Juntos

### Género y empoderamiento de la mujer

- Efectos positivos en las relaciones de género atribuibles a Juntos

## 85 CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA

### Valoración y posicionamiento del programa entre las comunidades estudiadas

### Focalización y nociones locales de pobreza

### Efectos asociados a la transferencia monetaria

### Uso de los servicios públicos promovidos por el programa

- Corresponsabilidades en educación
- Corresponsabilidades en salud

### Género y empoderamiento de la mujer

### Egreso del programa

### Áreas críticas para mejorar la efectividad del programa Juntos en contextos indígenas

- Respuestas a los principales retos de implementación encontrados en las comunidades estudiadas
- Respuestas a problemas potenciales en la implementación del programa
- Juntos en contextos indígenas
- Ámbitos de innovación para el programa Juntos

## 96 REFERENCIAS

96  
101

### ANEXOS

- Anexo 1. Metodología del estudio
- Anexo 2. Comentarios de los expertos



# AGRADECIMIENTOS

Los autores desean agradecer de manera especial la confianza depositada por las autoridades y residentes de las comunidades de Achoaga, San Francisco de Ahuay, Betania, Nuevo Progreso, Sarhua y Sicta, sin cuyo apoyo no hubiera sido posible realizar esta investigación. La naturaleza etnográfica del estudio requirió la residencia permanente de una investigadora durante dos meses en cada una de las comunidades mencionadas. En todos los casos, los miembros del equipo fueron recibidos con generosidad y despedidos con cariño.

A las personas que participaron en la investigación como informantes anónimos les adeudamos particularmente nuestra gratitud, pues nos acogieron en sus hogares y compartieron con nosotros su tiempo y sus conocimientos. Este intercambio fue facilitado por un equipo de intérpretes locales que participaron en el trabajo de campo: Deyse Quinto (aymará, en Sicta); Tarcila Quispe (quechua, en Ahuay); Jenny Doris Jiménez (quechua, en Sarhua y Ahuay); Elena Huamanñahui (quechua, en Sarhua); Isabel Torres de Pérez (asháninka, en Betania); Sadith Pizango Inuma (shawi, en Nuevo Progreso); María Ute Trigoso (awajún, en Achoaga), y Aniano Wajé (awajún, en Achoaga). También deseamos reconocer el aporte de los traductores indígenas radicados en Lima y Puno: Elfren Ramos Espíritu (asháninka); Jacob Shajian (awajún); Jessica Danducho (awajún); Dina Ananco (awajún); Judith Condori (quechua); Carmen Cazorla (quechua); Franklin Espinoza (quechua), y Fanny Ccoyllo (quechua).

Asimismo, queremos manifestar nuestro agradecimiento al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Viceministerio de Prestaciones Sociales) y al Ministerio de Cultura (Viceministerio de Interculturalidad) por los espacios de intercambio facilitados con sus expertos. Desde el inicio de la investigación, el Programa Juntos nos abrió sus puertas y nos prestó su apoyo invaluable, tanto en la sede central como en las unidades territoriales de Amazonas (Condorcanqui), Ayacucho, Huancavelica, Junín, Loreto (Yurimaguas) y Puno.

Finalmente, agradecemos la colaboración de Monserrat Bustelo, Carlos Perafán, María Fernanda Merino y Raquel Trigo del BID; Agnes Quisumbing, Lynette Aspillera y Ginette Mignot del IFPRI; Aldo Panfichi, Alan Fairlie y Carlos Chávez de la PUCP. También reconocemos los aportes de Jorge Arrunátegui, Milagros Alvarado, Maruja Boggio, Krystina Bishop y Michelle Adato.

La edición del texto y su diseño gráfico estuvieron a cargo de Patricia Ardila y Florencia Micheltorena respectivamente, a quienes agradecemos por su acuciosa labor. Todas las fotografías fueron tomadas por el equipo de investigación durante el trabajo de campo y pertenecen al repositorio de la investigación.

# INTRODUCCIÓN

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) han sido reconocidos como instrumentos exitosos para mejorar los resultados de salud, nutrición y educación de las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad. Los efectos positivos de las primeras experiencias desarrolladas en México (ProgresA/Oportunidades) y Brasil (Bolsa Familia) contribuyeron a generar una opinión favorable sobre la posibilidad de reproducirlos dentro y fuera de América Latina. Hasta la fecha, 19 países han puesto en marcha PTC en la región, entre ellos Perú con su Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres, mejor conocido como Juntos. Desde su creación en el año 2005, Juntos se ha posicionado como un pilar de la red de protección social peruana y es reconocido como uno de los programas sociales más emblemáticos del país.

Un tema pendiente en la agenda de investigación sobre los PTC es explorar si las características y los supuestos centrales de su diseño e implementación resultan siempre adecuados en contextos con alta diversidad sociocultural, especialmente en aquellos con presencia de poblaciones étnicamente diferenciadas en situación de pobreza y vulnerabilidad. Si bien existen numerosas evaluaciones sobre los resultados de los PTC en América Latina, su impacto en poblaciones indígenas está muy poco documentado en la literatura. Es preciso am-

pliar la comprensión sobre cómo y por qué los PTC funcionan en dichos contextos, así como sobre las condiciones requeridas para ampliar sus efectos positivos.

¿Cómo mejorar la efectividad de los PTC en contextos indígenas? ¿Qué ajustes podrían realizarse en materia de diseño, implementación y/o evaluación con el objeto de que estos esfuerzos respondan mejor a la realidad de las poblaciones? Con la presente investigación se busca contribuir a esta discusión profundizando la comprensión sobre los impactos, logros y retos del programa Juntos en una muestra de seis comunidades indígenas andinas y amazónicas pertenecientes a los grupos étnicos asháninka<sup>1</sup> (Junín), aymará (Puno), awajún (Amazonas), quechua (Ayacucho y Huancaavelica) y shawi (Loreto). De esta manera se busca contribuir al fortalecimiento de las operaciones del programa Juntos y al estudio de la economía política de los programas sociales desde la Antropología.

La evidencia empírica es de carácter cualitativo y se obtuvo a través de un trabajo de campo etnográfico realizado entre febrero y agosto de 2012, el cual incorporó dos meses de residencia permanente en cada una de las comunidades estudiadas. Se elaboraron 90 estudios de caso a nivel de hogar, una serie de

---

1 En español todos los gentilicios se escriben con minúscula.



entrevistas a informantes clave y observaciones participantes sistemáticas. Con el apoyo de intérpretes y traductores indígenas se procesaron más de 600 horas de testimonios usando un programa informático especializado en análisis cualitativo.

Esta publicación se encuentra organizada en seis capítulos. En el primero de ellos se presenta el estado actual de la literatura especializada en el tema de los PTC, los objetivos del estudio y la metodología de investigación. En el segundo capítulo se describe la manera cómo se interpreta la base conceptual y la racionalidad técnica del programa Juntos en contextos indígenas, haciendo énfasis en la comprensión de las nociones locales de pobreza, focalización y corresponsabilidad, así como de los objetivos y fines del programa. También se describen los temores y mitos asociados a la llegada de Juntos. En el tercer capítulo se aborda la situación de las operaciones del programa encontrada durante el trabajo de campo. Se presenta un recuento sobre el ingreso del mismo en las comunidades estudiadas y sobre el papel de las asambleas comunales de validación. Se analizan igualmente las funciones y valoraciones de los gestores locales del programa, el funcionamiento del sistema de monitoreo y la función de las madres líderes y de los comités locales de madres usuarias. Por último se describe el proceso de pago, los usos del

bono y las tensiones asociadas al mismo, así como las valoraciones indígenas sobre la inclusión financiera.

La oferta y utilización de los servicios públicos de educación, salud y documentación de identidad constituyen el tema del cuarto capítulo, donde se detallan su cobertura y calidad en las comunidades seleccionadas, las barreras de acceso que enfrentan los usuarios indígenas y los cambios generados por el programa Juntos. Los efectos socioculturales generados en las comunidades de la muestra, así como la sostenibilidad de los cambios de comportamiento promovidos por el programa en materia de educación y salud son abordados en el quinto capítulo a partir de cuatro ejes temáticos: relación con el Estado y con actores externos; valoraciones sobre las políticas de inclusión social; tensiones y conflictos asociados a la presencia de Juntos, y género y empoderamiento de la mujer. Finalmente, en el sexto capítulo se resumen los principales resultados e implicaciones de política derivados del estudio a modo de conclusión, y se ofrecen recomendaciones específicas para el fortalecimiento de las operaciones del programa Juntos en contextos indígenas.



Qatar  
Foundation

UNITO II

# CAPÍTULO 1

## Programas de Transferencias Condicionadas y pueblos indígenas: el caso de Juntos en Perú

### ANTECEDENTES

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) han sido reconocidos como instrumentos exitosos para mejorar los resultados de salud, nutrición y educación de las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad (Alderman 2002; Barrientos et al. 2010; Hall y Patrinos 2010). Con ellos se busca romper el ciclo intergeneracional de la pobreza al incentivar el uso de los servicios de salud y educación, los cuales son claves para la acumulación de capital humano. En el corto plazo, con los PTC se procura mejorar la capacidad de consumo de las familias en situación de pobreza.

Estos programas surgieron en América Latina a finales de la década de los años noventa. Para entonces, el Estado se había posicionado como proveedor de redes de protección social creadas en respuesta a los costos sociales de los programas de ajuste estructural (Yaschine y Orozco 2010). Las experiencias pioneras de los programas Progreso/Oportunidades en México y de Bolsa Familia en Brasil, iniciadas en 1997, contribuyeron a generar una opinión favorable frente a la reproducción o portabilidad de estas

iniciativas dentro y fuera de la región (World Bank 2004; Azevedo y Robles 2010). El patrón y el ritmo de expansión de los PTC constituyen un ejemplo de lo que Deacon (1997) denominó “política social global”. Para el año 2008, los PTC se encontraban presentes en más de una veintena de países, entre ellos Bangladesh, Burkina Faso, Nigeria, Yemen, Turquía, Pakistán, India, Camboya, Indonesia y las Filipinas (Fiszbein y Schady 2009). Perú adoptó el esquema de las transferencias condicionadas en el año 2005 con la creación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres, conocido como Juntos. Este ha sido posicionado como uno de los pilares de la red de protección social y se reconoce como uno de los programas sociales más emblemáticos del país.

En todo el mundo, los PTC comparten objetivos comunes, aunque se diferencian sustancialmente en su diseño e implementación; asimismo, sus coberturas varían desde aquellos con alcance universal hasta iniciativas piloto en pequeña escala. Las decisiones referentes a la cobertura de los programas y al monto de las transferencias están usualmente influenciadas por restricciones fiscales, así como por las necesidades específicas de las poblaciones vulnerables, la viabilidad política de la intervención y las condiciones de los mercados locales, entre otras variables. Usualmente se designa a las mujeres como receptoras de la transferencia en efectivo, bajo el supuesto de que ellas –en su papel de madres– tomarán mejores decisiones de gasto referentes a la salud, nutrición y educación de sus hijos<sup>1</sup>. La recepción de la transferencia se condiciona al cumplimiento de una serie de requisitos vinculados a cambios de comportamiento deseables, como por ejemplo matricular a los niños en el colegio y llevarlos a exámenes médicos periódicos. Por ende, la implementación efectiva de los PTC depende de la existencia de una oferta adecuada de servicios públicos, y especialmente de la cobertura y la calidad de la salud y la educación.

En diversas evaluaciones de impacto se ha documentado la contribución de los PTC al incremento del consumo familiar, lo cual incide en la reducción de la pobreza monetaria. Asimismo, existe evidencia sobre la mejora en los indicadores de salud, educación y nutrición, específicamente en lo que respecta al incremento de las tasas de matrícula escolar y a la asistencia a los centros de salud, así como a la reducción del trabajo infantil (Fizbein y Schady 2009). En la literatura especializada también se han documentado otros efectos asociados a los PTC,

como por ejemplo los relacionados con el fortalecimiento de la capacidad de recuperación de las poblaciones vulnerables en contextos de crisis o choques económicos (Jacoby y Skoufias 1997) y con el empoderamiento de las mujeres usuarias. Con respecto a este último aspecto, se ha evidenciado una mayor participación y control de las mujeres sobre el ingreso del hogar (Molyneux 2007; León 2008; Molyneux y Thomson 2011), mayor autonomía y autoestima (Escobar y Gonzáles de la Rocha 2004 y 2008; Vargas 2010; Adato y Roopnaraine 2010), y mayor acceso a información, servicios y acompañamiento vinculados a la salud (Barber y Gertler 2010). Entre los desafíos que conlleva la implementación de los PTC figuran los siguientes: la optimización de los procesos de pago de las transferencias en efectivo; el establecimiento de sistemas eficientes para verificar el cumplimiento de las condicionalidades; una mayor coordinación con los proveedores de los servicios de educación y salud; y el diseño e implementación de los mecanismos de egreso o graduación del programa y su articulación con proyectos productivos, entre otros (Adato y Hoddinott 2010).

Una tarea pendiente en la agenda de investigación sobre los PTC es la de explorar si las características y los supuestos centrales de su diseño e implementación resultan siempre adecuados en contextos caracterizados por una alta diversidad sociocultural, especialmente en aquellos con presencia de poblaciones étnicamente diferenciadas en situación de pobreza y vulnerabilidad. Los pueblos indígenas<sup>2</sup> se encuentran entre los sectores de la población más pobres de América Latina. Si bien las tasas de pobreza de la región se redujeron significativamente entre 1990 y 2000, la proporción de poblaciones indígenas en situación de pobreza no varió (Patrinos y Skoufias 2007). Asimismo, las brechas de género en educación, empleo e ingreso son mucho mayores entre la población indígena que entre la no indígena (Barron 2008; Hall y Patrinos 2006 y 2010). En el caso peruano, en el año 2011 la pobreza afectaba al 45,7% de las personas que mencionaron tener como lengua materna una lengua nativa (quechua, aymará o amazónica), es decir, casi el doble de la inciden-

---

2 Los pueblos indígenas constituyen diversos porcentajes de la población de América Latina. Se estima que entre el 8 y el 10% de los habitantes de la región es indígena (Hall y Patrinos 2006). Son varios los factores que intervienen en la definición de quién es “indígena”, entre ellos la lengua materna o la lengua usada en el hogar, la autoidentificación y el porcentaje de linaje indígena definido por quantum de sangre. Según el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo “Sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes”, la conciencia de identidad debe considerarse un criterio fundamental para identificar a los pueblos indígenas (OIT, 1989). Sin embargo, como explica Madrid (2006) para el caso boliviano, los patrones de asimilación y los procesos políticos pueden influir en la autoidentificación étnica.

---

1 En este documento se usa el masculino como genérico e inclusivo de hombres y mujeres, a la usanza tradicional.

cia identificada en la población que tiene como lengua materna el castellano (INEI 2012).

La focalización de los PTC implementados en América Latina ha estado orientada por indicadores de pobreza y vulnerabilidad. Como señala Robles (2009), si bien dichos programas no han sido étnicamente focalizados desde su origen, incorporan a pueblos indígenas como usuarios debido a su sobrerrepresentación entre los sectores más pobres y excluidos de la región. Los programas Red de Oportunidades de Panamá y Familias en Acción de Colombia fueron pioneros en realizar adaptaciones a nivel de diseño e implementación con el objetivo de mejorar sus operaciones en comunidades indígenas, mientras que el programa Oportunidades de México ha fortalecido la focalización de estos usuarios (Orozco y Hubert 2005; Ávila y Jiménez 2007; Robles 2009; Acción Social 2010).

Aunque existen numerosas evaluaciones sobre los PTC en América Latina que evidencian mejoras significativas en los indicadores de salud, nutrición y educación, es muy poco lo que se sabe sobre su impacto en las poblaciones indígenas, dado que la información disponible no ha sido desagregada por etnicidad (Coady, Grosh y Hoddinott 2003). Existe un déficit de datos que dificulta explorar sistemáticamente los impactos de los PTC según la etnicidad de los usuarios. En muchos casos no se han completado las líneas de base o no se cuenta con estadísticas nacionales satisfactorias. En tal sentido destacan los estudios realizados sobre el programa Oportunidades de México, cuya riqueza analítica es única dado que ha sido el PTC más investigado por especialistas de la comunidad internacional. En este caso sí se ha logrado evidenciar el impacto del programa en los indicadores de salud y educación de la población indígena usuaria (Barber y Gertler 2010; Orozco y Hubert 2005). También se han documentado resultados logrados en zonas indígenas en el marco de evaluaciones de impacto realizadas a los programas Familias en Acción de Colombia y Tekoporã de Paraguay (DNP 2008; Attanasio et al. 2004; Soares, Ribas y Hirata 2008). En cambio la información sobre el impacto en poblaciones indígenas para la mayoría de los PTC implementados en América Latina es escasa o inexistente. Se cuenta con algunos estudios realizados en Panamá, Ecuador y Guatemala, en los cuales se han explorado las percepciones de los pueblos indígenas sobre la implementación de Red de Oportunidades, Bono de Desarrollo Humano y Mi Familia Progresiva respectivamente (World Bank 2006; Romero, Pineda y Ventura 2009). En dichas investigaciones se llama la atención sobre las barreras físicas, socioculturales, institucionales y económicas que limitan el uso de los servicios públicos asociados a las condicionalidades de los PTC; entre estas destacan

el aislamiento geográfico, la poca pertinencia cultural de la oferta de salud, el déficit de programas de educación intercultural bilingüe, y la falta de conocimiento de las lenguas y culturas indígenas por parte del personal de los PTC y de los proveedores de servicios públicos.

En tal sentido, es necesario examinar varios temas pendientes con el propósito de profundizar la comprensión sobre la participación de los pueblos indígenas en los PTC, lo cual resulta clave para mejorar su efectividad y pertinencia cultural. A nivel de diseño, destacan la selección de usuarios, la determinación del monto de la transferencia, el papel de las consultas comunitarias, la participación de las organizaciones indígenas, el establecimiento de corresponsabilidades y la verificación del cumplimiento de las mismas, entre otros temas. En cuanto a la implementación, existe una serie de aspectos por considerar que va más allá de la ubicación geográfica de las comunidades, entre los cuales figuran:

- **Características de las familias:** La definición de familia nuclear no resulta siempre relevante en los grupos indígenas, donde pueden identificarse hogares que fusionan a varias familias vinculadas por relaciones de parentesco sanguíneo o espiritual (compadrazgos, padrinzagos). Consecuentemente, en el uso de la transferencia pueden incidir criterios culturales de distribución y reciprocidad intra e interfamiliares.
- **Normas culturales:** Las creencias y prácticas culturales pueden influir en la comprensión de los objetivos y requerimientos del programa, al punto de dificultar o impedir su cumplimiento. La experiencia histórica de maltrato por parte de actores foráneos hacia los pueblos indígenas, así como algunos de sus mitos y leyendas, pueden crear desconfianza y recelo hacia la intervención estatal a través de políticas sociales (Santos-Granero y Barclay 2011). Asimismo, la calidad del trato brindado por los proveedores de servicios públicos puede influir en la participación indígena en los programas sociales.
- **Aspectos socioeconómicos:** Las inyecciones de dinero a través de las transferencias condicionadas pueden afectar la cohesión social o incidir en las relaciones dentro y entre comunidades, especialmente en aquellas donde por lo general no se emplea el efectivo. Asimismo, los procesos de pago pueden estar basados en el sistema bancario formal, lo cual implica el manejo de cuentas de ahorro y el uso de cajeros automáticos por parte los usuarios. Esto supone una serie de desafíos en zonas rurales con poca o nula infraestructura bancaria y carentes de oportunidades de educación financiera.

- **Barreras lingüísticas:** La comunicación sobre las responsabilidades adquiridas al participar en los PTC y el cumplimiento de las condicionalidades puede verse afectado cuando el personal del programa y/o los proveedores de los servicios públicos (educación y salud) no conocen el idioma indígena y carecen de materiales traducidos. Esto resulta especialmente problemático en contextos donde la oferta de servicios interculturales es escasa o nula; tal es el caso de las escuelas sin programas de educación bilingüe o de los centros de salud sin personal debidamente capacitado.
- **Barreras geográficas y patrones de residencia:** La ubicación, distancia y patrones de residencia de las comunidades indígenas suponen retos particulares para la implementación de los programas sociales. Tal es el caso de los hogares indígenas multilocales, es decir, situados entre zonas rurales, peri-rurales y urbanas, los cuales escapan a los sistemas convencionales de focalización. Por ejemplo, en Pucallpa (región amazónica peruana) se han identificado hogares indígenas con al menos tres residencias, debido a la migración por razones económicas o ambientales. En estos contextos, son los comités municipales o vecinales de los asentamientos urbanos —no las comunidades rurales de origen— los que median el acceso a servicios y programas públicos por parte de los inmigrantes indígenas (Alexiades 2009).

Frente a los desafíos arriba señalados, ¿cómo puede mejorarse la efectividad y la pertinencia cultural de los PTC que operan en contextos indígenas? Atender estas dimensiones resulta clave para que los PTC no solo constituyan un mecanismo de protección social, sino para que también puedan responder a las desigualdades socioeconómicas persistentes en el tiempo. Según Patrinos y Skoufias (2007), estos programas pueden contribuir a generar inversiones en beneficio de los pueblos indígenas, y por ello no se deben considerar únicamente como un componente de las políticas sociales generales, sino también como parte de las respuestas de política específicas dirigidas a dicho sector de la población.

En la literatura especializada se han documentado algunos ajustes en el diseño e implementación de los PTC que han servido para que estos se acoplen mejor a las necesidades de los usuarios indígenas y al mismo tiempo contribuyan al fortalecimiento de sus propias operaciones (Robles 2009). En ese sentido, el programa Familias en Acción (Colombia) ha sido pionero en el desarrollo de esquemas de operación diseñados para poblaciones indígenas. Para ello ha modificado los procesos de focalización y de selección de las familias usuarias e incorporado

a instituciones indígenas en sus actividades locales (Gutiérrez, Hernández y Rubio 2012, Acción Social 2010). En Ecuador, la condicionalidad de educación del programa Bono de Desarrollo Humano fue modificada para responder a los patrones de migración estacional de las familias indígenas, así como para permitir que los niños ayuden a sus padres en los períodos de siembra y cosecha. Para ello se establecieron estándares de asistencia un poco más laxos para los niños de escuelas interculturales bilingües: 70% frente al 80% requerido para la población no indígena (Villatoro 2007).

Otras adaptaciones documentadas en la literatura se relacionan con la selección de usuarios y la realización de consultas en el ámbito comunitario. Por ejemplo, en el programa panameño Red de Oportunidades se realizan reuniones con autoridades indígenas, comités y organizaciones locales como parte de su estrategia de promoción de las condicionalidades de educación y salud. Entre tanto, en el caso de la encuesta nacional de clasificación socioeconómica de Chile se han incorporado preguntas que apuntan a mejorar la identificación de la población indígena, así como el monitoreo de los impactos y cobertura de los servicios brindados por el programa Chile Solidario (Acción Social 2006, World Bank 2007). Finalmente, Paraguay ha desarrollado un programa focalizado en comunidades indígenas rurales en situación de pobreza llamado Ñopytyvo; se trata de una respuesta de política que busca mejorar la inclusión de los pueblos indígenas en los programas de protección social.

La revisión de la literatura muestra que se requieren más estudios que examinen la vinculación de los pueblos indígenas a los PTC desde una perspectiva interdisciplinaria. Por un lado, es necesario producir evidencia sobre los impactos en los indicadores de salud, nutrición y educación, así como sobre los efectos generados en los niveles individual, familiar y comunal. Entre los temas que surgen en la literatura sobresalen la receptividad y la pertinencia de la racionalidad técnica de los PTC, las interpretaciones socioculturales, las oportunidades y barreras que inciden en el logro de resultados de desarrollo en contextos indígenas, y las percepciones locales sobre las políticas de inclusión social dirigidas a estas poblaciones. Finalmente, se requiere analizar los resultados alcanzados por las experiencias de adaptación cultural realizadas en los PTC de la región desde un enfoque comparativo. Esto permitiría enriquecer el balance sobre los alcances y los desafíos vinculados a la transversalización del enfoque intercultural en las políticas sociales, así como identificar buenas prácticas y lecciones para la creación, emulación o escalamiento de innovaciones.

## EL PROGRAMA JUNTOS DE PERÚ

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres Juntos de Perú fue creado el 7 de abril de 2005 durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006). Su fin es contribuir a la reducción de la pobreza y romper su transmisión intergeneracional desde un enfoque de corresponsabilidad entre el Estado y los hogares. Juntos promueve el acceso y uso de servicios públicos de educación, salud, nutrición y documentación de identidad, razón por la cual emplea un abordaje multisectorial que involucra a los campos de desarrollo e inclusión social, salud y educación. Para ello se entrega una transferencia bimensual de 200 soles, cuyo pago está condicionado al cumplimiento de los compromisos –o corresponsabilidades– establecidos por el programa<sup>3</sup>. Este cuenta con una unidad central en la ciudad de Lima y con 16 unidades territoriales en todo el país.

Juntos es un programa social de carácter temporal conceptualizado bajo un enfoque de restitución de derechos<sup>4</sup>. A diferencia de la mayoría de los PTC de la región, este no solo fue concebido como un instrumento de lucha contra la pobreza, sino también como parte de las políticas de reparación colectiva del Estado peruano dirigidas a las poblaciones afectadas por la violencia política (Correa 2007). El programa fue inaugurado en septiembre de 2005 en el distrito de Chuschi (provincia de Cangallo, Ayacucho), donde se incorporaron 1.041 hogares<sup>5</sup>. El 1° de enero de 2012 Juntos fue transferido desde la Presidencia del Consejo de Ministros al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en el marco de un proceso de reforma que estableció a dicha cartera ministerial como rectora de la política social peruana<sup>6</sup>. El programa inició

entonces un proceso de revisión del conjunto de las prestaciones y actividades dirigidas a los usuarios, así como de su estructura y procesos operativos (Decreto Supremo No. 002-2012-MIDIS).

Juntos es un ejemplo de continuidad en la política social peruana, pues fue ampliado durante el gobierno de Alan García (2006-2011) y hoy se encuentra posicionado como uno de los programas sociales más importantes de la administración del presidente Ollanta Humala (2011-2016). A fines de 2005, el programa contaba con 58.280 hogares afiliados ubicados en 70 distritos rurales de cuatro regiones del país. Al segundo bimestre de 2013, Juntos estaba presente en 1.083 distritos ubicados en 14 departamentos y contaba con 703.125 hogares afiliados ([www.juntos.gob.pe](http://www.juntos.gob.pe))<sup>7</sup>.

En su primera etapa, la ampliación del programa estuvo orientada por la incidencia absoluta de la pobreza y el grado de afectación por razones de la violencia política, lo cual favoreció la incorporación de distritos andinos ubicados en los departamentos de Ayacucho, Huancaavelica y Apurímac. A partir del año 2007 se comenzó a incorporar progresivamente a distritos amazónicos. Los procesos de ampliación realizados desde 2011 han incrementado la participación de distritos amazónicos, especialmente en los departamentos de Loreto, Ucayali y San Martín. Hasta el momento, la presencia del programa es predominantemente rural. En el mapa 1.1 se observa la evolución de su cobertura geográfica durante sus ocho años de existencia.

### Criterios de focalización, elegibilidad y afiliación

La cobertura del programa Juntos combina dos criterios: geografía y nivel de pobreza. A través de la focalización geográfica se definen los distritos de intervención. Una vez que se han seleccionado los distritos se realiza una focalización de hogares según su nivel de pobreza de acuerdo con las cifras del Sistema de Focalización de Ho-

3 Hasta diciembre 2009 los hogares usuarios recibían transferencias mensuales de 100 soles. De acuerdo a Perova y Vakis (2009), dicho monto equivalía a 15% del consumo mensual de los hogares. A partir de enero 2010 el programa Juntos empezó a implementar un sistema de pago bimensual.

4 El Programa Juntos fue creado como piloto adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros mediante el Decreto Supremo No. 032-2005-PCM. Posteriormente, a través del Decreto Supremo No. 062-2005-PCM, se modifica su estructura organizacional y se establece como programa social. La Resolución Suprema 004-2012-PCM, publicada el 1° de enero de 2012, dispuso su traslado al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

5 Chuschi es un lugar emblemático en la historia moderna de Perú, pues fue allí desde donde el grupo terrorista Sendero Luminoso realizó su primer ataque contra el Estado peruano el 17 de mayo de 1980. Este suceso marcó el inicio del período de violencia política que cobró cerca de 69.000 vidas y afectó gravemente a la población rural, especialmente a las comunidades quechua y asháninka (Comisión de la Verdad y la Reconciliación 2003).

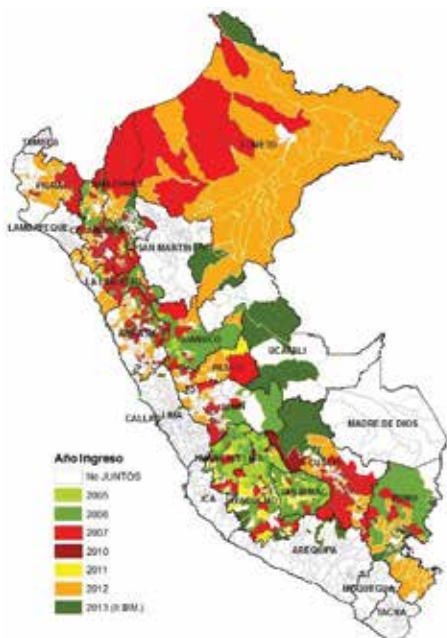
6 El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) fue creado mediante la Ley 29792 de octubre de 2011. En su calidad de organismo rector de la política social nacional, el MIDIS coordina y articula acciones con diferentes sectores y niveles de gobierno. Asimismo

dirige la implementación de cinco programas sociales: Foncodes (desarrollo de infraestructura productiva), Juntos (transferencias condicionadas), Pensión 65 (pensiones no contributivas), Cuna Más (cuidado diario para niños de 0 a 3 años) y Qali Warma (alimentación escolar).

7 El programa Juntos distingue entre hogares afiliados y hogares abonados, siendo estos últimos los que cobran la transferencia luego de haberse verificado el cumplimiento de las corresponsabilidades. Por ejemplo, para el segundo bimestre de 2013 se contaba con 703.125 hogares afiliados y 682.406 abonados. Para mayor información sobre la evolución de los hogares afiliados y abonados en el período 2005-2013 véase el siguiente enlace: [http://www.juntos.gob.pe/?page\\_id=3156](http://www.juntos.gob.pe/?page_id=3156).

Mapa 1.1

### EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA GEOGRÁFICA DEL PROGRAMA JUNTOS, 2005-2013



Fuente: Programa Juntos (2013).

gares (SISFOH)<sup>8</sup>. De esta manera se identifica a los hogares elegibles, los cuales deben cumplir con los criterios y requisitos del programa antes de ingresar al padrón de afiliados. Según la directiva vigente, el grupo objetivo de Juntos son las gestantes y los niños, los adolescentes y/o los jóvenes en condición de pobreza a nivel nacional. Esta condición se mantiene hasta que los hijos culminen la educación secundaria o cumplan 19 años de edad, lo que ocurra primero. Los hogares en situación de pobreza que tengan al menos un miembro dentro de dicho grupo objetivo y residan más de seis meses en el distrito de intervención son presentados en una consulta pública –la llamada asamblea comunal de validación–, donde se verifica su situación. Los hogares validados formalizan su participación voluntaria en Juntos a través de un Acta de Compromiso y una Declaración Jurada, en las cuales se define al miembro de la familia que tendrá la titularidad frente al programa. Se promueve explícitamente que sea la mujer, en su condición de madre, quien asuma dicha

función. La titularidad se concede a los varones cuando la mujer no cuenta con documento nacional de identidad (DNI), así como en casos de viudez o abandono de hogar. La titular representa al hogar frente al programa, debe responder por el cumplimiento de los compromisos asumidos y recibe una cuenta de ahorros a su nombre en el Banco de la Nación, donde bimestralmente se le deposita el incentivo monetario. Entre los requisitos de afiliación también figura la presentación del DNI vigente de la titular y la especificación del establecimiento de salud y/o la institución educativa donde acudirán las gestantes y/o los hijos de acuerdo con su ciclo de vida (Directiva de Afiliación del Programa Juntos, 13 de junio 2013)<sup>9</sup>.

### Corresponsabilidades

Los PTC establecen una serie de corresponsabilidades a las que deben comprometerse los hogares usuarios con el Estado. Bajo esta lógica, los hogares reciben un incentivo monetario condicionado al uso regular de los servicios públicos priorizados. Este es un aspecto central en la relación de los hogares con los PTC, pues de su cumplimiento depende su continuidad como usuarios. En el caso del programa Juntos se estimula la demanda de los servicios de documentación de identidad, salud y educación por parte de mujeres gestantes, niños, adolescentes y jóvenes. Para permanecer en el programa los hogares deben mantener los criterios de elegibilidad (pobreza, composición de la familia y residencia) y no incumplir más de tres veces consecutivas los compromisos establecidos por el mismo. En caso contrario, los hogares pueden ser suspendidos o retirados. La reincorporación al programa está sujeta al cumplimiento de dichos compromisos, siempre y cuando el hogar continúe siendo parte del grupo objetivo.

Los compromisos establecidos por Juntos se denominan corresponsabilidades y su composición ha ido variando desde la creación del programa. A través de una serie de directivas se han ido precisando los criterios de verificación para monitorear su cumplimiento. Corresponde al gestor local de Juntos solicitar la información a las instituciones educativas y establecimientos de salud adonde acuden los usuarios para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades. En la práctica, el gestor local media la relación de Juntos con los hogares usuarios, comunidades, autoridades y entidades prestadoras de servicios públicos presentes en las zonas de intervención.

8 El SISFOH es un instrumento creado para responder a las necesidades de información social del Estado peruano. Para ello cuenta con un Padrón General de Hogares basado en características socioeconómicas, el cual orienta la focalización de los subsidios públicos dirigidos a las familias más pobres y vulnerables. Para mayor información, véase <http://www.sisfoh.gob.pe/>.

9 Resolución de Dirección Ejecutiva No. 45-2013-MIDIS / PNADP-DE del 13 de junio de 2013. De acuerdo con lo establecido en el numeral 12.1, la implementación de esta directiva será gradual durante el desarrollo y adaptación de los procedimientos e instrumentos necesarios para su aplicación.



A continuación se detallan las corresponsabilidades vigentes al momento de realizar el trabajo de campo sobre el cual se basa esta investigación, así como las que se han formalizado con posterioridad como resultado del proceso de revisión de Juntos emprendido a comienzos de 2012.

### **Corresponsabilidades a la fecha del trabajo de campo (febrero-agosto 2012)**

El acta de la IV sesión del Consejo Directivo del Programa Juntos (2007) aprobó cuatro corresponsabilidades obligatorias y definió un listado de actividades complementarias. Si bien estas últimas no eran de cumplimiento obligatorio, eran promovidas por el programa con la intención de mejorar la calidad de vida de las familias usuarias. En el cuadro 1.1 se presentan las corresponsabilidades oficiales y las actividades complementarias detalladas según dicha fuente.

En agosto de 2010 se publicó una directiva que precisaba las corresponsabilidades en salud-nutrición y educación. En el primer caso, las corresponsabilidades especificaban la frecuencia y tipo de atención según la edad del niño y para las madres gestantes. Asimismo se indicaba que las medicinas y los análisis debían ser gratuitos previa presentación del DNI o del carnet del Seguro Integral de Salud (SIS). Igualmente se señalaba que la asistencia a las charlas educativas sobre “Comunicación para el cambio de comportamiento” debía ser monitoreada. En el caso de las corresponsabilidades en educación, se incluía la verificación de la matrícula anual y la tolerancia de inasistencias para niños entre 6 a 14 años (gráficos 1.1 y 1.2).

### **Corresponsabilidades vigentes con posterioridad al trabajo de campo**

Como resultado del proceso de revisión del programa Juntos realizado después de su adscripción al MIDIS, en junio de 2013 se publicó una nueva directiva relativa al proceso de verificación de cumplimiento en la que se precisaban las corresponsabilidades del programa y los mecanismos de monitoreo<sup>10</sup>. En el cuadro 1.2 se detallan las corresponsabilidades vigentes en los servicios de salud-nutrición, mientras que en el cuadro 1.3 se registran aquellas relativas al servicio de educación.

## **INVESTIGACIONES SOBRE EL PROGRAMA JUNTOS**

En un contexto donde existen pocos estudios independientes sobre el desempeño de los programas sociales, Juntos sobresale por haber sido uno de los casos más investigados en los últimos años. Esto puede explicarse por la cultura de monitoreo y evaluación con la que nace el programa, así como por su carácter novedoso (Monge y Campana 2012). Los estudios disponibles han sido financiados por entidades no estatales independientes, así como por el programa mismo.

La literatura existente destaca las fortalezas conceptuales de Juntos, pero también identifica una serie de retos a nivel de su gestión e implementación (Vargas 2011, Aram-

<sup>10</sup> Resolución de la Dirección Ejecutiva No. 42-2013-MIDIS/PNADP-DE del 11 de junio de 2013.

<b>CUADRO 1.1: CORRESPONSABILIDADES OFICIALES Y ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS DEL PROGRAMA JUNTOS</b>	
<b>CORRESPONSABILIDADES OFICIALES</b>	<b>ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acudir con los menores de 0 a 5 años para su atención integral en salud y nutrición siguiendo los protocolos establecidos por el Ministerio de Salud (MINSa).</li> <li>• Las mujeres en edad fértil, y en especial las gestantes, deben asistir a recibir su atención integral siguiendo los protocolos establecidos por el MINSa.</li> <li>• Matricular y asegurar la asistencia a la escuela de los niños de 6 a 14 años.</li> <li>• Inscribir a los niños para obtener su documento de identidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar en la capacitación para la mejora de las instalaciones de cocina.</li> <li>• Participar en la alfabetización de mujeres.</li> <li>• Participar en la capacitación en educación nutricional y conductas saludables.</li> <li>• Participar en la capacitación para la instalación de letrinas.</li> <li>• Participar en la capacitación para actividades productivas.</li> <li>• Participar en programas de educación inicial o estimulación temprana para niños de 0 a 5 años.</li> </ul>

Fuente: IV Acta del Consejo Directivo del Programa Juntos (2007).

burú 2010, Correa 2009). En los estudios en que se analiza su dimensión operativa se ha evidenciado un déficit en la cobertura y calidad de servicios públicos, así como fallencias en los procesos de verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades y de liquidación de los pagos (Díaz et al. 2009; Llanos 2008; Alcázar 2009). Arróspide (2009) llama la atención sobre la ausencia de un sistema de graduación transparente. En ese sentido, Zárate et al. (2012) proponen insumos para la elaboración de las estrategias de egreso del programa Juntos.

Entre los estudios que documentan los resultados logrados por el programa se incluye el de Alcázar (2009), quien identifica un incremento en la demanda de los servicios de educación y salud asociados a las corresponsabilidades del programa, aunque señala que el cambio de comportamiento es reciente, no generalizable y no siempre atribuible a Juntos. Perova y Vakis (2009) detectan impactos en la reducción de la pobreza y muestran aumentos en el uso de los servicios de salud y educación, así como en el consumo de alimentos, aunque no registran efectos significativos en la disminución de la desnutrición y de la anemia. En un estudio posterior (2011), los mismos autores argumentan que la identificación de impactos significativos se relaciona con el tiempo de maduración de los efectos, es decir, indican que se lograrían mejores resultados con más tiempo de participación en el programa. García y Novella (2007) y Cancho (2008) realizaron evaluaciones ex ante sobre los efectos del programa en la salud y la educación respectivamente. Rojas y Sousa (2012) analizan los impactos de Juntos en la seguridad alimentaria a través de un estudio de caso en la comunidad indígena de Pilpichaca (Huancavelica), evidenciando un incremento en el gasto y consumo de alimentos.

Los estudios exploratorios basados en metodologías cualitativas identifican las percepciones y prácticas de los usuarios frente al programa Juntos. Entre los temas explorados figuran los impactos en la pobreza infantil y los cambios en las dinámicas comunitarias e intrafamiliares (Jones, Vargas y Villar 2006; Jones 2009, Vargas 2010; Streuli 2012); la comprensión de los fines del programa, los cambios de comportamiento y las tensiones generadas por el mismo (Huber et al. 2009; Díaz et al. 2009); los cambios en los patrones de consumo de alimentos y los efectos indirectos en las inversiones productivas (Arroyo 2010a). Huber et al. (2009) y Escobar y Benites (2012b) documentan la existencia de una serie de requerimientos percibidos como corresponsabilidades del programa; tal es el caso de la siembra de biohuertos, la construcción de letrinas, las mejoras a las instalaciones de cocina y la elaboración de tejidos, entre otros. Entre las externalidades

positivas se han destacado el empoderamiento y ahorro femenino (Trivelli et al. 2011) y la dinamización de las economías locales (Segovia 2011).

Mención aparte merece el estudio internacional sobre pobreza infantil Niños del Milenio, en el marco del cual se han realizado una serie de investigaciones sobre el programa Juntos. Por ejemplo, Sánchez y Jaramillo (2012) exploran el impacto del programa Juntos en el estado nutricional de niños menores de 5 años. Los autores concluyen que Juntos sí habría contribuido a que los niños superen la desnutrición crónica extrema, pero no habría reducido la incidencia de desnutrición crónica moderada. Escobal y Benites (2012b), por su parte, evaluaron el impacto de Juntos con base en la primera ronda de encuestas del estudio Niños del Milenio realizada en 2002. Entre los hallazgos destaca el hecho de que la transferencia entregada por Juntos se incrementa en un 50% porque las familias invierten parte del dinero en la crianza de animales pequeños y/o cultivos. Asimismo, estos autores discuten los efectos no previstos generados por el programa en el hogar o en algunos de sus miembros, como por ejemplo que los niños dediquen más horas a las tareas domésticas, toda vez que sus madres deben realizar diversas actividades asociadas al programa.

En la investigación cualitativa realizada por Streuli (2012) con niños usuarios se documentan los resultados esperados del programa en lo que se refiere a la asistencia regular a la escuela y a los controles de salud. Sin embargo, también se identifican resultados no esperados, como por ejemplo la mayor presión que sentirían algunos niños por lograr un mejor desempeño escolar. También se evidencia que si bien Juntos es una intervención que busca incrementar el capital humano de los niños, estos últimos perciben que el programa es para las madres. Streuli (2012) también llama la atención sobre la tendencia a reforzar los roles tradicionales de género.

La evidencia cualitativa disponible constituye un valioso aporte para comprender las dinámicas de implementación de Juntos en el ámbito local, así como las fortalezas y debilidades de sus procesos operativos. Existe mayor conocimiento sobre el funcionamiento del programa en la Sierra centro y sur, principalmente en zonas quechuas del departamento de Ayacucho. Esto contrasta con la escasez de información disponible para las regiones amazónicas. El estudio de Huber et al. (2009) incorporó trabajo de campo en Bagua y Condorcanqui, dos distritos del departamento de Amazonas con núcleos de población awajún. Empero, no existe mayor documentación sobre los efectos del programa Juntos en otros grupos indígenas.

Gráfico 1.1

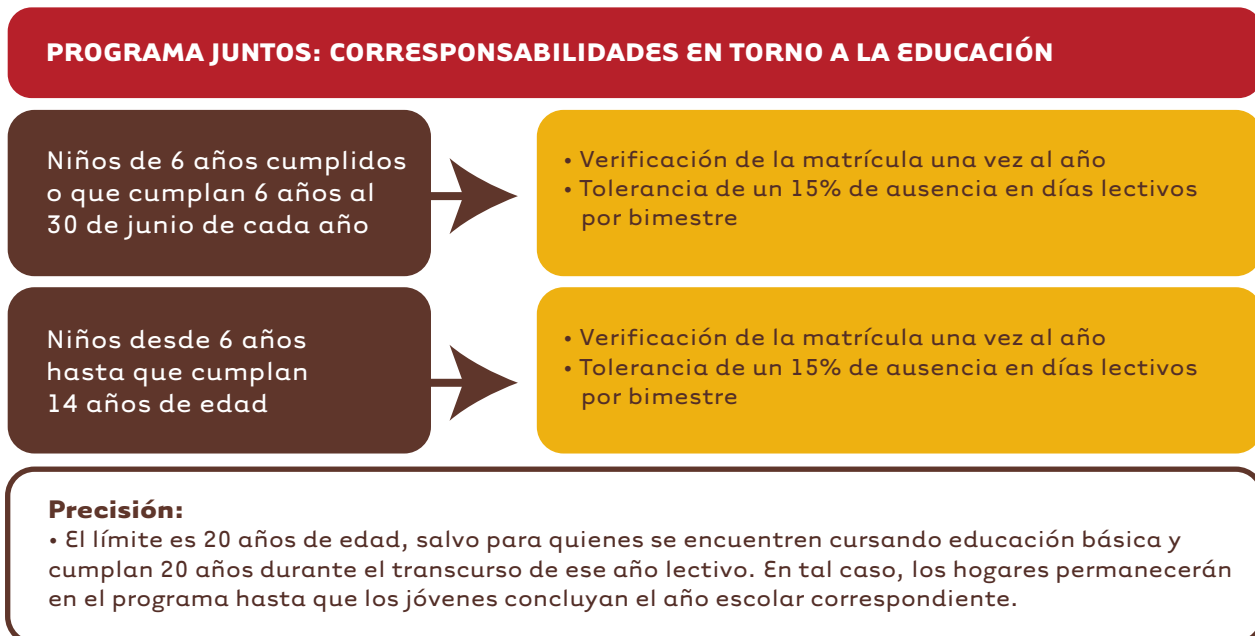
### CORRESPONSABILIDADES OFICIALES DE SALUD VIGENTES DURANTE EL TRABAJO DE CAMPO



Fuente: Resolución de Dirección Ejecutiva N. 053-2010 PCM/PNADP-DE (2010).

Gráfico 1.2

### CORRESPONSABILIDADES OFICIALES DE EDUCACIÓN VIGENTES DURANTE EL TRABAJO DE CAMPO



Fuente: Resolución de Dirección Ejecutiva N. 053-2010 PCM/PNADP-DE (2010).

## CUADRO 1.2: CORRESPONSABILIDADES EN TORNO A LOS SERVICIOS DE SALUD Y NUTRICIÓN

MIEMBRO OBJETIVO	CORRESPONSABILIDADES
Gestantes	Acudir al establecimiento de salud para el control prenatal mensual
Niños de 0 a 36 meses	Acudir al establecimiento de salud para controles de crecimiento y desarrollo señalados en los protocolos de atención primaria en salud. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 0 a 11 meses: control mensual</li> <li>• 12 a 23 meses: control bimestral</li> <li>• 24 a 36 meses: control trimestral</li> </ul>

Fuente: Resolución de la Dirección Ejecutiva No. 42-2013-MIDIS/PNADP-DE del 11 de junio de 2013, p.3.

## CUADRO 1.3: CORRESPONSABILIDAD EN TORNO A LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN

MIEMBRO OBJETIVO	CORRESPONSABILIDADES
Niños de 3 a 6 años	Asistir a las clases en la Institución de Educación Inicial o PRONOEI* y tener un máximo de tres faltas injustificadas por mes
Niños/adolescentes/jóvenes desde los 6 años hasta que cumplan los 19 años de edad o egresen de la educación secundaria, lo que ocurra primero	Asistir a clases y tener un máximo de tres faltas injustificadas por mes

Fuente: Resolución de la Dirección Ejecutiva No. 42-2013-MIDIS/PNADP-DE del 11 de junio de 2013, p.3.

\* Programa no Escolarizado de Educación Inicial.

## OBJETIVOS DEL PRESENTE ESTUDIO

¿Cómo mejorar la efectividad de los PTC en contextos indígenas? ¿Qué ajustes podrían realizarse en materia de diseño, implementación y/o evaluación con el objeto de que los PTC respondan mejor a la realidad de estas poblaciones? Con la presente investigación se busca contribuir a esta discusión profundizando el conocimiento sobre los efectos, logros y retos del programa Juntos en contextos indígenas. Asimismo se exploran las interpretaciones y dinámicas socioculturales que median la relación entre el programa, los usuarios y las comunidades indígenas. De esta manera, se espera contribuir a enriquecer la literatura existente sobre la implementación de programas de protección social y sus efectos en contextos indígenas en América Latina. Los temas principales abordados en esta publicación son:

- Las nociones, actitudes y prácticas relacionadas con el principio de corresponsabilidad, focalización, condicionalidades, uso del bono y egreso del programa Juntos.

- La incidencia de las dinámicas socioculturales y el papel de los grupos de interés locales en la implementación de Juntos.
- Los factores que potencian o limitan el acceso y uso de los servicios públicos asociados a las corresponsabilidades del programa (educación, salud y documentación de identidad).
- Los efectos socioculturales del programa en las comunidades de la muestra en torno a cuatro ejes temáticos: (i) relación con el Estado y con actores externos; (ii) valoraciones sobre las políticas de inclusión social; (iii) tensiones y conflictos asociados a la presencia de Juntos, y (iv) género y empoderamiento de la mujer.

Esta publicación ha sido concebida como un documento de políticas dirigido a especialistas del sector público, a la academia y a la sociedad civil. De esta manera se busca hacer aportes al debate público sobre los avances y desafíos de los programas sociales en Perú.

## METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN<sup>11</sup>

La investigación fue de carácter cualitativo y etnográfico. Dada la diversidad sociocultural, etnolingüística y geográfica de Perú, las opciones posibles para realizar el estudio eran muy diversas. Se definió una muestra no intencional de seis comunidades andinas y amazónicas pertenecientes a los pueblos asháninka, aymará, awajún, quechua y shawi, ubicadas en los departamentos de Amazonas, Ayacucho, Huancavelica, Junín, Loreto y Puno<sup>12</sup>. Los distritos fueron seleccionados según su nivel de pobreza, etnicidad (por lengua materna), antigüedad en el programa Juntos y número de usuarios. En respuesta a los objetivos del estudio, los determinantes etnoculturales fueron priorizados por sobre los niveles de pobreza. Dada la poca información existente sobre la implementación de Juntos en la Selva, se optó por incorporar a tres comunidades amazónicas en la muestra. En la medida en que el presente estudio no constituye una evaluación de impacto, se seleccionaron seis comunidades de intervención incorporadas en Juntos entre los años 2006 y 2007. La evidencia presentada en este informe no debe entenderse necesariamente como una evaluación de la situación actual del programa; es más bien indicativa de los efectos acumulados desde la llegada de Juntos a las comunidades hasta el primer semestre de 2012.

El trabajo de campo se realizó entre febrero y agosto de 2012, con dos meses de residencia permanente en cada una de las seis comunidades estudiadas. Es por ello que un factor determinante para la definición de la muestra fue obtener la autorización previa e informada de los líderes locales, asambleas comunales y comités de madres usuarias, siguiendo un estricto protocolo de ingreso, con-

vivencia y salida de las comunidades. Se realizaron 90 estudios de caso<sup>13</sup> a nivel de hogar (15 por comunidad), una serie de entrevistas a informantes clave y actividades de observación participante. Con el apoyo de intérpretes y traductores indígenas se levantaron y procesaron más de 600 horas de testimonios usando un programa informático especializado: NVivo 9.

La estrategia metodológica del estudio permitió obtener evidencia cualitativa vasta y detallada que se puede agrupar en dos grandes categorías: por un lado están los datos referidos a las operaciones, implementación y efectos multidimensionales del programa Juntos en contextos indígenas, y por el otro están aquellos sobre la historia comunal, cosmovisión y mitología, parentesco y organización social, discursos de identidad étnica, estrategias económicas y política local. En sintonía con los objetivos de esta publicación, se ha priorizado la presentación de los datos pertenecientes al primer grupo. Cabe señalar que no se han encontrado diferencias significativas desde la variable étnica para explicar la relación entre las comunidades estudiadas y el programa Juntos. El análisis de los datos reveló que la variable geográfica (Sierra/Selva) era la más relevante para dar cuenta de los retos diferenciados del programa

En el Anexo 1 se detallan los criterios usados para seleccionar las zonas de investigación, la composición de los estudios de caso, las técnicas de investigación utilizadas y el perfil de las comunidades. El cuadro 1.4 contiene información general sobre el contexto de investigación. En el mapa 1.2 se ubica a los departamentos cubiertos en esta investigación, mientras que en los mapas 1.3, 1.4 y 1.5 se sitúan las comunidades estudiadas a nivel provincial.

---

11 La estrategia metodológica del estudio, así como los protocolos e instrumentos de investigación, se encuentran detallados en Roopnaraine et al. (2012 y 2013).

12 Las encuestas sociales oficiales han empleado dos indicadores para identificar a los pueblos indígenas: presencia de una lengua materna diferente al español y autoidentificación étnica, usando las categorías étnicorraciales "quechua", "aymará" y "de la amazonía". Según el Censo Nacional de 2007, la población indígena ascendería a 4.045.713 personas (a partir de los tres años), identificadas por lengua materna. De dicho total, el 83% es quechua, el 11% aymará, el 4% indígena amazónico y el 2% asháninka (INEI 2008a). Según la Encuesta Nacional de Hogares de 2009 (INEI 2009b), el 36,7% de los jefes de hogar es indígena por autoidentificación. Por su parte, el II Censo de Comunidades Indígenas Amazónicas empadronó a 332.975 ciudadanos indígenas residentes en 1.786 comunidades (equivalente al 1,2% de la población), ubicando mayores concentraciones en Loreto, Ucayali, Junín y Amazonas (INEI 2008b). Esta misma fuente registra 51 etnias censadas agrupadas en 13 familias etnolingüísticas con presencia en 11 departamentos, siendo los asháninka y los awajún las etnias amazónicas con mayor población. Mejorar la calidad de la información sociodemográfica desagregada por etnicidad es un reto pendiente en Perú, pues existen riesgos de subestimación por problemas de registro o por definiciones metodológicas.

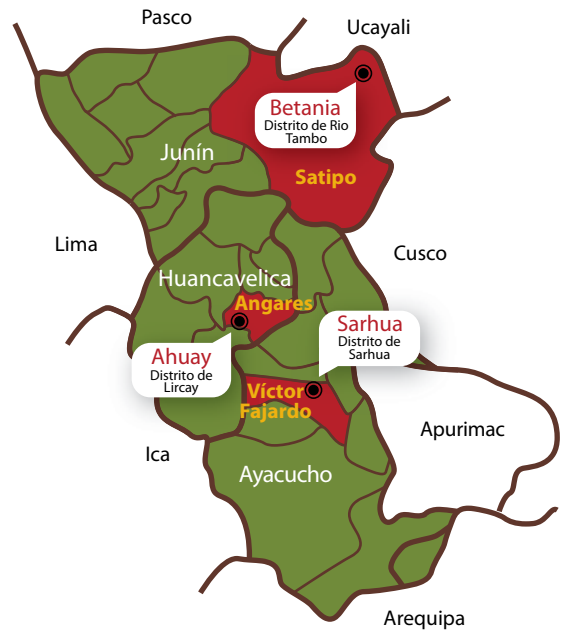
---

13 Cada estudio de caso se hizo con base en entrevistas en profundidad realizadas a la madre, al padre y a los hijos mayores de 12 años, así como a otro familiar residente en la misma casa.

Mapa 1.2  
**UBICACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS CUBIERTOS EN LA INVESTIGACIÓN**



Mapa 1.3  
**UBICACIÓN DE LAS COMUNIDADES DE AHUAY, BETANIA Y SARHUA**



Mapa 1.4  
**UBICACIÓN DE LA COMUNIDAD DE SICTA**



Mapa 1.5  
**UBICACIÓN DE LAS COMUNIDADES DE ACHOAGA Y NUEVO PROGRESO**



■ Provincia    
 ■ Departamento    
 ● Comunidad

**CUADRO 1.4: COMUNIDADES INDÍGENAS ESTUDIADAS**

DEPARTAMENTO	PROVINCIA	DISTRITO	NÚMERO DE USUARIOS DE JUNTOS (DISTRITO) <sup>1</sup>	ETNICIDAD POR LENGUA MATERNA (DISTRITO) <sup>2</sup> (%)	POBLACIÓN BAJA LA LÍNEA DE POBREZA (DISTRITO) <sup>3</sup> (%)	COMUNIDAD	INICIO DE JUNTOS	POBLACIÓN RESIDENTE EN LA COMUNIDAD	USUARIOS DE JUNTOS <sup>4</sup>
Ayacucho	Víctor Fajardo	Sarhua	457	98 quechua	90,5	Sarhua	2006	2000	205
Junín	Satipo	Río Tambo	2137	58,52 asháninka	37,4	Betania	2006	1500	93
Puno	Huancané	Vilquechico	806	92,98 aymará	71,6	Sicta	2006	120	25
Amazonas	Condorcanqui	Santa María de Nieva	2766	84,63 nativo amazónico	84,00	Achoaga (awajún)	2007	245	18
Loreto	Alto Amazonas	Balsapuerto	1917	79 shawi	58,4	Nuevo Progreso	2007	450	25
Huancavelica	Angaraes	Lircay	2288	70,32 quechua	75,80	San Francisco de Ahuay	2006	100	20

1 Padrón de Usuarios del Programa Juntos (2012).

2 Instituto Nacional de Estadística (2008a).

3 Instituto Nacional de Estadística (2009a).

4 Registro realizado durante el trabajo de campo.





## CAPÍTULO 2

### Base conceptual y racionalidad técnica de los Programas de Transferencias Condicionadas: interpretaciones indígenas

Los PTC poseen una sólida base conceptual y racionalidad técnica que ha sido enriquecida por su aplicación en más de 30 países del mundo. Asimismo –y como toda intervención social–, los PTC parten de una serie de supuestos sobre los cambios de comportamiento que se esperan de su público objetivo. Si bien existe una amplia evidencia sobre los impactos positivos de estos programas en los indicadores de educación, salud y nutrición, es necesario profundizar en los temas de cómo y por qué los PTC funcionan, y sobre las condiciones requeridas para aumentar sus efectos positivos (Gaarder et al. 2010, Escobal y Benites 2012a). Es por ello que resulta relevante preguntarse cómo se interpretan los fundamentos conceptuales y técnicos de los PTC en contextos indígenas.

En el presente capítulo se describe la manera en que las nociones básicas del diseño del programa Juntos son constantemente resignificadas por los actores locales, a saber, hogares usuarios y no usuarios, autoridades, di-

rigentes y otros proveedores de servicios públicos. Las diversas interpretaciones inciden en la forma en que los usuarios se relacionan con el programa y pueden generar efectos inesperados en sus comunidades.

Juntos es un programa altamente valorado y bien recibido en las comunidades estudiadas, y en tal sentido cuenta con una fuerte legitimidad local. Se le considera el programa social más importante cuando se trata de mejorar el bienestar de los más pobres, especialmente los niños. Es además la intervención pública más notable en las comunidades de la Selva, donde la presencia tanto de programas sociales como de proyectos de desarrollo privados ha sido prácticamente nula. En la Sierra, Juntos destaca por ser una intervención con una presencia constante en las comunidades. Ocupa igualmente un lugar privilegiado en su agenda política. Se valora el hecho de que las autoridades y dirigentes locales mantengan buenos vínculos con Juntos, pues se cree que podrían incidir en la incorporación de nuevas familias en el padrón de beneficiarios.

## TEMORES Y MITOS ASOCIADOS AL PROGRAMA JUNTOS

Juntos ingresó a las comunidades estudiadas en los años 2006 y 2007, y desde entonces ha operado de manera ininterrumpida. Sin embargo, y no obstante el tiempo transcurrido, su presencia se asocia con una serie de temores y mitos que se describen más adelante. Durante el trabajo de campo se comprobó que unos y otros eran más frecuentes en las comunidades amazónicas, pues a menudo se recurría a ellos para explicar la intencionalidad del programa. Si bien es cierto que en el caso de las comunidades andinas también se identificó la misma tendencia, por lo general se la asocia con las primeras etapas del programa, ya que con el paso del tiempo la desconfianza de las familias ha ido disminuyendo. Cabe señalar que estas percepciones coexisten con una actitud favorable hacia Juntos, al que las familias indígenas valoran como una importante oportunidad de desarrollo.

La evidencia recolectada durante la elaboración del presente trabajo confirma los temores y mitos documentados en estudios cualitativos previos, especialmente en Huber et al. (2009), aunque también se identificaron nuevas interpretaciones.

Los temores más frecuentes en las comunidades andinas y amazónicas están asociados a dos temas: (i) variaciones

del mito del *Pishtaco*<sup>14</sup> y (ii) interpretaciones religiosas de corte apocalíptico. Como ilustración del primer tema, se considera que los padrones donde se incluye información detallada sobre las familias usuarias facilitarían que los *Pishtacos* (vendedores de órganos, secuestradores, traficantes de personas, etc.) identifiquen a los niños de la comunidad. De esta manera, un instrumento clave para la transparencia del programa como es el padrón de usuarios puede ser considerado un elemento que incrementa la vulnerabilidad de los niños. En cuanto al segundo tema, la llegada de Juntos se podría interpretar como un indicador del “fin de los tiempos”. Por ejemplo, las fotografías y huellas dactilares necesarias para tramitar el DNI simbolizarían las “marcas de la bestia”. En cuanto a las nuevas lecturas del programa identificadas durante el trabajo de campo, destaca la asociación de Juntos con el desarrollo de industrias extractivas en territorios indígenas. Bajo esta lógica, el bono económico otorgado por el programa es percibido como un paliativo que el gobierno ofrece para facilitar la explotación de los recursos naturales. A modo de ilustración, en el cuadro 2.1 se presentan ejemplos de los temores y mitos identificados en las comunidades estudiadas.

Más allá de resaltar la importancia de comunicar claramente los objetivos y reglas de operación de Juntos en el ámbito local, estas interpretaciones deben entenderse en el marco de la experiencia histórica de los pueblos indígenas, donde la presencia de actores externos ha estado asociada al abuso, al maltrato y a la discriminación. La figura de despojo que subyace a estas interpretaciones está asociada con las posesiones más preciadas de las familias indígenas: sus hijos y sus tierras. Es así como se evidencia una preocupación por la desestructuración de sus formas de vida y por la falta de protección frente a posibles abusos, lo que a su vez se percibe como un riesgo para la continuidad del colectivo social.

El análisis de los datos revela que la entrega de la transferencia monetaria fue el punto central de sospecha. Tal y como lo expresa un padre de familia usuario aymará: “¿Dónde se visto un Estado que regale plata? En el campo somos olvidados. ¿De dónde van a sacar tanto dinero?”<sup>15</sup>

14 El mito del *Pishtaco* o *Nakaq* es de origen colonial y tiene una fuerte presencia en las zonas andinas y en la Selva central. También conocido como el “saca-ojos” o “saca-grasa”, el personaje es siempre un foráneo a la comunidad --generalmente extranjero-- que busca secuestrar a las personas para extraerles partes del cuerpo. Es un mito que alude a relaciones de poder desiguales y sirve para interpretar tiempos de cambio o crisis (Ansión 1989).

15 Frente a este tipo de inquietudes, algunos gestores del programa explicaban que el dinero proviene de los impuestos que se pagan por la compra de alimentos, aludiendo de esta manera al impuesto general a las ventas.

**CUADRO 2.1: EJEMPLOS DE TEMORES Y MITOS ASOCIADOS AL PROGRAMA JUNTOS IDENTIFICADOS EN LAS COMUNIDADES ESTUDIADAS**

COMUNIDADES ANDINAS			
COMUNIDAD	VICTIMARIOS	VÍCTIMAS	TEMORES
Ahuay (Huancavelica)	Comunistas* Anticristo	Niños	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se llevarán a los niños y los venderán.</li> <li>• Los niños serán asesinados si no aprenden lo enseñado en la escuela o si repiten el año.</li> <li>• Se llevarán a los niños y los venderán a extranjeros.</li> </ul>
Sarhua (Ayacucho)	Diablo	Comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vendrán extranjeros y matarán a toda la comunidad para quedarse con sus tierras.</li> </ul>
Sicta (Puno)	Gringos Extranjeros	Niños	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aceptar el dinero de Juntos es una forma de comerte a tus hijos, pues los estás vendiendo al Estado.</li> <li>• El bono es una forma de pago porque el Estado venderá las tierras aymaras a empresas extranjeras. Pronto vendrán a desalojarlos.</li> <li>• Las madres que participan en Juntos se vuelven las mujeres del Estado porque comen con su dinero, así que pueden ser requeridas sexualmente por figuras de autoridad.</li> </ul>
COMUNIDADES AMAZÓNICAS			
COMUNIDAD	VICTIMARIOS	VÍCTIMAS	TEMORES
Betania (Junín)	Saca-ojos / Saca-órganos Gringos	Niños	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Venderán los órganos de los niños. Las autoridades protegen a los saca-ojos y por eso promueven el programa Juntos.</li> <li>• El bono es una forma de pago porque el Estado venderá las tierras asháninkas a empresas extranjeras.</li> </ul>
Achoaga (Amazonas)	El Anticristo (666, la marca de la bestia)	Niños	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juntos hechiza a las familias a través del dinero**.</li> <li>• Se marca a los niños (foto, huellas) para venderlos en otro país.</li> </ul>
Nuevo Progreso (Loreto)	Gringos	Niños	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se llevarán a los niños al extranjero para venderlos. Por eso el Estado invierte en ellos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos durante el trabajo de campo.

\* Ahuay fue una comunidad seriamente afectada por la violencia política, pues la altitud de su ubicación facilitó que las columnas del grupo terrorista Sendero Luminoso la usaran como refugio. Varios miembros de la comunidad fueron víctimas de desapariciones forzadas. Asimismo, se recuerda que el secuestro de niños y jóvenes era frecuente. Los informantes se referían al grupo terrorista Sendero Luminoso como "comunistas".

\*\* En la comunidad awajún de Achoaga, las acusaciones de brujería son una herramienta de control social.

(EC.Sicta.01.PF)<sup>16</sup>. En las interpretaciones identificadas destacaba una preocupación por los "verdaderos" fines que perseguiría el Estado. En todas las comunidades se recogieron testimonios de personas que consideraban

que la firma del "contrato" –término con el cual se referían al Acuerdo de Compromisos firmado al ingresar al programa– era una prueba de que estaban vendiendo sus hijos al Estado y que este en algún momento se los vendría a llevar. Bajo esta lógica, la transferencia es una inversión que el Estado hacía en su propiedad, de modo que podía enviar a los jóvenes a la guerra o vender niños en el extranjero para recuperar su dinero. Es por ello que

16 Esta es la codificación empleada para identificar el lugar y sujeto de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo. Se mantiene en anonimato la identidad de todos los entrevistados. Para mayores detalles, véase el Anexo 1.

*“Deberíamos estar todos, mamita. Yo quiero que todas estemos. Las que no están antojan. Si recibimos ya tenemos para los niños, para el jabón y para otras cosas. Todos deberían entrar. No hay trabajo, si tenemos animales no valen y si vendemos algo es en bajo precio, por eso somos pobres”.*

(EC.Sarhua.02.MF)

algunos informantes asociaban la recepción de la transferencia para comprar alimentos como una forma de “comerse” a los hijos.

Estos temores y mitos eran difundidos por diferentes actores de las comunidades, entre ellos los propios hogares usuarios. Se identificaron dos grupos especialmente activos: (i) miembros de la comunidad que no eran usuarios del programa, posiblemente motivados por envidia o recelo, y (ii) pastores religiosos. Durante el trabajo de campo se constató una intensa actividad de religiones conocidas como “nuevas” o “contemporáneas” --diferenciándose así del catolicismo o del adventismo con una presencia más prolongada en las comunidades--, cuyos pastores exhortaban a sus seguidores a no participar en programas sociales y/o en campañas de salud pública por considerarlos peligrosos para las familias o contradictorios con los papeles tradicionales que deben desempeñar las mujeres. La incidencia de este tipo de interpretaciones religiosas en la participación efectiva de las familias en los programas sociales es un tema que requiere mayor investigación, pero supera los objetivos del presente estudio. Esta actividad fue detectada en cinco de las seis comunidades analizadas.

¿De qué manera han afectado estas interpretaciones la implementación de Juntos en las comunidades? Se identificaron tres situaciones: (i) familias que demoraron los trámites requeridos para completar su ingreso al programa con el fin de ganar tiempo para comprobar sus verdaderas intenciones; (ii) familias inscritas en el programa que no cobraron la primera transferencia por temor; y (iii) recelo o expulsión de personal del programa Juntos. En el caso de la comunidad aymará de Sicta (departamento de Puno) se llegó a expulsar a un grupo de gestores porque

los comuneros<sup>17</sup> no querían “vender al pueblo”; asociaban la llegada del programa con el interés de empresas extractivas por explorar la zona. En el caso de la comunidad asháninka de Betania, se había interpelado públicamente a varios gestores para establecer si la entrega de dinero estaba vinculada a las exploraciones de gas en la comunidad vecina de Poyeni.

Las madres recuerdan que después del censo y de la validación comunal recibieron un documento de identificación como usuarias del programa. Con la llegada del gestor local la desconfianza inicial fue disminuyendo, pero no ha desaparecido por completo. El cobro de las primeras transferencias fue interpretado como prueba del cumplimiento de la promesa del gobierno. Asimismo, las familias comprobaron que sus hijos no iban a ser secuestrados y que el Estado peruano tampoco se los iba a llevar. Esto facilitó las etapas de ampliación de Juntos en las comunidades.

## NOCIONES LOCALES DE POBREZA Y FOCALIZACIÓN

Los hogares indígenas y autoridades locales entienden que el programa Juntos se dirige a familias en situación de pobreza y están de acuerdo con que así sea. Sin embargo, existe una serie de confusiones y cuestionamientos sobre la forma cómo se determina a los pobres elegibles que responde a las nociones locales de pobreza y a malos entendidos sobre la focalización.

### Discursos sobre la pobreza

Los usuarios de Juntos se autodefinen como pobres porque residen en comunidades rurales y enfrentan situaciones de carencia, como por ejemplo servicios públicos insuficientes y de mala calidad, conectividad deficiente y falta de oportunidades de desarrollo. Asimismo se consideran pobres porque son indígenas y campesinos. A la luz de estas percepciones, todos los residentes en la comunidad pueden ser considerados pobres y es por ello que la mayoría de los entrevistados creía que Juntos debía incluir a todas las familias.<sup>18</sup> El siguiente testimonio de una madre usuaria de Sarhua es ilustrativo de esta visión: *“Deberíamos estar todos, mamita. Yo quiero que*

17 En este documento se usa el término comunero en masculino como genérico e inclusivo de hombres y mujeres. Se refiere a las personas que hacen parte de la comunidad y participan en sus formas de organización colectiva (asamblea).

18 Cabe señalar que no ha sido objetivo de esta investigación estimar los probables efectos de la universalización del programa Juntos en comunidades indígenas.

todas estemos. Las que no están antojan. Si recibimos ya tenemos para los niños, para el jabón y para otras cosas. Todos deberían entrar. No hay trabajo, si tenemos animales no valen y si vendemos algo es en bajo precio, por eso somos pobres” (EC.Sarhua.02.MF). Sin embargo, en todas las comunidades estudiadas los hogares distinguían grados de pobreza y vulnerabilidad que van más allá de la experiencia compartida de carencia de servicios públicos y otras oportunidades de desarrollo, como se detalla en el cuadro 2.2.

### Focalización

La focalización del programa Juntos es geográfica y a nivel de hogares, siendo corroborada en diferentes etapas del proceso de afiliación, tal y como se describió en el primer capítulo. Si bien es cierto que en todas las comunidades estudiadas se sabía que Juntos está dirigido a familias en situación de pobreza, existían interpretaciones locales sobre los criterios de inclusión y exclusión que debía seguir el programa. Dichos criterios no se limitan a la situa-

ción económica sino que también incluyen la ocupación de los padres, el lugar de residencia y el capital social de la familia, tal y como se observa en el cuadro 2.3. En las comunidades amazónicas se consideraba que Juntos solo debía incluir a los nativos residentes de la zona, excluyendo así a los mestizos o colonos pobres residentes en las comunidades y a los indígenas urbanos.

Durante el trabajo de campo se comprobó que existe insuficiente información sobre la forma en que Juntos selecciona a los usuarios. Por ejemplo, una proporción importante de hogares de las comunidades de Achoaga, Sarhua y Betania consideraba que los padrones del programa eran resultado de un sorteo entre las familias de la comunidad o entre los pobres de Perú. Por ende, quien no salía “elegido” debía seguir registrándose hasta ser seleccionado. También se observó que varios gestores les decían a las madres que “el sistema del programa” o que “en Lima” se iba a decidir quiénes entraban o permanecían en Juntos. Sin embargo, desde la perspectiva de los hogares, el gestor influye en dicha decisión. A con-

**CUADRO 2.2: GRADOS DE POBREZA Y VULNERABILIDAD SEGÚN LAS PERCEPCIONES DE LOS HOGARES INDÍGENAS**

FAMILIAS MÁS POBRES	FAMILIAS MENOS POBRES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Madre viuda o soltera</li> <li>• El padre y/o la madre no tienen parientes</li> <li>• Hogares encabezados por abuelos con nietos a su cargo</li> <li>• Los que no tienen tierra y deben trabajar como jornaleros o pastores para otros</li> <li>• Los que no tienen animales</li> <li>• Sus hijos no tienen ropa</li> <li>• Sus hijos no van al colegio</li> <li>• No tienen cama; duermen en el suelo.</li> <li>• Discapacitados, ancianos</li> <li>• No viajan fuera de la comunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esposo presente</li> <li>• Cuentan con una red de parentesco en la comunidad</li> <li>• Poseen tienda o negocio</li> <li>• Poseen medios de transporte (bote, caballo, moto, auto)</li> <li>• Tienen celular</li> <li>• La casa está bien construida, es “bonita”</li> <li>• Familiares de las autoridades y de los profesores</li> <li>• Sus tierras son mejores</li> <li>• Tienen capital para invertir en su tierra</li> <li>• Sus hijos están educados</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos durante el trabajo de campo.

**CUADRO 2.3: CRITERIOS DE INCLUSIÓN O EXCLUSIÓN EN EL PROGRAMA JUNTOS SEGÚN LOS HOGARES INDÍGENAS**

CRITERIOS DE INCLUSIÓN	CRITERIOS DE EXCLUSIÓN
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Residente permanente de la comunidad</li> <li>• Tener hijos que estén en edad escolar</li> <li>• Ser pobre</li> <li>• Debe “ser de chacra”, es decir, dedicarse a la agricultura o a la ganadería</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionarios del Estado: profesor, enfermero, profesionales</li> <li>• Autoridades municipales</li> <li>• Familias sin hijos</li> <li>• Familias con “buenas casas”</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos durante el trabajo de campo.

tinuación se detallan aquellos aspectos vinculados a la focalización que han generado mayor confusión en las comunidades estudiadas:

- **Edad límite de los hijos para participar en el programa.** Si bien algunos gestores y las autoridades locales informaban que los niños podían participar en el programa hasta los 14 años, varios hogares señalaron que sus hijos podían continuar hasta los 19 ó 20 años. También se identificaron hogares que esperaban que el programa apoyara a sus hijos en los estudios superiores, pues percibían al programa Beca 18<sup>19</sup> como una continuación de Juntos.
- **Uso de la información censal.** En varias comunidades se identificaron casos de familias que no eran usuarias del programa, pero que desde la perspectiva de los miembros de la comunidad debían ser incluidas porque eran consideradas pobres. Estas situaciones eran percibidas como injustas. El testimonio de una madre quechua de Ahuay ilustra esta situación: *“Todos estamos en el programa Juntos. Pero hay una vecina que ni en tres censos ha podido entrar al programa. Ellos rogan, decían que tenían bastantes hijos. Por lo que ella se había censado tres veces. Decían algunas personas que no eran aceptados: a pesar de que tenemos muchos hijos no nos aceptan como si fuéramos nosotros millonarios. El promotor respondía esas preguntas. Decía tú te has censado varias veces, por eso no puedes entrar”* (EC. Ahuay.02.MF).
- **Se percibe que Juntos “castiga” o excluye a las familias que desarrollan emprendimientos económicos.** Los usuarios de las seis comunidades consideraban que podían ser retirados de Juntos si desarrollaban emprendimientos económicos porque el gestor y sus vecinos ya no los considerarían personas necesitadas. Estas interpretaciones pueden estar inhibiendo el desarrollo de emprendimientos liderados por mujeres, y en tal sentido deben ser tomadas en cuenta en el diseño de las estrategias de egreso de Juntos. El siguiente testimonio de una usuaria asháninka de Betania ilustra esta percepción: *“Lo que yo he visto también, de que programa Juntos dice: los que tienen su tiendita, porque tiene, no es pobre, pero realmente no conoce ¿la mujer tiene necesidad o no tiene*

*necesidad? Con ese pequeño negocio que pone no es suficiente pues, no es suficiente para mí. Entonces la mujer tiene que también cobrar para que ya maneje. Porque ahorita las mujeres también están poniendo sus propios negocios con ese programa. Porque piensa de que tiene que tener algo y dejar ahí. Porque piensa por sus hijos, como se ha dicho para los hijos, para la educación, para salud y para otras cosas. Porque después termina esto, va a venir otro gobierno de repente ya va a decir: ya hasta aquí nomás, ya son todos millonarios, a ver que venga pues a ver si somos todos millonarios. No somos millonarios, seguimos siendo pobres”* (EC.Betania.01.MF).

Durante el trabajo de campo se comprobó que algunos hogares implementan estrategias basadas en relaciones de parentesco sanguíneo o espiritual con el fin de ser incluidos o de prolongar su participación en el programa, como se observa a continuación:

- **Inclusión de las abuelas:** En las comunidades de la Selva se observó que algunas usuarias de Juntos daban la custodia de una de sus hijas menores a su madre. De esta manera, la abuela podía ser elegible. Cabe señalar que es usual que una nieta pase a vivir a la casa de los abuelos para cuidarlos y ayudarlos con las tareas domésticas. Se trata de una forma de educación tradicional, pues la nieta aprende oficios femeninos (cocinar, seleccionar plantas medicinales, bordar, cantar) y tradiciones de su abuela. Dicha práctica ha sido resignificada como una estrategia para incorporar a la familia extensa a Juntos. Este caso no debe confundirse con el de los hogares liderados por abuelas a cargo de varios niños porque sus padres se encuentran trabajando en la ciudad o los abandonaron.
- **“Niño prestadito”:** Esta práctica fue identificada en la comunidad aymará de Sicta, en la que las usuarias con hijos de 14 años o próximos a culminar la educación secundaria intentaban hacerse cargo de un niño pequeño --no necesariamente su familiar sanguíneo-- para seguir siendo usuarias del programa. Dado que hay pocos niños en Sicta debido a la migración, se buscaban menores en comunidades aledañas. El siguiente testimonio evidencia que esta práctica llegó a contar con el consentimiento de una gestora (referida como profesora): *“Así le ha dicho la profesora de Juntos. La señora ya está terminando, el año pasado ha terminado. Pero quiero seguir, le ha dicho a la señorita. Este año ya no tiene que seguir, pero está siguiendo. Parece que ha conseguido un niño, le ha dicho la profesora, que era la*

19 Beca 18 es un programa del Ministerio de Educación que hace parte de la política de inclusión social del gobierno del presidente Ollanta Humala (2011-2016). El programa permite que jóvenes con alto rendimiento académico y bajos recursos económicos puedan acceder y concluir su formación académica técnica y/o profesional en universidades e institutos del país.

*gestora, le han cambiado. Ella le ha dicho, consíguete un niño, aunque sea prestadito, que estudie acá en la escuela. Con él vas a seguir, le ha dicho” (EC.Sicta.05.MF).*

### Cómo se perciben los objetivos de Juntos

En las seis comunidades estudiadas, los discursos vinculados a los objetivos del programa se asociaban más a la entrega de la transferencia para cubrir las necesidades en el corto plazo que a un cambio de comportamiento en el largo plazo. En el cuadro 2.4 se resumen las interpretaciones identificadas por comunidad. Entre las necesidades de corto plazo destacan la compra de alimentos y útiles escolares. Los hogares perciben que Juntos busca mejorar la calidad de vida de los niños; a menudo esto se refiere a un cambio frente a la situación que vivieron sus padres y abuelos, para que “no se queden como los antepasados, analfabetos” (EC.Sarhua.08.MF) y que tengan una mejor vida porque “antes del programa Juntos vivir era muy sacrificado” (EC.Ahuay.MF). Asimismo, Juntos se percibe como un programa “de mujeres”, pues son ellas quienes asumen la responsabilidad frente al mismo cuando firman el “contrato” con el Estado y cobran la transferencia en representación de la familia.

### El principio de corresponsabilidad desde la óptica de las comunidades

Los PTC se basan en una lógica de derechos y deberes expresados en la noción de corresponsabilidad, a través de la cual el Estado y los usuarios realizan acciones que contribuyen a romper el círculo intergeneracional de la

pobreza. Con la entrega del incentivo económico, el Estado estimula la demanda de servicios públicos universales de salud y educación desde un enfoque de restitución de derechos. Es deber de los usuarios acudir regularmente a dichos servicios, efectuando de esta manera cambios de comportamiento favorables a su desarrollo. Sin embargo, en las seis comunidades estudiadas la participación en Juntos no se interpreta desde una lógica de deberes y derechos, sino más bien como una obligación adquirida frente al Estado por recibir la transferencia económica. Por ejemplo, en el contexto de una pregunta sobre los derechos de los usuarios del programa, un padre asháninka explicó: “Sí. Tienen derecho de cumplir lo que le obligan en programa Juntos. Eso. Tienen que cumplir todito lo que le dicen en el programa Juntos. Si no cumple ya, así como dice ahora, ya le está cortando” (EC.Betania.08.PF). La transferencia en efectivo no se entiende necesariamente como un incentivo para el cambio de comportamiento o como un derecho adquirido, sino más bien como un don (en el sentido de la antropología económica) sobre el cual se construye y renueva una relación de reciprocidad/obligación frente a un actor poderoso y externo: el Estado peruano. Luego de recibir la transferencia, los hogares deben continuar con la relación de reciprocidad a través del cumplimiento de las corresponsabilidades. El intercambio se rompe cuando los hogares o el Estado dejan de cumplir. En el gráfico 2.1 se sintetiza esta interpretación indígena.

En todas las comunidades se identificó la existencia de un sistema moral que ressignifica la base conceptual y racionalidad técnica de los PTC. El Estado peruano –encarnado en el programa Juntos– establece una relación con los

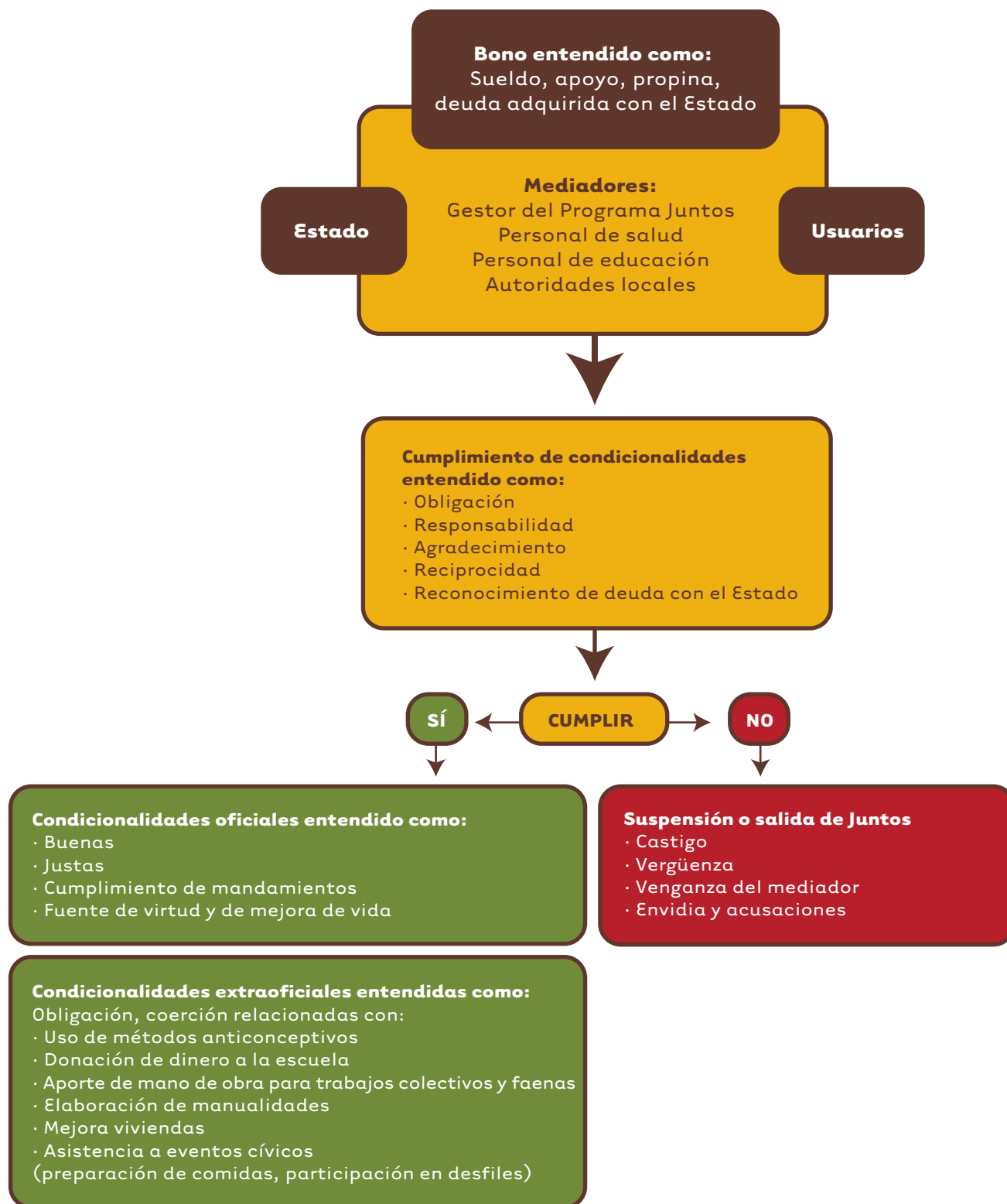
**CUADRO 2.4: LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA JUNTOS VISTOS POR LOS HOGARES INDÍGENAS**

COMUNIDAD	INTERPRETACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE JUNTOS
Betania	Regalo o propina dada por el gobierno a los indígenas porque son pobres
Achoaga	Apoyo del gobierno a los indígenas porque son pobres
Ahuay	Ayuda / apoyo del gobierno a los pobres
Nuevo Progreso	Ayuda insuficiente del gobierno para los pobres
Sarhua	Dinero para los pobres
Sicta	Dinero para la compra de útiles

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos durante el trabajo de campo.

Gráfico 2.1

### SISTEMA MORAL DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS ESTUDIADAS



Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos durante el trabajo de campo.



usuarios indígenas que se encuentra mediada por una serie de actores: el gestor, las autoridades locales y el personal de salud y educación, todos ellos con un grado significativo de influencia en la forma como se entienden los fines, objetivos y condicionalidades de Juntos en el ámbito local. El bono otorgado por Juntos puede ser entendido como sueldo, propina, apoyo o deuda adquirida frente al Estado. Según esta perspectiva, ¿cómo se interpreta el cumplimiento de las corresponsabilidades? Prevalen tres percepciones: (i) obligación, (ii) agradecimiento al Estado por el apoyo recibido y (iii) forma de saldar la “deuda” adquirida con el Estado<sup>20</sup>. Durante el trabajo de campo se constató que los gestores no manejaban un discurso común sobre las corresponsabilidades y que regularmente las presentaban como obligaciones o exigencias en vez de deberes o compromisos.

Finalmente, si bien es cierto que los indígenas reconocen que la suspensión o salida del programa es una consecuencia del incumplimiento de los compromisos adquiridos, también la interpretan como un castigo aplicado por el gobierno o como una venganza del gestor, la autoridad e incluso por parte de los vecinos. El programa adquiere entonces un carácter punitivo basado en la sanción. Sin embargo, el “castigo” es valorado como método de enseñanza por los hogares indígenas y en las escuelas de todas las comunidades visitadas. En la misma línea, el castigo aplicado por el programa serviría para que las familias, en especial las madres, aprendan la lección y sean más responsables con la crianza de sus hijos. Recibir un castigo de Juntos se asocia con sentimientos de temor y vergüenza, sobre todo en las mujeres. En palabras de una madre awajún de Achoaga: *“Cuando una vez quedan suspendidos, esa suspensión es para mí una vergüenza, porque si el Estado se ha comprometido a apoyar a los pobres ¿para qué nos van a estar así como castigo? ¿Para qué nos van a estar suspendiendo? Porque a veces el niño se enferma entonces nosotros sacamos crédito también, medicina sacando, y eso para cancelar pensando que vamos a cobrar a veces llegamos y no nos pagan, o sea no sale plata, y cuando regresamos de cobrar regresamos con esa cuenta. Y decimos: ¿por qué nos harán así? Si en realidad nos ha querido apoyar, ya pues que no nos hagan así, así siempre pensamos”* (EC.Achoaga.06.MF). En el caso de las comunidades amazónicas se identificaron casos de esposos

que declaraban sentirse humillados cuando sus esposas eran “castigadas” por el programa. Por eso preferían que no participaran y así se evitaban que fueran criticadas por el gestor o por otras usuarias.

### Las corresponsabilidades oficiales en las comunidades indígenas

En las seis comunidades analizadas se comprobó que tanto los hogares como los actores locales vinculados a Juntos (docentes, personal de salud, autoridades) tenían muy poca claridad sobre las corresponsabilidades oficiales del programa. Durante el trabajo de campo se constató que las actividades complementarias se percibían como una obligación. Asimismo se identificó la existencia de una serie de requerimientos adicionales creados por gestores, autoridades locales, y personal de salud y educación que en la práctica constituyen “corresponsabilidades extraoficiales”. Por ejemplo, un hallazgo muy preocupante es la percepción del uso de anticonceptivos como una condicionalidad obligatoria del programa Juntos. Como se explicará más adelante, las madres usuarias pueden ser presionadas por el personal de salud para acceder a dicho tratamiento, bajo amenaza de ser “castigadas” con el retiro o suspensión del programa Juntos.

En el cuadro 2.5 se presentan las corresponsabilidades percibidas como obligatorias por los hogares indígenas en las seis comunidades estudiadas. En dicho listado se mezclan las corresponsabilidades oficiales, las “corresponsabilidades extraoficiales” y otras actividades complementarias promovidas por los gestores locales. La evidencia recolectada corrobora los hallazgos de estudios cualitativos previos que han documentado la confusión sobre la naturaleza de las condicionalidades en distritos rurales, así como la existencia de requisitos impuestos por los gestores u otros actores locales en relación con la agricultura, ganadería, limpieza pública, artesanía o mejoras en la vivienda (Huber et al. 2009; Streuli 2012). Asimismo, la encuesta Niños del Milenio ha evidenciado la existencia de condicionalidades extraoficiales, entre las cuales destacan la crianza de animales, el cultivo de plantas para consumir en casa y la limpieza de espacios públicos. También identifica que un 15% de las madres usuarias encuestadas habrían sido presionadas por los gestores o autoridades para pagar gastos del programa Juntos (Escobal y Benites 2012).

Durante el trabajo de campo se observó que los hogares hacían esfuerzos decididos por cumplir con los requerimientos que asociaban a Juntos. También se identificaron algunos casos de madres que se desanimaban frente a la

20 En el caso de la comunidad de Betania –en donde existe una fuerte influencia de la religión adventista– se recopilaron testimonios que comparan el cumplimiento de las corresponsabilidades con el de mandamientos cristianos, los cuales no se perciben como obligaciones sino como formas de alcanzar la virtud.

**CUADRO 2.5: CORRESPONSABILIDADES PERCIBIDAS COMO OBLIGATORIAS POR LOS HOGARES INDÍGENAS**

ÁMBITO	CORRESPONSABILIDADES PERCIBIDAS COMO OBLIGATORIAS
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia a clases de los hijos en edad escolar desde los 6 años</li> <li>• Compra de útiles requeridos por el profesor</li> <li>• Compra de uniformes escolares</li> <li>• Envío de refrigerio para los niños, incluyendo fruta</li> <li>• Apoyos para la escuela: donaciones para la compra de materiales y para el desarrollo de actividades (kermeses, polladas, rifas), según el criterio de los docentes o del director</li> <li>• Faenas: limpieza de la escuela; construcción, reparación y/o pintura de instalaciones; cultivo de la chacra escolar según el criterio de los docentes o del director</li> </ul>
Salud-Nutrición	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compra de alimentos: en la Selva fideos, carne, huevo, pescado y abarrotes; en la Sierra frutas, vegetales, carne y abarrotes</li> <li>• Asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo para los hijos desde el nacimiento hasta los 5 años</li> <li>• Prevención de enfermedades en los niños</li> <li>• Suministro de papillas a los bebés</li> <li>• Asegurarse de que los niños crezcan y aumenten de peso</li> <li>• Aseo y arreglo de los niños</li> <li>• Cumplimiento de controles pre y postnatales por parte de las madres gestantes</li> <li>• Uso de anticonceptivos: implantes o pastillas</li> <li>• Cumplimiento con la vacunación de los niños</li> <li>• Suministro de vitaminas y "chispitas" de hierro a los niños siempre que se disponga de ellas en la posta</li> <li>• Asistencia a las capacitaciones y sesiones demostrativas</li> <li>• Faenas: limpieza de posta y reparaciones locativas según el criterio del personal de salud</li> </ul>
Identidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtención del DNI para la madre y para los niños.</li> </ul>
Otros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación en el Comité Local de Juntos: asistir a reuniones, pagar multas y colaborar en sus actividades</li> <li>• Colaboración en las faenas convocadas por las autoridades para las usuarias del programa: limpieza de calles y otros espacios públicos</li> <li>• Compra de ropa para los hijos</li> <li>• Reparaciones locativas en el hogar: cocinas mejoradas, alacenas, letrinas, cuartos separados para padres e hijos</li> <li>• Aseo y orden en la casa</li> <li>• Elaboración de bordados y tejidos</li> <li>• Cultivo de un biohuerto o fitotoldo</li> <li>• Cría de animales para el consumo familiar</li> <li>• Ahorro para invertir en un negocio</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos durante el trabajo de campo.

posibilidad de ingresar a Juntos porque consideraban que tenía muchas exigencias. Según una madre asháninka de Betania: "Hay algunas que no, hay algunas que sí, porque le ve pues a otra madre que le exigen sus actividades. Ah mejor yo no, dicen, porque no nos exigen, mejor así nomás" (EC. Betania.06.MF).

Los hogares indígenas distinguían una jerarquía de condicionalidades basada en su carácter positivo o negativo. A continuación se exploran tales distinciones.

### Corresponsabilidades positivas o "buenas"

Los hogares indígenas consideran que los requerimientos vinculados a salud, nutrición, educación, acceso a documentación y capacitación son positivos para sus familias y comunidades, pues mejoran su calidad de vida y aumentan sus posibilidades de salir de la pobreza. Sin embargo, lo que se considera como corresponsabilidad en educación o en salud no es necesariamente lo establecido por el programa. Por ejemplo, en educación se suele incluir la

asistencia junto con el rendimiento escolar, la vestimenta y el aseo de los niños. En cuanto a salud, se incluye la asistencia a los controles junto con el aumento del peso y la talla de los niños. El siguiente testimonio de un padre awajún ilustra esta percepción: *“Nos dijeron que si nuestra esposa hace uso del dinero para ella y abandona al hogar se le cortará, además en el hospital nos dijeron que si el peso y la talla va mal, si faltamos en las citas nos pueden cortar. Además, en el colegio nos dijeron que si los niños van sucios y sin ropa o faltan a sus clases, los profesores nos pueden reportar y nos pueden cortar”* (EC.NuevoProgreso.02.PF).

Por otro lado, aunque en todas las comunidades analizadas se valoraban ampliamente las contribuciones de Juntos al bienestar familiar, estas se entremezclaban con valoraciones peyorativas sobre los saberes locales. Así lo ilustra el siguiente testimonio de una madre asháninka de Betania: *“De todas maneras hay que escuchar lo que dicen ¿no? Porque vienen de afuera, para que nos digan por qué, porque como somos asháninkas, que realmente no sabemos y entonces, viene de allá para que nos enseñe que así debemos ser. ¿Y para qué?, nos enseña como mayores para que nuestros hijos copien de nosotros, que no sean así como lo que son y que sea mejor de nosotros ¿no? Y que sean mejores todavía y sus hijos de él que sea más mejor y que piensen ¿no? Por ejemplo, yo pienso de este programa Juntos hay uno de mis hijos que está estudiando ¿no? Y va a venir sus hijos de él alguna vez va a tener familia y va a tener que pensar, ah ya mis padres no me hicieron esto, ahora yo debo pensar cuántos hijos voy a hacer, de repente uno o dos, para poder educar ¿no? Eso es, eso sí yo pienso, será por eso, para que salgamos de la pobreza, sino vamos a estar igual y nunca vamos a ser superar. Nuestros hijos, nuestros nietos quedarán siempre pobres”* (EC.BetaniaA.02.MF).

### Corresponsabilidades negativas o abusivas

Tal y como se percibe en las comunidades estudiadas, en la estructura de corresponsabilidades se entremezclan los compromisos oficiales del programa, las actividades complementarias promovidas por los gestores y una serie de solicitudes ajenas a Juntos. A continuación se describen aquellos requerimientos que se perciben como negativos desde la perspectiva de los hogares. Cabe señalar que ninguno de los puntos mencionados ha formado o forma parte de las corresponsabilidades oficiales del programa.

• **Uso de métodos anticonceptivos.** Si bien la mayoría de los hogares valora el acceso a métodos anticonceptivos para planificar sus familias, consideran que la obligación de usarlos es negativa. Durante el trabajo de campo se comprobó que varios hogares indígenas consideraban

que las corresponsabilidades del Juntos incluían el uso de métodos anticonceptivos, aludiendo a experiencias recientes o pasadas, pero también a rumores provenientes de otras comunidades. Se evidenció que el personal de salud obligaba o sugería con insistencia que las usuarias --incluso niñas desde los 12 años de edad-- emplearan dichos métodos. En dos comunidades de la Selva, el personal de salud explícitamente usó a Juntos como excusa para forzar el uso de anticonceptivos, indicando que no firmarían las cartillas de asistencia o que acusarían a las madres con el gestor si no accedían a este método. El siguiente testimonio de una autoridad local asháninka refleja esta situación: *“Si de nutrición, tomar agua hervida, que cuiden la madre que no se embarace... Y ahora **hay mamás acá este ponen ampollas en Depo**, pone hay que le caes bien o le cae mal, a veces se enferman de tres meses. Nosotros pensando que esta ampolla hace bien, yo digo siempre viendo la realidad, la sangre menstrua mensualmente, ese es normal. Pero ahora cuando la mamá lo pone ampolla para que pueda de detener la menstruación lo choca esta ampolla de los tres meses. Luego, bastante sangre bota y a veces puede causar enfermedad cáncer y eso no debería también pasar. Yo digo por qué le obligan a poner, “Si no le pone ampolla ya no te lo firmo nada. Yo te voy a hacer castigar”. No pues, contra su voluntad las madres están yendo. Como no sabemos, como no saben las madres y no preguntan cómo es así, por qué el Estado... “Pónganle ya que muera, ya todos que le agarre cáncer que muera”. Yo digo porque nosotros tenemos derecho. No somos millonarios. Lo que hacen poner ampolla en Depo hacen engordar, hacen enflaquecer y hacen enfermar, hacen cáncer uterino porque a veces por este insistencia de poner Depo y eso es lo que a veces capacita... Nos obligan, a las mamás del programa Juntos y por eso digo que obligan porque no tenemos conocimiento porque nosotros somos asháninkas y conformamos lo que nos dicen, ajá no sabemos ni decir”* (EIC.Betania.OAL).

• **Trabajo gratuito de las usuarias de Juntos.** La institución tradicional de la faena (trabajo comunitario) ha sido resignificada como corresponsabilidad de Juntos en todas las comunidades estudiadas. Las madres acceden a estos pedidos porque temen ser “castigadas” por el programa, es decir, suspendidas o retiradas. Estas solicitudes son socialmente aceptadas porque se considera que las usuarias del programa reciben un “sueldo”, “donación” u “apoyo” del Estado y que por ello deben hacer algo a cambio por la comunidad. Las solicitudes varían desde limpiar establecimientos públicos hasta realizar reparaciones o construcciones. En un contexto de poca claridad sobre los alcances de las corresponsabilidades oficiales, estas prácticas pueden derivar en arbitrariedad.

## Recuadro 2.1

### COBROS EN LA ESCUELA PRIMARIA DE ACHOAGA

La escuela primaria de la comunidad de Achoaga es bilingüe y multigrado. El director y los docentes son awajún. La escuela cobra un sol semanal por niño por el uso de la computadora portátil One Laptop Per Child (OLPC). Además, cada familia debe pagar dos soles por semana al comité de aula para comprar material docente: fotocopias, tizas y útiles de escritorio. Los niños que llegan a sexto grado deben pagar 10 soles mensuales para la fiesta de promoción. Todos estos cobros se realizan de marzo a diciembre. Si bien estos pedidos eran dirigidos a todos los estudiantes, durante el trabajo de campo se observó que los docentes consideraban que el pago por parte de los niños usuarios de Juntos debía realizarse obligatoriamente porque sus padres recibían dinero del Estado para invertir en su educación. Las usuarias que se oponían eran consideradas irresponsables pues no apoyaban la educación de sus hijos. También podían ser percibidas como egoístas por los otros padres de familia. Los niños podían ser avergonzados en clase si no estaban al día en las cuotas.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en el trabajo de campo.

des, abusos de poder, maltrato y estigmatización de las usuarias. Por ejemplo, las autoridades municipales de Sarhua (Ayacucho) solicitaron que las socias del comité local de Juntos limpiaran las calles y el camino que lleva al pueblo bajo el supuesto de que debían apoyar a la comunidad porque “ganaban un sueldo” del Estado. Las usuarias recuerdan que algunas madres que no fueron seleccionadas para participar en Juntos arrojaron basura a la calle para darles más trabajo, posiblemente motivadas por sentimientos de envidia, molestia o venganza. Por su parte, las usuarias de la comunidad asháninka de Betania solían ser convocadas para hacer reparaciones al establecimiento de salud. El siguiente testimonio de un padre de la comunidad revela que dichos pedidos llegaban a realizarse incluso cuando las condiciones climáticas eran difíciles: “Así estaba en salud por ejemplo. Han ido a trabajar con todo y lluvia acá en el puesto de salud, y yo lo encuentro: quién ordenó que trabajen acá con todo y lluvia, qué ha pasado le digo” (EC.Betania.02.PF).

Dado que la faena es una institución tradicional en las comunidades de la Sierra y la Selva, las usuarias del programa estaban dispuestas a participar, pero cuestionaban que se les asignaran tareas físicamente exigentes --como por ejemplo cargar materiales--, y que las amenazaran con acusarlas ante los promotores para que fueran castigadas. Asimismo, en todas las comunidades se hizo referencia a la carga adicional de trabajo que supone atender este tipo de exigencias. El siguiente testimonio de una madre usuaria refleja este sentimiento: “En la posta nos

*dicen que tenemos que hacer las cosas por estar en Juntos... Nos decían hoy es cumpleaños de los niños había que llevar para que los pesen, los tallen, a veces nos olvidábamos y cuando lo llevamos después de la fecha, la doctora ya no quería, al instante le entrega la falta al promotor. Los de la posta cometían mucho abuso contra nosotros, la autoridad los ha criticado por eso recién han moderado de su trato. Con ese informe de la posta al promotor nos hacían suspender tres meses. Si incluso la muralla de la posta hemos trabajado las mujeres, teníamos que trasladar adobes como si fuéramos varones si no cumplimos nos castiga, suspendes” (EC.Sarhua.04.MF).*

Los gestores tienen actitudes ambivalentes frente a estas situaciones. Si bien a nivel de discurso rechazan que Juntos sea utilizado para obtener trabajo gratuito de las usuarias, en la práctica no implementan acciones para corregir estos excesos. Algunos de ellos temen generar conflictos con las autoridades o con los proveedores de salud y educación. Por otro lado, hay gestores que consideran que la participación de las mujeres en faenas es positiva porque es su “costumbre” y además evita la ociosidad. En la comunidad shawi de Nuevo Progreso, algunas usuarias indicaron que las autoridades contaban con el aval del gestor para contabilizar su falta a la faena comunal como “castigo” para Juntos. En palabras de una usuaria: “El presidente dice le ha dicho al ingeniero: si no trabajan en obra comunal, anótelos usted, porque por un mes lo van a suspender si es que no trabaja” (EC.NuevoProgreso.03.MF).

- **Solicitud de donaciones a las instituciones educativas.**

En todas las comunidades se evidenció que el personal de educación solicitaba donaciones u apoyos a las familias usuarias: desde pago por servicios hasta compra de materiales para el aula y adquisición obligatoria de tarjetas de actividades de recaudación de fondos (rifas, venta de comida preparada). Los hogares usuarios en todas las comunidades explicaron que dichos pedidos se habían incrementado porque los profesores saben que reciben la transferencia y por ende tienen liquidez cada dos meses. Desde la perspectiva de los docentes, la transferencia está destinada a la educación de los hijos, así que consideraban legítimo formular pedidos a las familias usuarias de Juntos, percepción que era compartida por las familias no beneficiarias y por las autoridades. Si bien estas solicitudes no se presentaban con la misma frecuencia en todas las comunidades ni tampoco fueron realizadas por todos los docentes, constituyen una práctica usual. Durante el trabajo de campo se observó que si bien dichos pedidos se dirigían a todas las familias de las comunidades, los docentes insistían particularmente en que las usuarias de Juntos colaboraran. Estas accedían tanto para evitar problemas con otras madres de familia y con los mismos docentes, como para que la comunidad escolar no las percibiera como personas irresponsables.

## VALORACIONES Y USOS DEL BONO

El bono es altamente valorado como fuente de liquidez segura para las familias. Se considera que mejora su capacidad de respuesta frente a las malas cosechas o a la falta de trabajo estacional. En los hogares más pobres, la transferencia en efectivo puede ser la única fuente de liquidez por varios meses. Sin embargo, en todas las comunidades se considera que el monto es insuficiente para las familias con varios hijos.

¿De qué manera se emplea el bono en las comunidades estudiadas? En las observaciones realizadas en los hogares y en los mercados durante los días de pago se comprobó que las usuarias invierten la mayor parte del bono en comprar alimentos, ropa y útiles escolares para los niños, así como algunos insumos de limpieza. Las compras realizadas por los hogares incluyen carne, pescado, atún, frutas, verduras, fideos, jabón, detergente y fósforos. El bono permite acceder a bienes que no solían ser parte de la canasta alimenticia: frutas y verduras en el caso de Sierra; menestras (granos), carnes y aderezos en el caso de la Selva. También se han registrado algunas compras menores de golosinas, helados o gaseosas durante los días de pago o en las bodegas de las comunidades. En la mayoría

de los hogares estudiados los alimentos adquiridos con el bono duraban entre una a dos semanas. Existe un discurso común sobre el uso adecuado del bono, en el que se cuestiona el gasto en alcohol, hoja de coca o bienes “de lujo” (celulares, radios). Se identificaron tensiones sobre el uso del dinero con los esposos y con los hijos adolescentes. Estos aspectos serán explorados en el capítulo 5.

Cuando el bono se destina a educación, se prioriza la compra de útiles y uniformes. Asimismo se ofrecen colaboraciones para la compra de materiales de enseñanza, pago de las cuotas de la Asociación de Padres de Familia (APAFA) y realización de actividades extracurriculares de la escuela, tal y como se detalló en la sección sobre las corresponsabilidades. En todas las comunidades estudiadas las solicitudes de colaboración de la escuela o de la APAFA habían aumentado a raíz de la llegada de Juntos. Aun cuando estos gastos pueden ser pequeños, son frecuentes y se multiplican según el número de hijos que tenga la familia. La inversión en salud es menos habitual porque la mayor parte del bono se destina a la compra de alimentos y gastos escolares, pero cuando ocurre se destina a adquirir medicinas básicas e insumos (algodón, alcohol, jeringas) que suelen escasear en las postas. Se identificaron tres usos adicionales:

- **Pago de gastos asociados a la participación en el programa.** Estos gastos por lo general se relacionan con fotocopias, traslados a las ciudades para cobrar el bono, cuotas o multas solicitadas por el comité local de Juntos y compra de materiales para llevar a cabo las actividades complementarias al programa (letrinas, cocinas mejoradas, cría de animales menores, etc.).
- **Ahorro.** Este se produce a través de dos estrategias: (i) como fondo de emergencia, generalmente usado para atender enfermedades de los miembros de la familia o para responder a las solicitudes de la escuela o de la APAFA, y (ii) como ahorro productivo destinado a la compra de animales menores (cuyes, cerdos), cabezas de ganado, y de activos como motores o botes para pescar, en el caso de la Selva. La mayor parte de los hogares entrevistados enfrentaban muchas dificultades para ahorrar de manera sostenida. Sin embargo, cuando lo lograban, priorizaban la creación de un fondo de emergencia. Las experiencias de ahorro productivo son menos frecuentes y generalmente están asociadas a familias con uno o dos hijos. Sin embargo, la mayoría de los hogares aspiraba a incrementar sus posibilidades de ahorro para realizar inversiones productivas. Cabe señalar que se observaron algunas prácticas de ahorro que van en detrimento de la inver-

*“Expectativas que hay quizás, hasta qué punto, hasta qué momento vamos a recibir y hasta qué momento nos van a limitar, hasta acá no más el contrato. No hay que enojarse, hay que agradecerse, al contrario. Porque un bien llegó y estamos viendo la forma de poder sobresalir si quiera con eso”.*

(EC.Betania.07. PF)

sión en alimentación, educación y salud, especialmente en el caso de hogares con hijos próximos a culminar la educación secundaria. Estas familias son conscientes de que el bono se terminará y buscan acumular ahorros para sobrellevar mejor la salida del programa.

- **Pago de deudas.** Estas pueden ser de dos tipos. Las más frecuentes están vinculadas a la compra de alimentos y medicinas a crédito en las comunidades mismas, una práctica muy común en las zonas de estudio ubicadas en la Selva. Las usuarias solicitan crédito en bodegas locales para comprar fideos, atún, huevos, arroz, fósforos, jabón y velas. Asimismo adquieren medicinas comercializadas informalmente. Por ejemplo, varias usuarias awajún de la comunidad de Achoaga no compraban insumos en la ciudad de Santa María de Nieva, sino que volvían a la comunidad a saldar sus deudas. En las comunidades amazónicas de Betania y Nuevo Progreso se ha incrementado la presencia de bodegas desde la llegada del programa. Algunas de estas bodegas pertenecen a usuarias del mismo o a sus familiares. En estos casos se observó que una porción importante de la transferencia se destinaba a comprar abarrotes para surtir la bodega y no para el consumo de los niños, lo cual revela una tensión entre los emprendimientos económicos de las usuarias y los fines del programa. Dado que en Betania los pagos se realizan cada cuatro meses, las usuarias contaban con un capital importante de inversión para sus bodegas.

Un segundo tipo de pago de deudas está asociado con los créditos adquiridos en entidades microfinancieras. Esta situación solamente se encontró en la parcialidad aymará de Sicta, donde se identificaron, por un lado, confusiones en torno a las condiciones de los presta-

mos, lo cual pone de presente la importancia de intensificar los esfuerzos de educación financiera. Por otro lado, algunas usuarias también manifestaron sentirse obligadas por el programa –a través de los gestores– a vincularse a tales entidades. El siguiente testimonio de una madre de familia ilustra estas dos situaciones: *“Entonces del banco también nos hemos prestado. Había, con programa Juntos. Hay un banco que han solicitado que ha venido a ofrecernos con Programa Juntos, siempre. Yo he solicitado, entonces, me ha aprobado 400 soles. De 400 soles en 4 meses he pagado el interés, a cada mes he pagado 25 soles, ha salido. Y así he sacado, 50 soles. Entonces seguía viniendo y ya no quería porque mucho es el interés. Todos, la mayor parte que han sacado al último, al ver eso se han lamentado, por gusto hemos sacado. Hasta mil soles creo que ha salido 80 soles. Así ha salido. Mucho es, pues. Y nos decía el promotor: es menos, menos. Entonces le hemos preguntado cuando ha venido a hacer charla, ¿cuánto es el interés de 100 soles, cuanto por ciento es? Es poco, es poco. No nos decía bien claro, pues. Es poco, es poco, así nomás nos decía. Cuando ya nos han dado y nosotros mismos hemos sacado, más ha sido, ya”* (EC.Sicta.01.MF).

## SALIDA DEL PROGRAMA Y EXPECTATIVAS A FUTURO

Los hogares indígenas expresaron confusión sobre cuándo y cómo se gestionará su egreso de Juntos. La idea de no recibir el bono generaba incertidumbre y se identificó el deseo generalizado de que el programa continuara operando en beneficio de los pobres del país. Como explica un padre asháninka de la comunidad de Betania: *“Expectativas que hay quizás, hasta qué punto, hasta qué momento vamos a recibir y hasta qué momento nos van a limitar, hasta acá no más el contrato. No hay que enojarse, hay que agradecerse, al contrario. Porque un bien llegó y estamos viendo la forma de poder sobresalir si quiera con eso”* (EC.Betania.PF.07). Los niños y adolescentes entrevistados también manifestaron su deseo de que el programa siguiera beneficiando a sus hermanos menores. En palabras de un niño aymará de Sicta, el programa debería continuar *“hasta que yo termine el colegio y con mi hermana siga”* (EC. Sicta.HIJ.08).

La gran mayoría de hogares usuarios manifestaron su deseo de continuar en Juntos, con dos excepciones notables: (i) aquellas madres que habían recibido varias suspensiones y quienes por consiguiente habían indicado, junto con sus cónyuges, que sería mejor retirarse para no seguir siendo “castigados” o “juzgados”; y (ii) aquellos

hogares donde las madres y los padres consideraban que participar en el programa exigía mucho tiempo porque debían cumplirse varias condicionalidades, incluyendo en esta categoría las actividades complementarias y otros requerimientos informales ya mencionados. Sin embargo, durante la realización del trabajo de campo, ninguno de estos hogares solicitó su retiro del programa.

Varias familias asociaban el egreso de Juntos con la graduación de secundaria de sus hijos, y había confusión sobre los criterios que el programa emplearía para dar continuidad a las transferencias. Por ejemplo, existía la idea de que el programa exige un promedio de notas para continuar apoyando a los estudiantes, lo cual no es cierto: ningún alumno está obligado por Juntos a mantener una calificación promedio.

¿Cómo imaginan los hogares su vida después del programa? Las familias manifestaron que los gestores les habían aconsejado ahorrar o invertir parte del bono porque Juntos se acabaría algún día. Esta idea resultaba atractiva para los hogares, pero su capacidad de ahorro en efectivo era muy limitada. Por otra parte, se identificó un cambio generacional en las expectativas a futuro: mientras que los padres deseaban juntar un capital para realizar inversiones productivas, los hijos aspiraban a migrar a las ciudades para obtener una profesión. Son pocos los jóvenes de las comunidades estudiadas que aspiran a seguir trabajando en las chacras, pues afirman no querer sufrir como sus padres. Varios hogares expresaron una tensión entre la realización de una inversión productiva y la inversión en la educación superior de uno de sus hijos. Sin embargo, la mayoría manifestó su deseo de quedarse con “un recuerdo” del programa, bien a través de la compra de animales, de la apertura de una bodega o de la realización de mejoras en sus viviendas.





## CAPÍTULO 3

### Operaciones e implementación del programa Juntos en las comunidades estudiadas

**E**n este capítulo se aborda la situación de las operaciones de Juntos tal y como se encontró en las comunidades analizadas. La información que se presenta a continuación no debe interpretarse como una evaluación del estado actual del programa, sino como un registro de los cambios introducidos y de las experiencias acumuladas desde su llegada a las comunidades (2006-2007), hasta el período en que se realizó el trabajo de campo para esta investigación (febrero-agosto de 2012). En el manual de operaciones del programa (Juntos 2011) se detallan los diversos procesos sobre los cuales se encuentra cimentada su implementación. En cuanto a las operaciones mismas, estas incluyen cinco procesos: afiliación, mantenimiento del padrón de hogares, verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades, liquidación y transferencia del incentivo monetario condicionado, y apoyo familiar<sup>21</sup>. Cabe señalar que todas las directivas de aplicación de dichos procesos operativos han sido recién-

21 El Manual de Operaciones del Programa Juntos fue aprobado en la V Sesión Ordinaria del 25 de mayo de 2011 y formalizado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 030-2011-PCM/PNADP-DE del 02 de junio de 2011.

temente actualizadas (junio-julio de 2013) como resultado de la revisión del programa realizada después de que este fuera transferido desde la Presidencia del Consejo de Ministros al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (enero de 2012)<sup>22</sup>. A continuación se presenta información relevante para fortalecer la implementación de dichos procesos operativos en contextos indígenas.<sup>23</sup> La situación de los servicios públicos asociados al cumplimiento de las corresponsabilidades se aborda en el capítulo 4.

## AFILIACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL PADRÓN DE HOGARES

### Ingreso al programa Juntos

Los hogares indígenas asocian el inicio de Juntos con la llegada de los empadronadores del Instituto Nacional de Estadística (INEI), quienes realizaron un censo para identificar a los usuarios potenciales. Se recuerda que dicha llegada fue sin previo aviso y que no siempre fue posible reunir a toda la comunidad, en especial a aquellas familias que residían en los lugares más alejados. El ingreso al espacio comunal sin haber cumplido con esta regla elemental de cortesía no fue bien recibido, especialmente en las comunidades amazónicas.

En todas las comunidades estudiadas se reportaron problemas con el registro censal que afectaron la transparencia del proceso de afiliación. Por ejemplo, cuando la recolección de información se realizaba desde el centro de la comunidad, se excluía a los residentes de las zonas más apartadas o a quienes se encontraban en la chacra o en actividades de pastoreo. También se recuerda que algunos empadronadores nunca llegaron a las comuni-

dades porque consideraron que quedaban muy retiradas (recuadro 3.1). Finalmente, los errores de escritura de los nombres y apellidos indígenas generaron complicaciones para la obtención del DNI. Desde el punto de vista de los hogares indígenas, los errores censales explican por qué algunas familias pobres no fueron seleccionadas como usuarias de Juntos.

Los testimonios de miembros de las seis comunidades estudiadas indican que estos recuerdan la inscripción en el Programa Juntos como un proceso largo, confuso, difícil y muy burocrático. Este podía exigir la realización de varios trámites en las ciudades y otros gastos difíciles de asumir para las familias en situación de pobreza extrema. A continuación se presentan las fuentes de mayor confusión para los hogares indígenas:

- **Solicitudes reiteradas y contradictorias de documentos (DNI, partida de nacimiento, certificado de residencia y carnet del Seguro Integral de Salud):** Muchas familias no contaban con dichos documentos, razón por la cual Juntos facilitó la implementación de campañas de obtención de documentos de identidad por parte del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Quienes sí poseían los documentos del caso tuvieron dificultades para obtener fotocopias, así que debieron trasladarse a las ciudades. El personal del programa indicó que dicha documentación sería “llevada a Lima” para finalizar la selección de usuarios. Esto hizo que se reportaran casos de familias que optaron por no entregar su documento de identidad, tanto por desconfianza como por prudencia, pues no se les garantizaba el ingreso al programa. En todas las comunidades se registraron casos de familias que entregaron su respectivo documento y que no fueron seleccionadas, lo cual generó malestar, confusión y conflictos internos. Por ejemplo, en la comunidad shawi de Nuevo Progreso se recuerda la llegada de un ingeniero sin previo aviso, quien se presentó como funcionario de Juntos y solicitó copias de los documentos de identidad para determinar si los hogares podían participar.
- **Criterios de selección de los usuarios:** Cuando se supo que no todos los hogares participarían en el programa, se produjo cierta tensión entre las familias. Por ejemplo, en las comunidades andinas de Sicta, Sarhua y Ahuay algunas familias no seleccionadas dejaron de participar temporalmente en las faenas porque consideraban que debían ser asumidas por los hogares usuarios a cambio del “sueldo” que les daba el Estado.

22 Las directivas vigentes se encuentran disponibles en la página web del programa: [www.juntos.gob.pe](http://www.juntos.gob.pe). Véase allí la sección titulada “Cómo trabajamos”.

23 Durante el trabajo de campo se visitaron las oficinas de las unidades territoriales ubicadas en Amazonas (Condorcanqui), Ayacucho, Huancavelica, Junín, Puno y Loreto (Yurimaguas). Algunas de estas oficinas habían registrado reducciones de recursos y personal, lo cual dificultaba la atención de las comunidades rurales más alejadas. Esto afectaba de manera especial a los gestores que debían trasladarse por río. Las operaciones del programa eran bastante más complicadas en las comunidades amazónicas, no solo por las distancias o por la naturaleza del transporte (más irregular y costoso), sino también por la calidad de la comunicación. A pesar de que todas las comunidades de la muestra se encontraban en situación de pobreza, existía una notoria heterogeneidad en cuanto al acceso a servicios de telecomunicaciones. Por ejemplo, mientras que en las comunidades andinas de Sarhua y Sicta la gran mayoría de usuarias de Juntos tenía celular –el cual se podía emplear para comunicarse con el gestor del programa–, la cobertura de red era muy limitada en las comunidades amazónicas.

### Recuadro 3.1

## PARTICIPACIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN REPRESENTATIVA INDÍGENA EN EL EMPADRONAMIENTO DE HOGARES

El primer empadronamiento en la comunidad asháninka de Betania fue realizado por la Central Asháninka del Río Tambo (CART), organización representativa con mucha legitimidad en la cuenca y que cuenta con importantes nexos con la dirigencia de la comunidad. La CART asumió esta actividad porque se sabía que el personal del Instituto Nacional de Estadística no iba a llegar hasta allí debido a que está localizada a 12 horas de la ciudad de Satipo. Los hogares indígenas consideraron que el empadronamiento de la CART fue bien coordinado con la comunidad, lo cual generó confianza. Sin embargo, algunos representantes de la CART pensaron que también debían encargarse de monitorear el uso de la transferencia monetaria por parte de las familias, llegando incluso a pedir a las madres titulares que presentaran los recibos de las compras realizadas para verificar si habían adquirido alimentos y útiles escolares. Este hecho sucedió entre los años 2006 y 2007.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en el trabajo de campo.

Por otro lado, en las comunidades de Betania y Nuevo Progreso se consideraba que solo los indígenas residentes en la comunidad debían participar en el programa, excluyendo así a los mestizos en situación de pobreza.

- **Tiempos de espera excesivos para saber si la familia había sido incorporada al padrón de usuarios:** Se identificaron hogares que tuvieron que esperar hasta un año para saber si serían incluidos en Juntos. Dadas las expectativas generadas por la entrega de la transferencia en efectivo, así como los esfuerzos desplegados para cumplir con los trámites, la espera prolongada generaba angustia en las madres, quienes temían haber hecho algo mal y por tanto perjudicarían a su familia.
- **Falta de información oportuna sobre los compromisos de participación en el programa:** Aunque se comprendía claramente que para mantener el estatus de usuario se debía cumplir con las corresponsabilidades, no existía claridad sobre cuáles eran los requerimientos reales del programa. En palabras de una madre awajún de Achoaga: *“Nunca estuve informada. Mediante un censo fui seleccionada como beneficiaria... Y me dejaron una nota con lo que debería acercarme a Nieva a registrarme y ser beneficiaria del Programa”* (EC. Achoaga.01.MF).
- **Demoras para formalizar el cambio de titular:** En todas las comunidades se conocieron hogares cuyos pri-

meros titulares fueron varones, dado que las madres eran indocumentadas, menores de edad o huérfanas. Una vez que las madres obtenían su DNI, debía realizarse un proceso de cambio de titular, el cual resultaba largo y confuso para las familias. Se identificaron demoras hasta de seis meses, lo cual implicaba que el hogar dejaba de recibir dos o tres transferencias. Una variación de este problema, aunque mucho menos frecuente, era cuando fallecía la madre titular y entonces debía registrarse al padre.

### Asambleas comunales de validación

Durante los primeros años de presencia de Juntos, la validación pública de usuarios no fue aplicada en todas las comunidades analizadas. Sin embargo, fue un mecanismo de transparencia altamente valorado por los hogares y por las autoridades locales, pues cuando se puso en práctica sirvió para resolver dudas sobre el programa y para retirar del padrón a aquellas familias que no cumplían el perfil de usuario, como por ejemplo empleados públicos o agricultores más solventes. También sirvió para evidenciar conflictos de intereses, como por ejemplo cuando las autoridades intentaban incluir a sus familiares en el padrón de usuarios.

Igualmente se detectaron problemas en el desarrollo de estas consultas públicas. Algunos comuneros preferían callar para evitar conflictos con sus vecinos o con residentes poderosos. Por otro lado, los hombres y las mujeres

*“Nunca estuve informada. Mediante un censo fui seleccionada como beneficiaria...Y me dejaron una nota con lo que debería acercarme a Nieva a registrarme y ser beneficiaria del Programa”.*

*(EC.Achoaga.01.MF)*

con experiencia previa de liderazgo solían tener mayor participación en las discusiones. Los comuneros que hablaban español entendían mejor los contenidos. También se explicaba que la presencia de la red de parentesco en dichas asambleas era muy importante para que “no se perjudique” a la familia extensa. Por ejemplo, en la comunidad asháninka de Betania se conoció un caso donde la exclusión de una mujer --por ser esposa de un funcionario municipal-- fue “compensada” con la inclusión de su hermana en el programa, gracias a la presión ejercida por su red de parentesco.

Igualmente se registraron cuestionamientos sobre los resultados de las asambleas comunales. En algunos casos, los conflictos previos entre familias o mujeres fueron llevados a dicho espacio. Para las mujeres afectadas, su exclusión de Juntos se debía a una venganza o era resultado de la envidia o celos que despertaban en otras mujeres de la comunidad. Así por ejemplo, una joven quechua de Sarhua fue excluida del programa en una asamblea de validación porque se la consideraba la “mujer del profesor”. Esto a pesar de que había sido abandonada por el docente --que ya era casado--, luego de dejarla embarazada mientras cursaba estudios secundarios. La joven tuvo que migrar a la ciudad de Huamanga para trabajar y enviar remesas a su madre, quien se hizo cargo del menor. La abuela era usuaria del programa Juntos (EC.Sarhua.07.MF).

Según testimonios de hogares indígenas, las autoridades locales desempeñaron un papel muy importante durante las asambleas de validación, pues brindaron seguridad y contribuyeron a mejorar la comunicación con los representantes del programa. Sin embargo, algunos informantes consideraban que las autoridades habían beneficiado a sus familiares y allegados. Tomando en cuenta las mejoras realizadas en el proceso de focalización, es

poco viable que este tipo de situaciones se presente en la actualidad. Es más probable que dichas apreciaciones se originen en ofrecimientos realizados por algunos candidatos durante las elecciones<sup>24</sup>. Por ejemplo, en Huancaavelica se documentó el caso de un candidato al Congreso que había ofrecido la incorporación en el programa Juntos a todas las comunidades que votaran por él, a pesar de que no tenía influencia real en las operaciones del mismo (vease el capítulo 5).

Desde la perspectiva de las autoridades locales --tanto municipales como tradicionales--, apoyar la implementación de asambleas de validación era parte de sus responsabilidades porque se beneficiaba a las familias y el progreso colectivo. Sin embargo, también manifestaron que se les ponía “en compromiso” cuando se les solicitaba avalar el retiro de una familia, pues esto generaba problemas con los afectados y sus allegados. El testimonio de un gestor de la comunidad Betania ilustra esta situación: *“Entonces en esas reuniones que se hacía participaban las autoridades locales, incluso alcaldes, gobernadores en algunos casos, o sino sus representantes, y se leía el nombre de las personas... y la población, y también nosotros ya avalaban para que esta entre o no entre al programa Juntos, en el caso de Río Negro... en la mayoría de los casos hubo problemas con los agricultores cafetaleros quienes las autoridades no querían meterse en problemas y lo pasaban todo y ese ha sido nuestro error de esas asambleas”* (EC.Betania.01.PPJ).

## VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS CORRESPONSABILIDADES

### Los gestores locales y sus funciones

Los gestores son los representantes de Juntos en el ámbito local y se encargan de verificar que los hogares cumplan con las corresponsabilidades establecidas por el programa. Las visitas de los gestores a las comunidades estudiadas se producen cada dos o tres meses, antes de que se realice el pago del incentivo monetario. La comunicación con las usuarias es predominantemente oral y rara vez se usan papelógrafos o ayudas visuales, a pesar de que resultan efectivas. Por ejemplo, una vez el gestor

24 Varias comunidades conservaban aún publicidad electoral cuando fueron visitadas por el equipo de investigación, pues los comicios regionales y municipales tuvieron lugar en 2010, mientras que las elecciones congresales y presidenciales fueron en 2011.

de Betania usó dibujos para explicar a las madres cómo funcionaba el cajero del Banco de la Nación, lo cual fue muy bien recibido. A diferencia de la Selva, donde la visita del gestor se anuncia con días de anticipación por las distancias, en las comunidades de la Sierra este suele llegar el mismo día en que se programa su visita. Como la cobertura telefónica es mayor y de mejor calidad en las comunidades andinas, el gestor incluso puede llamar al celular de alguna autoridad o de la madre líder para informar sobre su llegada o realizar coordinaciones previas.

Durante el trabajo de campo se comprobaron las difíciles condiciones de trabajo de los gestores. Estos suelen tener un número elevado de comunidades a su cargo, razón por la cual no las pueden visitar con frecuencia y/o quedarse mucho tiempo en una zona. Asimismo, el programa no brinda transporte, lo cual obliga a los gestores a depender de los precarios medios de desplazamiento que existen en las zonas rurales. Algunos deben movilizarse a pie o viajar por río durante largas horas para llegar a los asentamientos más alejados. Por otro lado, se observó que emplean cabinas públicas o deben viajar hasta la oficina de la sede territorial del programa para hacer sus informes en computadora. Como explica un gestor entrevistado: *“En primer lugar, para hacerle una atención eficiente a*

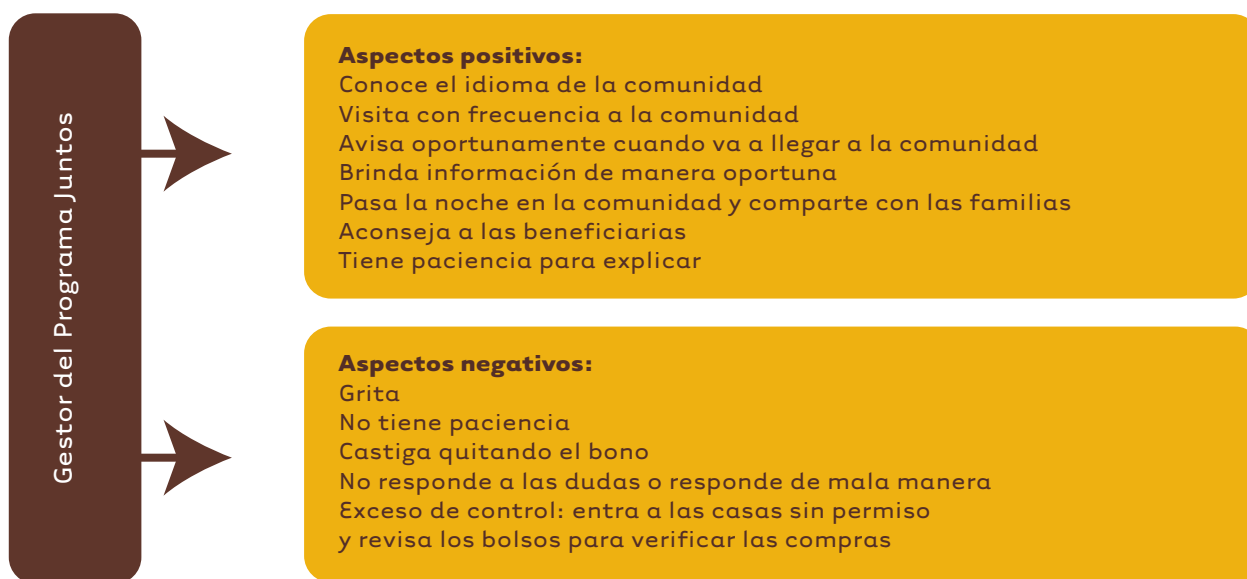
*la beneficiaria no se cuenta con los instrumentos generales. A la fecha no se nos entrega, por ejemplo, los materiales de escritorio para el personal, cosa que anteriormente nos entregaban”* (EiC.Ahuay.PPJ).

Es común que los gestores reúnan a las madres titulares en el centro de la comunidad. En dichas reuniones se atienden las dudas de las usuarias, aunque no siempre se dan respuestas claras o fáciles de entender, como bien se constató durante el trabajo de campo. Asimismo, durante estas reuniones las madres suspendidas presentan constancias de asistencia expedidas por la escuela y por la posta para volver a ser consideradas en los pagos de transferencias.

El gestor de Juntos es una figura de poder en las comunidades y media la relación entre las usuarias y el programa. Se le percibe como educador y consejero. La mayoría de las familias considera que su permanencia en el programa depende de las decisiones del gestor, a pesar de que estos suelen explicar que dichos resultados ya vienen en el “sistema” del programa, sobre el cual ellos no pueden incidir. En el gráfico 3.1 se observan los aspectos positivos y negativos de los gestores según lo manifestado por los entrevistados en las seis comunidades. Nótese que las

Gráfico 3.1

**ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL GESTOR DEL PROGRAMA JUNTOS SEGÚN LOS HOGARES INDÍGENAS**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos durante el trabajo de campo.

### Recuadro 3.2

#### LA IMPORTANCIA DE ASEGURAR UN TRATO RESPETUOSO Y DIGNO PARA LAS USUARIAS DEL PROGRAMA JUNTOS

Las relaciones entre el gestor de la comunidad de Sarhua y las madres usuarias del programa eran muy tensas. A pesar de que el gestor era de origen ayacuchano y manejaba el quechua, era calificado como una persona con poca paciencia que gritaba a las madres cuando no cumplían con las corresponsabilidades o le desobedecían. Un padre de familia describió al gestor de la siguiente manera: *“Muy renegón, y cuando le preguntas, así que cualquier cosita de consultas es ya prácticamente es molesto, con alta voz y maltrato psicológico”* (EC.Sarhua.01.PF). Las madres afirmaron que el gestor les decía que los niños debían crecer y aumentar de peso, pues de otro modo serían retirados de Juntos, además de que les señalaba una serie de mejoras para hacer en sus casas. Igualmente manifestaron que las respuestas dadas por el gestor eran muy ofensivas. Una usuaria recuerda que durante un proceso de pago en Chuschi, una madre se acercó al gestor en busca de orientación y recibió como respuesta: *“Acaso yo bebo contigo, acaso yo duermo contigo”* (EC.Sarhua.11.MF). Dadas las circunstancias, las madres solicitaron la intervención del gobernador, y posteriormente la del Director de Asuntos Sociales de la Municipalidad de Sarhua. Las madres no habían presentado una queja formal pues querían averiguar si el gestor se comportaba de la misma manera en los otros anexos de Sarhua. También estaban dando un compás de espera para que el gestor cambiara de actitud a través de la intervención de las autoridades locales. Al finalizar el trabajo de campo la situación no había mejorado. En conversaciones informales con el gestor se identificó que tenía una visión muy paternalista de los campesinos, y que más bien consideraba que era necesario imponer su autoridad para asegurar cambios de comportamiento favorables a su desarrollo.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos en el trabajo de campo.

valoraciones positivas giran alrededor de la calidad de las relaciones establecidas con los usuarios y los comuneros. Los gestores más apreciados son percibidos como cercanos, es decir, aquellos que saben escuchar y explicar, hablan el idioma y conocen las costumbres de la comunidad, y comparten con ella quedándose a comer o pasando la noche allí. Por ejemplo, las madres de Achoaga y Nuevo Progreso recalcan que los gestores les explicaban con paciencia porque no les “tenían cólera”.

Los gestores encontrados en la mayoría de las comunidades eran respetados y apreciados por las usuarias y las autoridades. Sin embargo, también se identificó el caso de un gestor que maltrataba abiertamente a las madres con gritos e insultos (recuadro 3.2).

De acuerdo con las entrevistas realizadas, y según lo constatado durante el trabajo de campo, los gestores desarrollan actividades en cuatro rubros:

**(i) Monitoreo de las condicionalidades:** Coordinan con el personal de salud y educación para el llenado de las

fichas de asistencia y se reúnen con las autoridades comunales para informar sobre el desarrollo del programa. Se identificaron algunas prácticas de monitoreo que no respetaban la privacidad de los hogares y/o la autonomía de las usuarias, como por ejemplo:

- Ingreso a las casas sin previo aviso para verificar que estén limpias o que se hayan hecho las mejoras indicadas (cocinas, cuartos separados para padres e hijos, alacenas), así como para comprobar que los niños estén aseados. Incluso se supo de casos en que tomaban fotos dentro de las viviendas, lo cual no siempre era bien recibido por los hogares. Un adolescente quechua usuario del programa recuerda la visita del gestor de la siguiente manera: *“O sea, visitaba las casas, cómo estaban, de un momento al otro llegaba, cómo lo atienden a sus hijos, si está limpia o no está limpia. De sorpresa llegaba y a la persona que estaba limpia, ya bueno sus felicitaciones, a una persona que no estaba limpia bueno se hacían que les griten. Y luego ya... aunque les hablaba ¿no? tienen que ser así... bueno había personas que no le hacían caso, y personas*

que sí le hacían caso, ajá. Y por mucho que se desobedece bueno, poco a poco, ellos mismos se han hecho suspender” (EC.Ahuay.01.HIJ).

- Revisión de los bolsos de las madres para verificar que hayan comprado alimentos o útiles, como lo ilustra el siguiente testimonio de una madre titular: “Como están asistiendo a la hora entran o no eso ve y le decimos a la hora entramos; ve también cómo preparamos para los hijos y le decimos así, así estamos preparando delante de ellos nos hacen hablar. En platitos preparamos ellos nos toman fotos y también hay que explicar a dónde pertenece; qué cantidad come al día un niño eso nos pregunta y les decimos cinco veces come. La profesora nos pregunta eso. Y ahora cuando hay que ir a recoger plata nos hace hacer reunión a todos, y nos dice a sus hijos bien van mandar, y en ahí revisa los bultos, nos busca y encuentra coca y después nos hacemos reñir. A mí más bien ni una vez me ha encontrado porque yo compro frutas, carne. Nos pregunta qué han comprado para sus hijos y nos revisa uno por uno y cuando les encuentra alcohol y coca le dice: ¿esto va a tomar los hijos?; así no más nos hacemos reñir” (EC.Sicta.10.MF).

Se consultó a los gestores locales sobre estas prácticas y señalaron que disponían de tiempo limitado para realizar las visitas a los hogares. Mientras que algunos manifestaron que era necesario respetar el espacio privado de las familias durante dichas visitas, otros pensaban que había que “revisar bien” para comprobar el cumplimiento de las corresponsabilidades dentro del hogar. Algunos consideraban que las visitas eran parte del proceso de focalización del programa. En palabras del gestor de Ahuay: “Pero no netamente le haces una verificación de sus indicadores, no, sino que hay que evaluar si esta persona merece excluirlo o no excluirlo ¿no? Se levanta una información y una fotografía de su casa, de su vivienda...” (EIC.Ahuay.PPJ).

**(ii) Recomendaciones a las madres:** Estas orientaciones, que se producen durante las reuniones colectivas o en conversaciones privadas, se relacionan con el cumplimiento de las condicionalidades oficiales del programa, pero también con otros requerimientos que se perciben como tales, entre ellos la siembra de huertas familiares, la construcción de letrinas, la elaboración de bordados, la cría de animales y la realización de faenas. También se brindan pautas sobre la crianza de los niños. Como explica una madre usuaria: “Nos daba recomendación para hacer unas huertas familiares y hacer ya las papillas que nos han enseñado y a darle a sus hijos para que este nutri-

do, esto le vas a hacer, tiene que comer cinco veces al día” (EC.Sarhua.01.MF). Algunas familias apreciaban las visitas de los gestores a sus casas, pues consideraban que era una oportunidad para recibir orientaciones y conversar en privado sobre sus problemas. Esto por cuanto algunas mujeres no se sentían cómodas ventilando tales asuntos en las reuniones del comité local de usuarias.

**(iii) Organización de capacitaciones y de sesiones demostrativas:** En cuatro de las seis comunidades estudiadas las capacitaciones se percibían como parte de las corresponsabilidades obligatorias del programa Juntos. Allí se consideraba que faltar a una sesión podía ser causal de “castigo”. La oferta de capacitaciones era mayor en las comunidades andinas que en las amazónicas, y en todos los casos estaban dirigidas principalmente a las mujeres<sup>25</sup>. Desde la perspectiva de los hogares, las capacitaciones ofrecían un espacio de aprendizaje y se valoraba de manera especial las vinculadas al campo de la salud-nutrición. Aunque en todas las comunidades el personal de salud es responsable de impartir dichas capacitaciones como parte de sus actividades regulares de promoción, se observó que los gestores locales dedicaban parte de su tiempo a la coordinación de estas actividades (convocatoria, definición de contenidos y exposiciones de acuerdo a su formación). La mayoría de los gestores entrevistados consideraba que organizar estas actividades era parte de su trabajo.

**(iv) Resolución de dudas y/o conflictos:** Algunos gestores eran invitados a las asambleas comunales para esclarecer la situación de otras intervenciones sociales operativas en la zona, incluyendo los nuevos programas Beca 18, Pensión 65 y Cuna Más promovidos por el Estado peruano en el ámbito nacional. Asimismo, podían ser convocados para mediar en conflictos de linderos o interfamiliares, en la medida en que se los percibía como figuras de autoridad.

En el cuadro 3.1 se resume el perfil y las tareas de los gestores asignados a las comunidades analizadas, así como la opinión de los usuarios indígenas sobre su desempeño.

---

25 En cinco de las seis comunidades se observó que los varones adultos no asistían a las capacitaciones y rara vez acudían al puesto de salud para hacerle los controles a los niños, pues se consideraba que estas actividades les correspondían a las mujeres. Asimismo se comprobó que a las charlas de salud sexual y reproductiva solo acudían mujeres. Salvo contadas excepciones, el personal de salud no suele incluir a los varones en la convocatoria.

**CUADRO 3.1: PERFIL, TAREAS Y VALORACIÓN DE LOS GESTORES DEL PROGRAMA JUNTOS EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS ESTUDIADAS**

COMUNIDAD	SEXO MASCULINO (M) FEMENINO (F)	ANTIGÜEDAD COMO GESTOR	NÚMERO DE COMUNIDADES A SU CARGO	USUARIOS A SU CARGO	TAREAS REPORTADAS	COORDINACIONES OBSERVADAS	OPINIÓN DE LAS USUARIAS SOBRE SU DESEMPEÑO
Achoaga	Dos gestores M/M	2011	Gestor 1: 18 Gestor 2: 16	Información no proporcionada	Un gestor visitaba las comunidad cada dos meses para hacer el monitoreo de las condicionalidades en educación (inicial y primaria). El otro gestor se quedaba en Nieva y supervisaba las condicionalidades en salud y educación secundaria.	Los gestores recolectaban la información elaborada por el personal de salud y educación. No los capacitaban sobre el programa.	Solo conocían al gestor que visitaba la comunidad. Dicho gestor era awájún y era muy apreciado por las madres porque se preocupaba por ellas. Acompañaba a las madres el día de pago para ayudarlas a usar el cajero.
Ahuay	M	2010	12	630	Ambos acudían con frecuencia a la oficina del programa en Lircay. Debían ir hasta la oficina regional en Huanavelica para redactar informes y obtener acceso a internet.	Se observó una mayor coordinación con el personal de salud que con los docentes. La explicación dada es que era más fácil trabajar con el sector salud porque mostraba más interés en el programa.	El gestor hablaba quechua. Las usuarias tenían una buena opinión de su trabajo. Sin embargo, también señalaron que ahora las visitaba menos que antes porque tenía mucho trabajo.
Nuevo Progreso	M	2012	47	1039	Visitaba a la comunidad vecina (Nuevo Arica) cada dos o tres meses, pues allí se encuentra el puesto de salud. Reunía a las usuarias de seis a ocho comunidades para hacer anuncios en el centro de Nuevo Arica.	Se registró mayor coordinación con el personal de salud que con el de educación. El gestor asistía al personal de salud en el llenado de los padrones de control de peso y talla.	Se le consideraba buen gestor por su paciencia y buen trato. Si bien no hablaba shawi, se apreciaban sus esfuerzos por comunicarse lo mejor posible con las madres.



Betania	M	2008	17	800 - 850	<p>Visitaba a la comunidad bimensualmente por 2 ó 3 días. Organizaba una reunión con las usuarias. Visitaba la escuela y el puesto de salud para verificar los planillas de control de peso, talla y asistencia.</p>	<p>Se registró mayor coordinación con el personal de salud. En este caso, se coordinaban los contenidos de las sesiones de mostrativas a ser implementadas por el personal de salud.</p>	<p>Se obtuvieron opiniones positivas acerca de la labor del gestor. Las madres indicaron que confiaban en él y que las apoyaba el día de pago para que cobraran sin problema en el cajero.</p>
Sicita	Dos gestores	2010	12	630	<p>Organizaban una reunión mensual con las madres líderes en la zona. Dado que la locación iba rotando para incluir a todas las comunidades, las madres líderes se desplazaban por la zona. Acudían a los centros educativos y a la posta de salud a recoger los padrones de asistencia. El varón hablaba aymará y se encargaba de realizar todas las coordinaciones con las usuarias. La mujer brindaba apoyo en la organización y coordinación con los proveedores de servicios.</p>	<p>Se observó poca coordinación con el personal de salud y educación de las comunidades. La coordinación era mayor con las Direcciones Regionales de Educación y Salud. Se verificó una coordinación regular con la Municipalidad Distrital de Vilquechico.</p>	<p>Dado que los gestores eran nuevos, no había opiniones formadas sobre ellos. Sin embargo, se apreciaba el hecho de que uno de los dos hablara aymará. Se percibía que el gestor era más estricto que la gestora.</p>
Sarhua	M	Inicios 2012	Todo el distrito de Sarhua, incluyendo seis anexos	205	<p>Visitaba a la comunidad cada tres o cuatro meses. Reunía a las usuarias y recolectaba información sobre el cumplimiento de las condicionalidades en el colegio y en la posta.</p>	<p>Coordinaba con los otros sectores para obtener información sobre cumplimiento. No se identificaron otras coordinaciones.</p>	<p>Las usuarias tenían una mala relación con el gestor, quien a pesar de hablar quechua no les comunicaba los mensajes con paciencia. Las madres lo acusaban de malos tratos y gritos, razón por la cual habrían solicitado un cambio.</p>

## Funcionamiento del sistema de monitoreo en el ámbito local

Los hogares indígenas están conscientes de que el programa Juntos cuenta con un sistema de monitoreo del cumplimiento de las corresponsabilidades que involucra al gestor y al personal de salud y educación. Como señaló una madre de Achoaga: *“El jefe del programa Juntos, para que nos controle se va al centro de salud, todo lo que nosotros estamos llevando, control de peso y talla se va a averiguar donde la licenciada, si nosotros mensualmente estamos llevando su peso y talla. Preguntando eso si hemos asistido o no hemos asistido, de acuerdo de esa lista que es lo que ha llevado la licenciada, lo entrega al jefe de Juntos. Entonces de acuerdo de eso, viene a una asamblea, cuando él le invita a todas las beneficiarias, y ahí es lo que pone queja diciendo que ustedes no han cumplido, esta señora ha cumplido. Y aparte de eso, con el profesor también se va a consultar si los alumnos están asistiendo diariamente o no, si es que tienen falta los niños, si no está justificado también nos llama la atención. Así nos controla el jefe de Juntos”* (EC. Achoaga.08.MF).

Durante el trabajo de campo se comprobó que el sistema de monitoreo del programa funcionaba de manera adecuada. Los hogares indígenas reconocían que dicho sistema había mejorado con el paso del tiempo porque se cometían menos errores que en el pasado. Sin embargo, es necesario precisar las funciones del gestor y del personal de salud y educación en la generación de información sobre el cumplimiento de las corresponsabilidades. Un aspecto que era motivo de preocupación entre las usuarias era el de los errores cometidos en los registros de asistencia realizados por el personal de salud y educación, para lo cual solicitaban al gestor que corroborara la información con ellas. Por otro lado, si bien no se observaron casos de microcorrupción asociados al monitoreo de las corresponsabilidades en las comunidades estudiadas, se recogieron testimonios de docentes y enfermeros a quienes algunos padres de familia les habían ofrecido animales o pequeñas sumas de dinero para que no registraran las faltas de sus hijos. Finalmente, se recogieron algunos testimonios sobre las presiones que habrían ejercido los padres ante los proveedores de servicios para no consignar las faltas de sus hijos. El siguiente testimonio de la enfermera de la comunidad awajún de Achoaga es ilustrativo en dos aspectos. Por un lado, comparte su experiencia en las comunidades indígenas del Río Santiago, donde fue testigo de cómo algunos padres de familia presionaban o amenazaban al personal de salud para que no

registrara las faltas. Por otro lado, comenta sobre las mejoras en el monitoreo de corresponsabilidades realizadas en coordinación con el gestor local:

*“Mmm, cuando cobran. El problema es cuando cobran más que no, que sus niños no venían a sus controles. O sea, hay algunas, no te digo acá, he visto esa deficiencia cuando he ido a monitorizar a las comunidades, por ejemplo del Río Santiago, te hablo pues de comunidades pequeñas que también llega Juntos. La población hace que el técnico en ese caso --porque solamente hay técnicos de enfermería-- eh, tanto exigen o insisten o hostigan o te amenazan para que les pongas tú el sello, ¿no? que tenían, el sello de que ha sido controlado, ha sido pesado y que por tanto puedes cobrar, a pesar de que no ha sido así. Entonces, como que un poco hay ese temor, aunque ya... anda nomás. Ha pasado también acá cuando, por ejemplo, han venido a su peso y talla unos niños, cuando yo me doy cuenta que en el banco, le digo pues esta señora no ha venido a su peso y talla, ¿por qué está cobrando? Entonces también falta la participación del gestor. Esos problemitas los vimos en el 2010, se trabajó desde ahí, ya se trabajó con el programa Juntos más continuo, nos reunimos con los gestores locales, entonces se vio que ellos ya venían mensualmente, no solamente a dejarnos los formatos para nosotros poner si vino o no vino la mamá, sino también ellos a venir a ver y a cerciorarse, a trabajar conmigo, porque yo le dije: ese es tu trabajo, yo hago mi trabajo, los dos vemos la asistencia y así nos vamos contentos y yo también firmo. Entonces así es el trabajo hasta ahorita. Hasta ahorita hemos venido haciendo así”* (EIC.Achoaga.PSA).

También se identificaron casos de gestores que “perdonaban” a las madres para evitar su suspensión del programa. Por ejemplo, durante una reunión del comité local de Juntos en Betania se observó una negociación entre el gestor y una madre, cuyo resultado fue que no se registraron las faltas de sus hijos al colegio, evitando así la suspensión de aquella. Desde la perspectiva de las otras madres presentes en la reunión, el gestor había actuado bien porque se trataba de una familia pobre con muchos hijos. Sin embargo, este tipo de situaciones también puede reforzar una relación paternalista con el gestor y, por ende, con el programa mismo.

## Interpretaciones acerca de la suspensión del programa

En las comunidades estudiadas coexisten dos discursos sobre las suspensiones. Por un lado, están las familias que reconocen no haber cumplido con las condicionalidades

y que consideran que se merecen su “castigo”. Por otro lado, se han identificado familias que consideran que la suspensión es un error o un exceso del programa Juntos porque el Estado les ha destinado el bono incondicionalmente, dada su situación de pobreza. El siguiente testimonio de una madre awajún de Achoaga ilustra esta percepción: *“Si en realidad se ha dicho de que quieren apoyar a los más pobres ¿por qué nos suspenden? Hay madres que no han estudiado, por eso aunque nosotros le explicamos así, por no cumplir esto, te están suspendiendo como castigo, las madres no comprenden, no entienden. Dice si esa plata ha venido para que nos apoyen y que nosotros somos pobres, por qué nos suspenden, eso no pueden hacer, dice que mayoría, hablan así”* (EC.Achoaga.13.MF).

En el ámbito local hay confusión sobre el uso que se da al bono de las familias suspendidas. Por un lado está la sospecha común de que el gestor se apropia del dinero y que por ello le resulta conveniente suspender a las familias. Durante el trabajo de campo se comprobó que los gestores explicaban que no tenían acceso al dinero porque era gestionado por el Banco de la Nación. Por otro lado se identificaron dos problemas recurrentes con relación en las suspensiones:

- **Comunicación de la suspensión:** En todas las comunidades se observó que los hogares indígenas no recibían información oportuna sobre su situación frente al programa. En la mayoría de casos, las usuarias se enteraban de que se encontraban suspendidas cuando acudían al día de pago y no encontraban el bono depositado en su cuenta. Esta situación generaba confusión y molestia en las madres. Algunas creían que el cajero se “comió” el dinero o que este había sido sustraído por los funcionarios del Banco de la Nación en colusión con el gestor. Durante el trabajo de campo se comprobó que no existen canales oficiales y oportunos para transmitir la información en materia de suspensiones a las usuarias, y que prevalecen los rumores y los chismes.
- **Complejidad de los trámites para recuperar el estado de usuaria activa:** Los hogares pueden acumular hasta tres suspensiones antes de ser retirados del programa. Se obtuvieron varios testimonios de madres suspendidas que subsanaron su situación frente a Juntos mediante el cumplimiento de sus corresponsabilidades. Sin embargo, también señalaron haber tenido que realizar trámites exigentes en términos de tiempo y recursos. El siguiente testimonio de una madre que

chua de Ahuay ilustra esta situación. Esta usuaria fue suspendida y, una vez que cumplió con las corresponsabilidades, realizó trámites en la ciudad para recuperar el estatus de usuaria activa; este cambio demoró un año: *“Nada le han dado dice, le habían dejado dice. Dice que la señora lo había dejado ya todo, después de hacer tanto, hacer bastante trámite ha ido a Lircay a Huancaavelica, llamaba por teléfono gastando mucha plata, ella lo había dejado. Después de un año que ella lo había dejado todo, su vecina dice alguien, no recuerda bien, le ha dicho, nos ha encargado el promotor Julián de que tu plata está ahí, que avisen que la plata está acá, que venga a cobrar. La señora ya como no recibía como sea ya, a sus hijos tenía que mantener. Si, igual no más le hacía ir a la posta e ir a la escuela”* (EC.Ahuay.11.MF). También se identificaron algunos casos de hogares que habían decidido no seguir en el programa para no tener que hacer los trámites exigidos para salir del estado de suspensión. En estos casos, los padres argumentaban que preferirían invertir su tiempo y recursos en trabajar en su chacra para asegurar su alimentación.

### Coordinación entre los gestores y los proveedores de salud y educación

Los referentes permanentes asociados al programa Juntos en las comunidades estudiadas son el personal de salud y el de educación, aunque este no necesariamente brinda la información adecuada. Los gestores locales entrevistados identificaron al personal de salud como un aliado clave para su trabajo, hecho digno de notar frente a las pocas referencias al personal de educación. Se percibe que es más difícil coordinar con los docentes y que, en términos generales, estos expresan menor interés en el programa. Algunos docentes consideran que Juntos les genera más trabajo y que esto no se refleja en sus sueldos.

Uno de los aspectos que suele generar tensiones entre los gestores y los proveedores de servicios públicos es la división del trabajo en relación con el monitoreo de las condicionalidades. Los gestores manejan una lista de usuarios donde figuran las madres pero que no siempre contiene información detallada sobre los hijos, mientras que el personal de salud emplea las historias médicas de cada niño. Por otro lado, el personal de salud y educación no siempre colabora con el llenado de los formatos de asistencia, esperando que dicha tarea sea asumida por el gestor. Estas situaciones denotan la importancia de fortalecer las coordinaciones entre los sectores de salud y educación y el programa Juntos para optimizar su implementación.

## El papel de los comités locales de madres usuarias y de las madres líderes

Todas las comunidades estudiadas cuentan con comités locales del programa –aunque con diferentes grados de organización– en los cuales se agrupa a las madres usuarias bajo la categoría de “socias”. No obstante su reciente creación, se los considera parte del sistema de cargos propios de las comunidades indígenas y campesinas, razón por la cual siguen patrones similares: elección por voto, rotación de cargos, organización de faenas, ejercicio de representación y otras actividades de proyección (capacitaciones, chocolatadas para los niños). Como se indicó anteriormente, las faenas son una práctica de trabajo colectivo muy extendida en las comunidades campesinas e indígenas de Perú. Pueden ser convocadas para fines comunales (cultivo de chacras, construcción de obras públicas, reparación de infraestructura, etc.) o para fines familiares (techado de casa, cultivo). Las faenas convocadas por los comités locales de Juntos generalmente se relacionan con los servicios de educación y salud. Las usuarias del programa en las seis comunidades estudiadas expresaron su convicción de que la participación en dichas faenas es parte de las corresponsabilidades de Juntos.

Los comités multan a las madres que no asisten o llegan tarde a las reuniones del programa, así como a las que no participan en las faenas. Las multas por tardanza a las reuniones oscilan entre 0,50 centavos y dos soles, mientras que la inasistencia a una faena puede ser penalizada con una multa de entre 10 y 12 soles. Dichos comités son liderados por una presidenta o madre líder, la cual apoya al gestor en sus tareas, aconseja a las socias y hace de intermediaria en los problemas con los proveedores de salud y educación.

Los gestores esperan que los comités locales de Juntos apoyen con la verificación de las condicionalidades. Como explica una madre de Ahuay: *“Un promotor tenía presidenta, secretarias, vocales, ellas vigilan. Si te están controlando, que asistas a las reuniones, te están cobrando las multas, en cualquier momento convocan reuniones, antes habían más reuniones, ahora ya no ya”* (EC.Ahuay.10.MFNB). Sin embargo, algunos gestores consideraban que los alcances de este mecanismo de colaboración debían ser normados por el programa para evitar excesos, como por ejemplo el traslado de las responsabilidades de monitoreo a las madres. Esto tendría como efecto que los comités fueran percibidos como espacios de vigilancia más que de participación. Un gestor de Puno compartió

una propuesta para fortalecer la función de los comités locales de Juntos: *“Colaboran. En varias cosas te pueden colaborar, pero tampoco hay que abusar ¿no? Hay que darles ciertas tareas, pero que solamente sean para su grupo y que cumplan algunos roles ¿no? Pero tampoco no hay una dentro de ellas un manual de organización para ellas ¿no? cosa que el Programa bueno podría dirigir. Podría ser interesante que ellos tengan su manual ¿no?”* (EIC.Puno.PPJ).

Todos los cargos de los comités locales de Juntos son elegidos por voto en presencia del gestor. Los comités se reúnen como mínimo cada vez que el gestor visita la comunidad. Como se detalla a continuación, los comités detectados en las comunidades durante el trabajo de campo exhiben diferentes grados de actividad, complejidad, legitimidad y cohesión:

- Achoaga: El comité cuenta con los cargos de presidenta, tesorera y vocal. Estos no se han rotado desde hace año y medio. La principal función del comité es avisar y convocar a las madres cuando llega el gestor. No organiza reuniones adicionales ni supervisa faenas.
- Ahuay: El comité tiene presidenta, tesorera, secretaria y tres vocales. Los cargos se rotan una vez al año. Convoca a reuniones cuando el gestor visita la comunidad. Organiza y supervisa faenas.
- Betania: El comité tiene presidenta, vicepresidenta y tesorera. Además de organizar reuniones cuando llega el gestor, ha realizado actividades de recaudación de fondos; se trata de colaboraciones obligatorias el día del pago para crear un fondo de emergencia para aquellas mujeres embarazadas que sufren complicaciones (quienes deben ser trasladadas por río hasta Atalaya o Satipo). El proceso de elección de la madre líder actual no fue fácil, pues ninguna usuaria quería asumir el cargo y el gestor tuvo que obligar a una persona. Sin embargo, dicha madre no contaba con legitimidad frente a las otras socias. Se observó que no comprendía bien el español. Una socia del comité se refirió a ella de la siguiente manera: *“No dice, señorita. No hacen actividades. No dialogan. O sea que la presidenta quiere hacer su reunión... pero ellas no le comprenden, no le hacen caso... entonces la presidenta ya se ha dejado porque entre ellas no se comprenden”* (EC.Betania.10.MF).
- Nuevo Progreso: Aunque existe formalmente un comité, muestra poca actividad y carece de legitimidad.

### Recuadro 3.3

## OBSERVACIÓN DE UN PROCESO DE PAGO POR HELICÓPTERO EN BALSAPUERTO (YURIMAGUAS)

El día de pago del programa Juntos en el distrito de Balsapuerto congrega a muchas comunidades de la zona. Las usuarias se trasladan a pie al lugar de pago, viajando hasta por seis horas. Se reúnen en el local comunal ubicado cerca de la municipalidad distrital de Balsapuerto, donde empiezan a hacer cola desde la madrugada. Se espera con mucho interés la llegada del helicóptero de Prosegur\*, el cual puede retrasarse o no llegar por razones climáticas. El día en que se realizó la observación fue necesario esperar el helicóptero hasta las 4 pm. El comité local de Juntos desempeña un papel muy importante porque organiza a las usuarias, las llama a recibir el pago y les ayuda a contar el dinero que reciben. Una buena parte de las usuarias lleva fruta y pescado para vender o intercambiar con los lugareños. También se aprovecha la visita a Balsapuerto para realizar compras de alimentos, útiles escolares, linternas y pilas.

Fuente: Observación participante realizada durante el trabajo de campo en Yurimaguas.

\*Compañía de traslado de valores.

Las madres participan poco. De hecho, la presidenta fue elegida por el gestor porque nadie más se ofreció al considerar que el ejercicio del cargo consumía mucho tiempo. Cabe señalar que la presidenta anterior tuvo que dejar su cargo porque su esposo le prohibió participar en el comité. Decía que iba a pasar mucho tiempo fuera de la casa y en contacto con el gestor. La presidenta actual mantiene un perfil bajo: no organiza reuniones, charlas o faenas.

- Sarhua: El comité tiene presidenta, secretaria, tesorera y vocal. Los cargos se rotan anualmente. Se prefiere que la presidenta sea una mujer mayor. Convoca a reuniones cuando llega el gestor, y coordina y supervisa las faenas. La presidenta cumple encargos dados por el gestor, como por ejemplo verificar que las madres saquen copias de sus documentos de identidad. Se observó que el gestor también supervisaba el desempeño de las madres que trabajaban en Cuna Más, otro programa social estatal.
- Sicta: Destaca por ser el comité más organizado de todos. Cuenta con una madre líder o presidenta, vicepresidente, secretaria y tesorera. La gran mayoría de usuarias valoran la posibilidad de ocupar el cargo porque lo consideran una experiencia de crecimiento personal. Si llegan a la posición de madre líder, tienen la oportunidad de viajar y conocer otras comunidades a través de pasantías. Sin embargo, también hay madres que prefieren evitar los cargos porque exigen mucho tiempo, si bien son criticadas por ello. Se pre-

fiere elegir a madres mayores que tengan experiencia de liderazgo y sepan leer y escribir. La presidenta convoca a reuniones cuando visita el gestor, realiza reuniones adicionales de coordinación con las autoridades, y organiza y supervisa faenas. El cargo de presidenta del comité de Juntos es muy reconocido por la comunidad y tiene más poder de convocatoria que el de teniente alcalde. Las usuarias recuerdan que la gestora anterior permitía la entrega de documentos a través de la madre líder, mientras que en la actualidad se les pide que los trámites sean personales.

## LIQUIDACIÓN Y TRANSFERENCIA DEL INCENTIVO MONETARIO CONDICIONADO

### Cobro y usos del bono

Cada dos meses, las usuarias deben trasladarse a las ciudades para realizar el cobro de 200 soles, ya sea a través de cajeros Multired, agencias del Banco de la Nación o helicóptero (recuadro 3.3). Los pagos se realizan de lunes a viernes. En el cuadro 3.2 se registra información pertinente a la distancia y costos de viaje asumidos por las familias. Un elemento muy importante es la inversión económica que realizan las usuarias para trasladarse al lugar de pago, la cual puede llegar a ser hasta de 20 soles por persona en la comunidad de Betania, dado que se requiere viajar más de dos horas por el río Tambo. En el caso de la comunidad de Sarhua, donde el traslado hasta los lugares de pago puede costar entre 16 y 18 soles, la mayoría de las usu-

rias prefiere caminar durante seis horas en promedio. Un padre de familia de dicha comunidad relata la forma en que se acude al día de pago: *“En Chuschi ha tenido que ir a cobrar mi esposa. Ah señorita, a veces preocupación. A veces señoras gestantes vienen de lejos, caminando 4, 5, 8 horas. A veces un día de caminata da preocupación. En la lluvia, pobrecitos a veces llegan muy cansados a cobrar. Después con la misma tiene que devolverse, caminar otra vuelta. A veces da pena ¿no? A veces yo les digo “¿Por qué Dios es así, no?”, ¿o no somos como los otros, no? Siempre me pregunto yo mismo señorita así. Veo también un poco tristes pues a las señoras. A los padres también, a veces con sus hijitos cargados siempre vienen pues, así señorita. La última vez fue muy mal. Con la naturaleza, todo el día la lluvia, pobrecito ahí deben estar parados, cansados haciendo cola también. A veces por no gastar más, va caminando, pero casi igual también da cansancio”* (EC.Sarhua.02.PF). Cabe señalar que en Sarhua hay señal de celular y una buena parte de los hogares cuenta con teléfonos móviles, siendo por esa razón un lugar propicio para desarrollar programas piloto de pago electrónico.

La mayoría de las usuarias acude en grupo –a menudo acompañadas de sus hijos menores– a las ciudades donde se realiza el pago, por lo general organizadas por los comités locales de Juntos. El acompañamiento de los esposos o de un hijo mayor es más común en las comunidades de la Selva. Se observó que los varones suelen acompañar a mujeres que tienen un manejo insuficiente del español, aunque también se identificaron casos donde este acompañamiento respondía más a celos. En las comunidades de la Sierra se identificaron algunos casos de usuarias que acudían a cobrar durante los fines de semana porque sabían manejar bien el cajero Multired. Esto les permitía acceder a ferias dominicales donde encontraban mayor variedad de productos y a mejores precios. Se observó que las usuarias de las comunidades de la Selva llevaban frutas y yuca para la venta, obteniendo así algunos ingresos que les permitían cubrir los costos del traslado. La mayoría de usuarias regresan a sus comunidades el mismo día.

Los días de pago del programa Juntos son muy notorios porque se forman largas colas de usuarias provenientes de diversas comunidades frente a las sucursales del Banco de la Nación. Los comerciantes de las ciudades están al tanto de este acontecimiento, pues las usuarias generalmente acuden al mercado. En todas las comunidades existe la percepción de que los comerciantes locales incrementan los precios de los productos de mayor deman-

da durante los días de pago del programa, pues tienen a un público cautivo. Se ha recolectado una serie de testimonios en este sentido. Por ejemplo, una madre de Sicta comentó sobre los cambios en los precios de las frutas, las cuales suelen ser muy demandadas por las usuarias de dicha comunidad para las loncheras de los niños: *“Ha subido bastante las frutas. Antes no era así. Había de 50 céntimos, de 1 sol, ahora ya no hay de esos, sino que 2 soles, 3 soles, más ha subido la fruta. Igual también en las verduras, más ha subido. Ya no hay de un sol, pues. Ya no hay de un sol”* (EC.Sicta.01.MF). Para contrastar esta información, durante el trabajo de campo se realizaron observaciones en los mercados locales y se acompañó a algunos grupos de madres a realizar las compras. En el cuadro 3.3 se identifican las variaciones de precios en algunos productos de alta demanda, comparando los constatados durante el día de pago con los de un día regular.

Las usuarias suelen enfrentar situaciones de engaño y abuso por parte de los comerciantes, en especial las que no saben leer, escribir y/o contar. Es usual que las estafen al momento de dar el vuelto. Los gestores están al tanto de esta situación y procuran orientar a las madres, tal y como lo ilustra este testimonio de los gestores de Juntos en la comunidad asháninka de Betania: *“Terminamos ya de cobrar, ya cada uno con la mamá se van a la calle. Les buscamos a las mamás que no saben, donde estará, ahí es donde la estafan a la pobre mamá que no sabe manejar plata. Con cien soles, ellos piensan que es un sol, ellos confunden, por eso ellos piensan que si les están comprando una ropa, un uniforme ya no le dan su vuelto. Yo siempre le digo mamás espera porque yo te voy a hacer comprar, como hay bastantes mamás no se puede. Yo me voy con las otras mamás y yo voy a hacer mis compras para mí”* (EIC.Betania.PPJ).

Dadas las circunstancias, es frecuente que las madres hagan las compras en grupo. En las comunidades de la Selva, la compañía de los varones durante las compras es más frecuente que en las de la Sierra. Esta práctica incrementa el poder de decisión del varón sobre el uso del bono, pero también es una estrategia de seguridad para las usuarias analfabetas que son más propensas a ser víctimas de engaños por parte de los comerciantes.

Cabe señalar que se han recogido testimonios sobre los abusos que habrían cometido ciertos gestores de Juntos, quienes solicitaban dinero a las usuarias para comprarles alimentos y utensilios en las ciudades y llevarlos a la comunidad durante su siguiente visita. Según el testimonio de una ex usuaria del programa: *“Cada uno con 20, 30 so-*

**CUADRO 3.2: COBRO Y USO DE LA TRANSFERENCIA MONETARIA POR COMUNIDAD ESTUDIADA**

COMUNIDAD	LUGAR DE PAGO	MODO DE PAGO	FRECUENCIA DE COBRO	DISTANCIA DE LA COMUNIDAD	GASTO EN TRANSPORTE	COMPRAS MÁS FRECUENTES
Achoaga	Santa María de Nieva	Ventanilla y Multired	2 meses	1,5 h. a pie	S/. 0,00	Alimentos Ropa para los niños
Ahuay	Lircay-Angaraes	Ventanilla y Multired	2 meses	1h. en auto 3h. a pie	S/ 10,00	Alimentos
Nuevo Progreso	Yurimaguas	Multired	2 meses	1 h. en mototaxi	S/. 7,00 (por persona ida)	Pescado, ropa para los niños, alcohol, víveres para bodegas propias
Betania	Atalaya	Multired	4 meses	2,5 h. en bote	S/. 20,00 (por persona ida y vuelta)	Abarrotes, ropa para los niños, víveres para bodegas propias, útiles escolares
Sicta	Huancané	Ventanilla y Multired	2 meses	1,5 h. en carro	S/. 12,00	Frutas, verduras, carne, ropa y útiles escolares
Sarhua	Chuschi y Huancasancos	Transportadora	2 meses	Para ambos: 4h. en transporte público, 6h. a pie.	S/. 16 y S/.18	Ropa para los niños y víveres

Fuente: Datos obtenidos durante el trabajo de campo.

**CUADRO 3.3: VARIACIONES EN LOS PRECIOS DE PRODUCTOS CON ALTA DEMANDA**

COMUNIDADES	PRODUCTO	PRECIO NORMAL	PRECIO EN EL DÍA DE PAGO
Achoaga	Blusa para bebé	S/. 3,00	S/. 6,00
	Vestido para bebé	S/. 6,00	S/. 12,00
	Carne (kilo)	S/. 11,00	S/. 13,00 – 14,00
	Helado	S/. 0,50	S/. 1,00
	Cuaderno A4	S/. 2,50	S/. 3,50 – 4,00
Betania	Sombrero para Educación Física	S/. 5,00 – 6,00	S/. 8,00 – 10,00
Sarhua	Arroz	S/. 2,50	S/. 3,00 ó 3,50
	Azúcar	S/. 3,00	S/. 3,50

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos durante el trabajo de campo.

“Ahora el tema de las tarjetas se presta a muchas cosas ¿no? Hemos estado viendo por ejemplo en Vilquechico esposos que se lo llevan la tarjeta y han estado retirando. Hay hijos ¿no? Yo calculo entre 13, 14, 15, 16 años que sacan la tarjeta de la casa y ya lo están retirando”.

(EIC.Sicta.01.PPJ)

les entregaba a los gestores y al contrario nos compraban alimentos que no sirven: fósforos, leche, esas cosas. Les vamos a traer de mejor calidad diciendo, pero era mentira, nos traían esas cajas de fósforo que no encienden, nos engañaban con esas cosas y todas colaborábamos” (EC.Betania.10.MFNB). No se evidenció que esa práctica siguiera vigente en las comunidades estudiadas.

### Tensiones y conflictos en torno al uso del bono

En todas las comunidades estudiadas los hogares usuarios procuran invertir la transferencia en alimentos, útiles escolares y ropa. Sin embargo, se han identificado problemas comunes que pueden afectar la disponibilidad de dinero para dichos fines.

- **Sustracción de la tarjeta Multired:** Algunas usuarias e informantes claves señalaron que los esposos o hijos mayores podían sustraer las tarjetas Multired para extraer dinero del bono y gastarlo según su parecer. Las usuarias suelen anotar la clave de su tarjeta en un lugar visible o la comentan con sus familiares para no olvidarla. El gestor de la parcialidad aymará de Sicta describe esta situación: “Ahora el tema de las tarjeta se presta a muchas cosas ¿no? Hemos estado viendo por ejemplo en Vilquechico esposos que se lo llevan la tarjeta y han estado retirando. Hay hijos ¿no? Yo calculo entre 13, 14, 15, 16 años que sacan la tarjeta de la casa y ya lo están retirando” (EIC.Sicta.01.PPJ).
- **Negociación dentro del hogar sobre las prioridades de gasto:** Se identificaron tensiones dentro de los hogares en relación con el uso del bono. Las mujeres

suelen negociar con los varones las prioridades de gasto. Y aunque se registraron muchos casos donde la decisión familiar correspondía a los objetivos del programa, persistían situaciones en las que el varón optaba por invertir el dinero en herramientas o en entretenimiento personal (alcohol, cigarrillos). Un aspecto poco documentado en la literatura es el de papel que desempeñan los hijos en las decisiones sobre el uso del bono. En las seis comunidades se identificaron tensiones entre las madres y los hijos adolescentes. Desde la lógica de los menores, el dinero que Juntos les asigna les pertenece, razón por la cual quieren participar en las decisiones sobre el gasto del bono. Sin embargo, sus preferencias no necesariamente son prioritarias para la familia (por ejemplo la compra de equipos de audio, ropa deportiva, zapatillas de moda, etc.). Una madre de Sarhua explica esta situación: “Yo sola decido, mi esposo no se entromete, yo sola decido los gastos. A otras mujeres sus esposos les dicen en qué gastas, a mí no me dice nada. Le pregunto a mi hijo varón que necesitas, él me dice cómprame un celular, un equipo esas cosa me pide; la vez pasada cuando he cobrado me ha hecho comprar un buffer. Ahora quiere un celular y quiere escoger. Me dice yo quiero escuchar, todos los chicos de mi edad tienen un celular yo también quiero me dice, a otros niños sus mamás con su Juntos les compran sus celulares, a mí no me compras nada. Por eso le dije: más tarde iré a hablar con tu profesor, como es posible que me pidas celular, ese dinero es para tu alimentación” (EC.Sarhua.14.MF).

- **Imposibilidad de acudir al día de pago:** Por motivos de seguridad, el cobro de la transferencia en la agencia del Banco de la Nación es personal. La usuaria debe mostrar su DNI en la ventanilla. Quienes no puedan acudir el día de pago, pueden retirar el dinero a través del cajero Multired. Sin embargo, la mayoría de las usuarias carecen de educación financiera y no se sienten cómodas con el manejo del cajero, así que prefieren ir a cobrar en grupo el día designado por el programa. Se recogieron algunos testimonios de usuarias que no habían podido realizar sus trámites personalmente por motivos de enfermedad. En estos casos, los hogares reportaban demoras en la entrega de la transferencia. En la comunidad quechua de Ahuay se recogió el testimonio de un hombre cuya esposa no pudo tramitar el pago personalmente por enfermedad (a la postre falleció): “Mi esposa se había enfermado como seis meses, entonces seis meses no iba a recibir del programa Juntos. Y yo, sacando constancia



*de las autoridades, había ido llevando el papel porque mi esposa estaba en la cama ya mal. Le habían dicho el programa Juntos que ella misma tenía que ir. Entonces como ella no podía, hasta el día que ha muerto mi esposa me ha venido la plata y como ella no podía cobrar, ellos se la han llevado”* (EIC.Ahuay.08.OMB).

## VALORACIONES INDÍGENAS SOBRE LA INCLUSIÓN FINANCIERA

En la gran mayoría de estos hogares, Juntos ha propiciado su primera interacción con el sistema financiero. En las seis comunidades se constató que las familias valoraban esta oportunidad, pues consideraban que ampliaba sus horizontes y oportunidades. Para las usuarias, tener una cuenta a su nombre tiene un alto valor simbólico y ha repercutido positivamente en su autoestima.

Igualmente se hace una valoración positiva del uso de los cajeros Multired. Se considera que su mayor ventaja es la de reducir el tiempo que se gasta haciendo fila para recoger los pagos. Sin embargo, se ha evidenciado la necesidad urgente de impulsar iniciativas de educación financiera en las comunidades indígenas. La gran mayoría de usuarias no sabe cómo funciona el sistema bancario y suele tener dificultades al usar el cajero. En ese sentido depende de la ayuda de terceros, trátese de familiares, otras usuarias, gestores o del personal de seguridad del banco (“guachimanes”). A través de observaciones y conversaciones informales se notó que algunos guachimanes solicitan una propina o colaboración a cambio de su ayuda.

¿Qué tipos de problemas enfrentan las usuarias de Juntos con el cajero Multired? Entre las dificultades más comunes figuran la de recordar o digitar su clave secreta, una situación que resulta más grave en los casos de aquellos hogares donde ninguno de los padres sabe leer, escribir y/o contar, o en el caso de abuelas que reciben la transferencia por sus nietos. El mayor temor de las usuarias es que el cajero retenga su tarjeta, pues saben que para recuperarla deben realizar un trámite y pagar una cuota. Como explica una madre de Achoaga: *“No sé manejar el cajero, de repente el cajero puede tragar Multired, entonces para evitar eso yo nunca he sacado. Nunca me han enseñado tampoco”* (EC.Achoaga.13.MF). Es por ello que varias familias prefieren el cobro por ventanilla, aunque se observó que el personal de atención no siempre tenía la paciencia necesaria para atender sus dudas.

En cambio, las usuarias más jóvenes y educadas han aprendido a usar el cajero Multired y ayudan a las madres de mayor edad, en coordinación con los gestores. Algunas integrantes del comité local de Juntos reciben entrenamiento por parte del gestor para facilitar el cobro de las demás usuarias. El siguiente testimonio de un padre de Betania explica esta dinámica: *“Tiene un promotor, tiene su presidenta, a ella le capacitan sobre el Multired. Y mi esposa también es curiosa y ella es al toque, lo que le dicen aprende. Pero siempre mediante el promotor le dijeron cómo manejar la tarjeta ¿no? Digamos la policía, ahí también apoyan a las madres”* (EC.Betania.10.PF). Sin embargo, los gestores entrevistados afirmaron que no dan abasto para ayudar a todas las madres. En este contexto, en algunas comunidades se han desarrollado redes de ayuda para utilizar el cajero automático.



## CAPÍTULO 4

### La situación de los servicios públicos asociados al programa Juntos: educación, salud y expedición de documentos de identidad

Este capítulo trata sobre la oferta y utilización de los servicios públicos de salud y educación en los cuales se fundamentan las corresponsabilidades del programa Juntos. Asimismo se explorará la disponibilidad y uso del servicio de expedición del documento nacional de identidad (DNI) requerido para acceder a una serie de servicios básicos y programas sociales. Tal es el caso del programa Juntos, para cuya afiliación se exige la presentación del DNI vigente de la titular. La cobertura y calidad de estos tres servicios públicos son esenciales para el logro de los resultados de Juntos.

Es importante tener presente que, al igual que todos los PTC, Juntos promueve inversiones en capital humano al incentivar el uso de los servicios de salud y educación. Con ello se busca que se produzcan cambios de comportamiento sostenibles y significativos que permitan romper la transmisión intergeneracional de la pobreza (Adato y Hoddinott 2010:6-7; Morris 2010). En tal sentido, lograr mejoras en su provisión es fundamental, pues si su cali-

dad es deficiente, o son culturalmente inapropiados o de difícil acceso, se limitará su uso en el corto plazo y el cambio de comportamiento en el largo plazo.

## EDUCACIÓN

### Educación y pueblos indígenas en Perú

La brecha entre los niños que hablan español y aquellos que hablan lenguas indígenas es significativa en términos de pobreza, y en particular en materia del logro académico relacionado con la culminación y promoción de grado (UNICEF 2010). Aun cuando en Perú existen más de 40 lenguas indígenas –siendo el quechua y el aymará las más extendidas–, la mayor parte de la oferta educativa se brinda en español. El sistema educativo peruano adolece de importantes déficits en la atención prestada a las comunidades indígenas, los cuales se hacen más evidentes en entornos rurales apartados. La población indígena tiene mayores probabilidades ser analfabeta y además exhibe menores tasas de matrícula y mayores tasas de repetición y deserción escolar que los hispanohablantes (Cueto 2009).

La calidad de la educación en las zonas urbanas o periurbanas es superior a la de las áreas rurales. Los estudiantes del campo que logran completar la educación secundaria se encuentran menos preparados que sus pares de entornos urbanos. En algunas zonas de Perú, los niños deben recorrer largas distancias para llegar a sus centros escolares. En las escuelas primarias ubicadas en comunidades indígenas la enseñanza puede llevarse a cabo en español o en la lengua indígena local. Sin embargo, en la gran mayoría de los colegios de secundaria la educación se imparte en español. El censo escolar de 2008 reveló que la cobertura de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) solamente alcanzaba al 37% de alumnos indígenas matriculados en la escuela primaria (UNICEF 2010).

### Infraestructura educativa en las comunidades estudiadas

Todas las comunidades de la muestra contaban con por lo menos una instalación educativa. En el cuadro 4.1 se detalla la infraestructura educativa para las comunidades de la Sierra, mientras que en el cuadro 4.2 se hace lo propio para las de la Selva.

La infraestructura escolar encontrada en las comunidades exhibía una serie de carencias, como por ejemplo

espacios insuficientes para aulas, pocos baños, falta de agua potable y acceso irregular a luz. En las comunidades de Sarhua, Betania y Achoaga se habían realizado obras o se estaban ejecutando reparaciones para mejorar las instalaciones existentes con apoyo de la comunidad. En Sarhua, por ejemplo, se estaba construyendo una nueva escuela secundaria pero las edificaciones carecían de luz. Paradójicamente, varias de las comunidades contaban con computadoras pero no las usaban por falta de electricidad o de personal capacitado. La escuela de Betania contaba con un salón de cómputo con 14 computadoras para toda la escuela. El motor a gasolina usado para generar electricidad solo servía para operar dos de ellas, las cuales eran rotadas entre 20 y 30 alumnos por clase. Un estudiante de Betania comentó que en las clases de computación no se aprendía nada y que los equipos eran manejados por dos alumnos que habían aprendido cuando viajaron fuera de la comunidad. Una situación similar se vivía en el colegio secundario de Sicta, que solo poseía tres computadoras. El programa “Una Laptop por Niño” había llegado a tres de las seis comunidades estudiadas. En el caso de Achoaga, los padres debían hacer aportes semanales para el mantenimiento de las laptops XO (un sol por familia), las cuales se rotaban entre los alumnos. Asimismo, la escuela primaria de Sicta poseía un aula de Innovación y Comunicaciones donde había laptops XO, pero no se usaban por falta de personal capacitado. Solo en Sarhua se tenía acceso a internet, pero ni la escuela ni el colegio estaban conectados.

### Los docentes

Existen dos tipos de maestros en las comunidades estudiadas: nombrados y contratados. Los docentes nombrados suelen ser percibidos como problemáticos, pues al contar con un puesto fijo no siempre responden a las solicitudes o críticas de las comunidades. Asimismo, resulta difícil cambiarlos en caso de que surjan problemas. Por otro lado, también se identificaron casos de docentes que se capacitaban regularmente y mostraban mayor compromiso con su función educativa. Por ejemplo, en la comunidad de Sarhua se contaba con dos profesores nombrados originarios de la propia comunidad (uno en primaria y una en secundaria), los cuales eran muy valorados por su dedicación y acompañamiento de los estudiantes.

Los docentes contratados suelen ser foráneos y generalmente piden su traslado pasado el primer año de trabajo, con la expectativa de ser transferidos a zonas urbanas. Aunque la alta rotación de maestros es todavía un proble-

CUADRO 4.1: INSTALACIONES EDUCATIVAS EN LAS COMUNIDADES ANDINAS

NOMBRE	NIVEL	TIPO	UBICACIÓN	INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS	IDIOMA DE ENSEÑANZA
Ahuay	Inicial	Unidocente	Comunidad	Ubicada en un local prestado por la comunidad. Espacio reducido con algunas mesas y sillas. Cuenta con cocina y comedor. No tiene agua ni desagüe. Tiene luz hace tres años, pero el servicio no es permanente.	Quechua; cuentan con escaso material bilingüe
	Primaria	Unidocente	Comunidad	Cuenta con cuatro aulas y una oficina para la directora. Tiene patio, cocina y comedor. Tiene sala de cómputo pero no se usa porque no hay suficientes computadoras para los alumnos. No cuenta con agua ni desagüe. Tiene luz hace tres años, pero el servicio no es permanente.	Quechua y español; cuenta con escaso material bilingüe
Sarhua	Inicial	Unidocente	Comunidad	Construcción de material rústico que ha sido reparada hace unos años; cuenta con patio, juegos y cocina. Tiene baños. Se usa agua entubada.	Quechua y español
	Primaria	Polidocente	Comunidad	Construcción de material rústico; se están haciendo mejoras. Cuenta con patio, cancha deportiva y cocina. Hay baños, aunque en mal estado, y se usan silos. Tiene agua entubada.	Quechua y español
	Secundaria	Polidocente	Comunidad	Se está construyendo un nuevo edificio de cemento con salones más amplios. Las clases se dictan en las aulas antiguas o en las nuevas, que no tienen ventanas y/o puertas. Hay baños y agua entubada. Tiene luz, pero el servicio no es permanente.	Español; el quechua se usa esporádicamente
Sicta	Primaria*	Polidocente y multigrado	Comunidad	Cuentan con laptops XO, pero no las pueden usar adecuadamente por falta de capacitación. Tiene agua entubada y silos.	Aymará y español
	Secundaria	Polidocente	Comunidad	Cuenta con agua entubada y baños. Infraestructura de material noble.	Español; el aymará se usa esporádicamente.

Fuente: Elaboración propia.

\* Algunos niños de la comunidad acuden a un centro de educación inicial no escolarizado (PRONOEI)

ma importante, se perciben mejoras en los últimos años: en el pasado los docentes podían rotar dos o tres veces dentro del mismo año escolar. En el caso de Sarhua, la organización comunal ha tomado medidas para frenar el abandono de plazas; los profesores nuevos son convocados por la Asamblea Comunal para firmar un acta donde se comprometen a permanecer en el puesto hasta que concluya el año lectivo.

Se identificaron dos problemas comunes relativos a la disponibilidad de recursos humanos: la dificultad para

encontrar reemplazos cuando una plaza queda vacía, y las ausencias o tardanzas de los profesores. El primer punto se explica por la baja valoración que tienen las designaciones en comunidades indígenas. Desde el punto de vista de los docentes, trabajar en una comunidad indígena es un sacrificio que deben hacer para ganar experiencia en la carrera docente o porque no les queda otra opción. El segundo punto se explica por los constantes viajes que hacen los docentes durante los fines de semana, ya sea para visitar a sus familias o para hacer compras, lo cual puede generar cancelaciones de clases.

CUADRO 4.2: INSTALACIONES EDUCATIVAS EN LAS COMUNIDADES AMAZÓNICAS

NOMBRE	NIVEL	TIPO	UBICACIÓN	INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS	IDIOMA DE ENSEÑANZA
Betania	Primaria	Polidocente	Comunidad	Material noble. Agua entubada y motor de gasolina para electricidad.	Se aplica el programa de educación intercultural bilingüe (EIB) en 1ero y 2do de primaria. Las clases se dictan en español de 3ero en adelante.
	Secundaria	Polidocente	Comunidad	Material noble. Agua entubada y motor de gasolina.	Español
	Instituto	Técnico	Comunidad	El instituto fue creado hace cinco años por iniciativa de las organizaciones indígenas del Río Tambo. Es financiado con donaciones y aportes de los estudiantes. Ofrece formación en enfermería y agropecuaria. Material noble.	Español
Achoaga	Inicial	Unidocente	Comunidad	Material rústico. Se están mejorando las letrinas y el comedor. Hay agua entubada, pero solo funciona en época de lluvias.	Awajún
	Primaria	Polidocente y multigrado	Comunidad	Material noble y agua entubada	Las clases se dictan en idioma awajún, pero la escritura y las tareas son en español
	Secundaria	Polidocente	Nieva - Juan Velasco (una hora a pie)	Material noble	Español
	Secundaria	Polidocente	Chiriaco (cuatro horas en auto)	Material noble; internado	Español
Nuevo Progreso	Inicial	Unidocente	Comunidad	El servicio estaba suspendido por falta de docentes.	Shawi
	Primaria	Polidocente y multigrado	Comunidad	Material rústico con 10 años de antigüedad.	Shawi
	Secundaria	Polidocente	Comunidad	Material noble. Solo tiene 1ero y 2do año.	Shawi

Fuente: Elaboración propia.

La situación de los docentes foráneos es mixta. Por un lado, aun cuando hay quienes se proponen aprender el idioma nativo para facilitar su trabajo con las comunidades, la gran mayoría no lo domina; esto dificulta su comunicación con aquellos padres cuyo manejo del español es limitado. Por otro lado, los docentes foráneos enfrentan dificultades para adaptarse a las diferencias culturales y a

las distancias. Algunos sufren por el aislamiento y la soledad en que se encuentran, situación que ocasionalmente deriva en alcoholismo.

Se registraron varias quejas vinculadas al comportamiento de los docentes, tanto foráneos como locales. Un primer conjunto se relaciona con episodios de humillación,

agresión y castigo corporal a los estudiantes, siendo estas prácticas muy propias de un estilo de enseñanza autoritario. Algunos informantes menores de edad compartieron historias de castigos físicos y maltratos verbales. Otro aspecto delicado en relación con el comportamiento de los docentes masculinos lo constituyen los contactos sexuales con estudiantes adolescentes; estos pueden derivar en hijos no reconocidos o abortos clandestinos. Las adolescentes embarazadas casi siempre son retiradas de las escuelas, lo cual implica el fin de su educación. En estos casos, es común que los docentes acusados usen como excusa el inicio temprano de la vida sexual de las mujeres rurales, lo cual haría que las estudiantes se enamoren de ellos o que los “provoquen” (siendo este último argumento muy usado en la Selva). Se reportaron quejas al respecto en todas las comunidades estudiadas, las cuales aludían a hechos recientes y también a lo que se recordaba de situaciones pasadas.

### Educación Intercultural Bilingüe (EIB)

En la actualidad, la EIB es una de las políticas prioritarias del Ministerio de Educación. En años recientes se han realizado notables avances como resultado de la creciente importancia de la interculturalidad como enfoque transversal de las políticas públicas (Correa 2011). Aun así, no se han desarrollado programas académicos específicos a esta modalidad, sino que más bien se ha buscado modificar el pensum nacional para adaptarlo a la realidad indígena en aras de preservar la unidad del país (García 2005). Un desafío pendiente para la EIB es la marginación estructural de las culturas y lenguas indígenas en la sociedad. Es por ello que la interculturalidad no puede garantizar la igualdad, pues los grupos indígenas aún se encuentran subordinados al *statu quo* dominante (Aikman 1997).

Existe también una serie de argumentos en contra del uso de la educación bilingüe, como por ejemplo que el aprendizaje de lenguas indígenas pueda dificultar el del español, o constituir una amenaza para la unidad nacional al haber grupos educados en idiomas distintos. Sin embargo, las razones aducidas a favor de la EIB han probado ser lo suficientemente sólidas como para promover su implementación: los niños aprenden a valorar su propia identidad y cultura; no necesitan desplazarse lejos de su comunidad para aprender; se reduce el choque cultural; y se fortalecen las habilidades analíticas y de aprendizaje de un segundo idioma, pudiendo así ampliar sus horizontes laborales en empleos que requieran personal bilingüe (Larson y Davis 1981).

En las comunidades estudiadas se registraron situaciones mixtas en relación con la EIB. En el caso de Achoaga se observó una valoración muy alta del idioma awajún y su uso cotidiano en la comunidad. Varios funcionarios públicos de las ciudades de Nieva y Bagua dominaban esa lengua. El desafío allí no residía en la falta de valoración de la cultura, sino más bien en lo que sucedía en el momento de la transición de la primaria a la secundaria. Esto por cuanto los niños que acuden a la escuela de Achoaga aprenden en awajún, pero cuando pasan a la secundaria deben ir al colegio de Nieva, donde la enseñanza es en español y donde la mayoría de profesores proviene de la Costa. Así pues, los estudiantes enfrentan muchas dificultades para entender lo que se les enseña en las clases y para hacer sus tareas, lo cual repercute negativamente en su capacidad de pasar el año.

Por su parte, en la comunidad amazónica de Betania los niños aprenden en asháninka durante el primer y segundo años de primaria, y a partir de allí continúan su educación en español a cargo de docentes provenientes de Huancayo (capital de Junín ubicada en la Sierra). Si bien los padres de familia de Betania valoraban el aprendizaje del idioma indígena, también señalaron que el profesor asháninka tenía menor nivel que los profesores de Huancayo. Indicaron igualmente que sus hijos no adquirían buenas bases de español en los primeros años de primaria, lo cual les generaba problemas para avanzar en su educación. Durante el trabajo de campo en Betania se observó que los niños y jóvenes ya no usaban el idioma cotidianamente dentro de la comunidad, a pesar de que lo entendían. Desde el punto de vista de los jóvenes de Betania, era más útil aprender español e inglés para conseguir buenos trabajos por fuera de la comunidad.

Durante el trabajo de campo se constató que los niños y sus padres afrontan dificultades para entender a los profesores, lo cual es especialmente problemático cuando tienen un nivel bajo de comprensión del español. Es raro que los docentes foráneos hablen los idiomas locales con fluidez. Algunos tratan de aprender la lengua indígena por sus propios medios, pero han recibido poco entrenamiento en pedagogía EIB. El pensum nacional se encuentra estandarizado y es tarea del docente adaptarlo a la realidad de la institución educativa, lo cual se dificulta por la falta de materiales en idiomas nativos. Aun cuando puede haber profesores locales que dominen el idioma nativo y conozcan las costumbres y tradiciones de la comunidad, estos suelen tener menos entrenamiento formal. Además, si bien la tradición oral es un rasgo cen-

tral de la transmisión del conocimiento indígena, los enfoques de EIB se basan en métodos y resultados escritos y medibles, lo cual no necesariamente promueve los modos de enseñanza indígena, aun si el contenido es culturalmente apropiado (Aikman 2002). Como explica Ames (2012), en el sistema escolar peruano coexisten discursos contradictorios: uno que promueve la valoración de la diversidad cultural y de la interculturalidad, y otro que aspira a modernizar y a “civilizar” los estilos de vida indígenas.

En las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo se notó que algunos padres habían empezado a tomar conciencia acerca de la importancia de aprender idiomas indígenas, incluso entre aquellos que se mostraban a favor de un modelo educativo asimilacionista. La percepción de que existen mayores oportunidades de empleo para los profesionales bilingües parece subyacer a este cambio de actitud, aunque también incide el interés de los padres por preservar su cultura.

Empero, el interés por aprender idiomas nativos –ya sea como mecanismo de preservación cultural o como complemento profesional– puede verse socavado por la existencia de ambientes educativos poco respetuosos de la realidad cultural local. Un aspecto destacado por algunos informantes está vinculado al maltrato o ridiculización que sufren los indígenas por el uso de sus atuendos tradicionales. Esta situación también ha sido documentada por Ames (2012), quien señala que en algunas escuelas indígenas los niños tienen prohibido usar sus prendas autóctonas. En las comunidades estudiadas se percibía que el uso del uniforme era obligatorio, y tanto padres de familia como docentes consideraban que era “lo correcto”. Es por eso que los hogares lo ven como un gasto justificado. Un niño sin uniforme proyecta ante sus pares la imagen de ser más pobre y siente vergüenza. A la vez, sus padres pueden ser juzgados como personas descuidadas tanto por los docentes como por otros padres de familia.

A pesar de las dificultades reseñadas en esta sección, durante el trabajo de campo se identificaron mejoras en la receptividad de los docentes hacia las lenguas y culturas indígenas. Sin embargo, queda un largo trecho por recorrer para lograr una educación intercultural de calidad en estas comunidades.

### El rol de la comunidad

La educación es un tema prioritario en las comunidades estudiadas. Un ejemplo de ello es la incorporación de un

responsable de educación dentro de las estructuras de gobierno en algunas comunidades, así como la presencia de asociaciones de padres de familia (APAFAs) en todos los casos estudiados. Dichas asociaciones constituyen el principal vehículo de participación de los padres en la escuela y cumplen dos funciones importantes: (i) organizar actividades de apoyo a la institución educativa, y (ii) servir como control social de la calidad del servicio. En cuanto al primer punto, las APAFAs se encargan de organizar el trabajo comunitario (faenas) para reparar las instalaciones de la escuela, cuidar sus jardines y cultivar sus huertos. Igualmente organizan a las madres para preparar los desayunos o almuerzos escolares y realizan actividades de recaudación de fondos. Las faenas son convocadas mensualmente o bimensualmente e involucran trabajo en jornadas de uno a tres días, siendo obligatoria la participación de padres y madres. En lo relativo al tema de la calidad de la educación, las APAFAs supervisan la asistencia de los docentes, solicitan rendición de cuentas a los directores y canalizan las quejas de los padres sobre los servicios educativos.

En las asambleas comunales se discuten preocupaciones sobre el uso del tiempo de niños y jóvenes por fuera del ámbito escolar, como por ejemplo aquellas que tienen que ver con el consumo de bebidas alcohólicas, su presencia en las calles en horas poco apropiadas y la formación de pandillas.

### Percepciones sobre la importancia de la educación

Estas comunidades consideran que la educación y el saber español constituyen un camino hacia el progreso. Un indígena educado puede comunicarse con mestizos o con forasteros, conducir negocios u obtener trabajos profesionales, así como evitar los abusos o engaños de actores externos a la comunidad. Dicha noción de progreso se formula usualmente como la antítesis de lo que los padres han logrado. En todas las comunidades, los padres expresaron su deseo de que sus hijos “sobresalgan”, es decir, que logren un mejor calidad de vida y no tengan que pasar por las dificultades o carencias que ellos vivieron durante su juventud. Esta aspiración también fue manifestada por niños y jóvenes, quienes generalmente expresaban su deseo de obtener mejor educación que la generación previa, así como empleos no agrarios por fuera de la comunidad. En resumen, la educación se percibe como un medio para lograr un fin: progresar.



## Sistemas de educación tradicional

Los abuelos comunican las tradiciones indígenas de manera oral mediante el diálogo, los consejos y la narración de mitos y leyendas. A través del contacto con ellos, los niños aprenden la historia y costumbres de su comunidad. El contrato intergeneracional se realiza en el hogar y con la familia extensa, aunque en todas las comunidades se hizo referencia al olvido de mitos y tradiciones. Tanto los ancianos como los adultos enseñan y transmiten a los niños habilidades muy importantes para su supervivencia, como por ejemplo fabricar *pucunas* (cerbatanas largas para cazar pájaros), hacer tinajas para guardar el agua, preparar masato (labor exclusiva de mujeres), tejer telas o cestos, construir canoas, atender los cultivos, y todo lo relativo al uso de hierbas medicinales. Los hogares desempeñan un papel muy importante en lo que se refiere a comunicar valores, lecciones de vida y habilidades prácticas a sus hijos: desde tareas de labranza, caza y pesca (construcción de canoas en la Amazonía), hasta las relacionadas con las labores domésticas y el cuidado de los hijos (para las mujeres).

Dado que las formas de transmisión de estas tradiciones y conocimientos son orales, corren el riesgo de perderse cuando los ancianos van muriendo o empiezan a tener dificultades para recordar. Un aspecto que genera preocupación en los padres es el proceso de pérdida de la cultura tradicional entre los jóvenes.

## Obstáculos para el acceso a la educación y su continuidad

Según la gran mayoría de entrevistados, el obstáculo principal para el acceso a la educación son los costos monetarios. Si bien las escuelas son públicas, los entrevistados de las seis comunidades reportaron una creciente demanda de materiales escolares, uniformes y otras contribuciones (excursiones, donaciones, materiales del docente). Se reportaron incrementos en la inversión asociada a la educación hasta de 300 soles anuales por hijo (US\$116). Como se indicó anteriormente, los padres de familia consideraban que este cambio se debía a la presencia del programa Juntos, pues los docentes estaban al tanto de que las familias usuarias recibían dinero para la educación de sus hijos.

Respecto a la continuidad de los estudios, en todas las comunidades se señaló que los docentes no exigían mayor rendimiento escolar durante los tres primeros años

de primaria, siendo común que los alumnos pasaran de un curso a otro sin que realmente hubieran aprendido. El tránsito de primaria a secundaria es más exigente que entre los diferentes grados de primaria. En consecuencia, es usual que los niños repitan el quinto y sexto grados porque no cuentan con suficientes habilidades en materia de comprensión de lectura y matemática.

Igualmente se constató que algunos padres retiraban a los niños de la escuela cuando sacaban malas notas o repetían, a modo de castigo. En Sarhua se observó que había niños que no acudían a la escuela y se dedicaban plenamente al pastoreo en las alturas, pues sus padres consideraban que eran muy lentos para aprender. Durante las entrevistas se mencionaron otros obstáculos en relación con los siguientes aspectos:

- barreras burocráticas generalmente vinculadas a la falta de la documentación solicitada en la matrícula, en especial el DNI;
- trabajo infantil en actividades productivas (agricultura, ganadería, pastoreo);
- barreras vinculadas con roles tradicionales de género que se centran en el espacio y el papel del trabajo femenino (crianza y cuidado del hogar);
- factores geográficos o ambientales;
- migración estacional de niños y adolescentes, quienes utilizan el período de vacaciones para viajar a las ciudades o vincularse a la minería informal en busca de una fuente de ingreso para ayudar a sus familias o para comprar sus útiles escolares;
- responsabilidades de los niños en el hogar (cocinar, limpiar, cuidar de los hermanos menores, y traer agua y leña);
- barreras lingüísticas, en la medida en que los padres con menor manejo del español o analfabetos por lo general no están en condiciones de acompañar a sus hijos en su proceso educativo;
- factores nutricionales (los padres son conscientes de que una mala alimentación tiene un impacto negativo en los logros educativos de sus hijos).

Las personas entrevistadas en las comunidades manifestaron interés por la educación superior, siendo esta una aspiración de los padres y también una meta que deseaban alcanzar varios jóvenes. Sin embargo, se la consideraba un bien inasequible dados sus costos (matrícula, pensión, traslado, hospedaje y alimentación) y la baja calidad de la formación recibida en las escuelas. En este contexto, inscribirse en el servicio militar al terminar la secunda-

ria resultaba una opción atractiva para muchos jóvenes, pues luego de terminarlo podían entrar a carreras técnicas si demostraban un buen rendimiento.

### **Cambios en la educación como resultado del programa Juntos**

Durante las entrevistas, los miembros de los hogares fueron consultados sobre los cambios que percibían en materia de educación como resultado de la llegada de Juntos a sus comunidades. Los informantes tuvieron una cierta dificultad para distinguir entre los cambios atribuibles a las políticas implementadas por el Ministerio de Educación y aquellos promovidos por el programa. Por ejemplo, varios entrevistados identificaron una mayor asistencia de los docentes, lo cual puede explicarse más bien por las mejoras logradas en la gestión educativa regional. Por otro lado, para muchos entrevistados la sola presencia del programa constituía un cambio positivo en la educación, considerando la poca atención que tradicionalmente ha brindado el Estado peruano a sus comunidades. Finalmente, varios informantes reconocieron mejoras en materia de infraestructura, recursos educativos y dotación docente, y también cambios en la calidad de la educación como resultado de Juntos. Sobresalieron: el incremento de la matrícula y un mayor control de la asistencia a la escuela, y el aumento de la inversión familiar en educación.

### ***Incremento de la matrícula y mayor control de la asistencia escolar***

Estos resultados son producto tanto del monitoreo de las corresponsabilidades del programa Juntos como de la entrega de la transferencia, la cual reduce las barreras económicas a la educación (gastos escolares y costos de oportunidad vinculados al trabajo). Los padres se preocupan porque sus hijos asistan a la escuela de un modo regular y puntual. Cabe destacar que este cambio se atribuye más al temor de perder la transferencia que a la mejora de la oferta educativa. Desde el punto de vista de los docentes entrevistados, Juntos había generado mayor interés entre las familias por enviar a los niños a la escuela y una mayor preocupación de los padres por su educación. Varios docentes comentaron que antes de la llegada del programa, algunos padres mentían para mantener a sus niños fuera de la escuela, presumiblemente para que pudieran ayudarlos en las labores agrícolas y/o del hogar. Para los docentes era de esperar que los padres continuaran enviando a sus hi-

jos a la escuela, pues las nuevas generaciones eran más conscientes de la importancia de la educación. Sin embargo, reconocían que el temor a perder la transferencia era un incentivo poderoso para la generación actual de padres. Asimismo, los docentes cuestionaban que algunos padres se limitaran a cumplir los requisitos formales del programa y no se involucraran más en la formación de sus hijos. Sin embargo, también se registraron casos de padres que señalaron que los docentes se limitaban a cumplir con registrar de asistencia para “quedar bien” con el programa Juntos, sin que necesariamente se esforzaran por mejorar los resultados en materia de aprendizaje. Los hogares reportaron que las notas de los niños no habían cambiado significativamente, aunque existía la percepción de que estos estudiaban más porque tenían más tareas. Asimismo, se manifestó que había una mayor preocupación en los estudiantes por completar los deberes escolares en la medida en que se los asociaba con el monitoreo de Juntos. Cabe señalar también que la presencia de un mayor número de niños en las aulas podía ejercer presión sobre los maestros, dado el aumento del tamaño de las clases o por tener que fusionar varios grados por la falta de docentes.

### ***Incremento de la inversión familiar asociada a la educación***

Se identificó un incremento en las solicitudes de materiales escolares, uniformes y zapatos por parte de los maestros, así como la exigencia de estándares de limpieza más estrictos para los niños. Los profesores requerían dinero para insumos de enseñanza y “donaciones” para actividades pro-fondo; en tal sentido se esperaba la colaboración de las familias usuarias de Juntos, considerando que recibían un “ingreso fijo”. Como ya se señaló, estos pedidos continuos suponen un gasto importante para los padres y también se prestan para que los profesores hagan solicitudes que no son prioritarias (como papel crepé o fiestas de promoción al finalizar la primaria) o que deberían ser asumidas por la institución escolar (como materiales para el docente). En tal sentido se puede argumentar que las transferencias constituyen un incentivo perverso para algunos docentes, quienes las perciben como fuente de recursos para financiar gastos de la institución escolar. Resulta paradójico que los más pobres de la comunidad terminen subvencionando los gastos regulares de la escuela por ser usuarios Juntos. Por último, en las comunidades de la Sierra se identificaron mayores inversiones en la dieta de los escolares, especialmente en el consumo de verduras y frutas para los refrigerios.

## SALUD

Los resultados presentados en esta sección se pueden dividir en dos categorías amplias: aquellos directamente relacionados con la identidad indígena y los relativos a la salud propiamente tal. Ambas categorías son relevantes para el presente estudio. En la primera se alude a asuntos como la cultura, las lenguas, las creencias, los miedos y preocupaciones y el papel que cumple la medicina tradicional, así como a las experiencias de discriminación y desempoderamiento en el acceso a los servicios públicos. En la segunda se abarcan temas que si bien son relevantes para entender la situación social de las comunidades indígenas, no son atribuibles a factores culturales y más bien responden a los problemas generales de las zonas rurales en situación de pobreza. Aquí cabrían las distancias que hay que recorrer para acceder a las instalaciones de salud, la situación de la infraestructura pública, la existencia de recursos humanos debidamente calificados y la disponibilidad de medicinas. Finalmente, cabe resaltar que los asuntos explorados en esta sección son difícilmente separables, pues la calidad de un servicio público depende de factores que se entrelazan, como por ejemplo las actitudes del personal y su conocimiento de la cultura e idiomas locales, entre otros. Sin embargo, se ha procurado separar el análisis de las dos categorías en la medida de lo posible para facilitar la lectura.

### Infraestructura

La infraestructura de salud en cuatro de las seis comunidades estudiadas es básica, mientras que en dos de ellas (Achoaga y Nuevo Progreso) los residentes deben trasladarse a comunidades vecinas para acceder a los servicios correspondientes. En el cuadro 4.3 se detalla la infraestructura de salud en las comunidades de la muestra, mientras que a continuación se registran las diferentes situaciones de acceso encontradas allí.

### Comunidades andinas

- Ahuay: La comunidad cuenta con una posta de salud básica. Los entrevistados indicaron que allí los tiempos de espera son menores que en la capital distrital del Lircay, que es adonde deben ser trasladados los casos más serios.
- Sarhua: Se cuenta con una posta básica que requiere renovaciones, aunque durante el trabajo de campo se estaban realizando algunas mejoras. Las instalaciones carecen de baños adecuados. Los usuarios deben

ser trasladados al hospital de Pomabamba (a cuatro horas en transporte público) o a la capital Huamanga (siete horas en transporte público) si se presentan complicaciones.

- Sicta: Se cuenta con una casa para el personal de salud, una casa de espera materna y una posta básica en situación precaria. La nueva infraestructura fue parcialmente construida por las usuarias de Juntos. Existen planes para construir una nueva unidad.

### Comunidades amazónicas

- Betania: La posta de salud fue construida hace cerca de una década y se encuentra en buenas condiciones. Cuenta con un mayor número de servicios que una posta básica, pero no califica como centro de salud. Tiene tres áreas de consulta: obstetricia, parto y odontología. Allí se atiende a los pacientes cuando llega a la comunidad una brigada de salud itinerante. Durante el trabajo de campo se observó la construcción de una nueva área con materiales de buena calidad y apropiados para la zona, la cual está dedicada a las gestantes; se registró igualmente que la comunidad apreciaba esta nueva adición.
- Nuevo Progreso: Los residentes acuden a la posta de salud ubicada en la comunidad vecina de Nuevo Arica, a una hora de distancia a pie. Dicha posta es de categoría 1 y nivel 1, lo que significa que se especializa en medidas de salud preventiva. La posta de salud se encuentra en buenas condiciones, y se mantiene limpia y organizada. Cuenta con baños y con un tanque de agua tratada con cloro.
- Achoaga: No tiene posta de salud. Los residentes deben trasladarse al hospital Juan Velasco, ubicado en la ciudad de Santa María de Nieva, a una hora de viaje a pie. Dicho hospital –de categoría 2, nivel 1– ofrece una gama de servicios más amplia que una posta de salud, entre los cuales figuran hospitalización, atención postnatal y pediátrica, y cirugía. Las instalaciones del hospital tienen cinco años de antigüedad y fueron construidas con material noble. Los problemas de atención se relacionan con la falta de medicamentos y de personal médico, lo cual añade más responsabilidades al equipo de profesionales existente.

### Percepciones de los usuarios sobre los servicios de salud

Las postas de salud donde se atiende a los residentes de las comunidades ofrecen servicios básicos como vacu-

**CUADRO 4.3: CARACTERÍSTICAS DE LA INFRAESTRUCTURA DE SALUD DE LAS COMUNIDADES ESTUDIADAS**

COMUNIDADES ANDINAS					
Nombre	Tipo	Ubicación	Recursos Humanos	Idioma	Servicios
Ahuay	Posta Categoría 1 Nivel 1	Dentro de la comunidad	Enfermero técnico y obstetra	El enfermero hablaba quechua. El técnico y la obstetra usaban español	Peso y talla, control de embarazo, planificación familiar, visitas domiciliarias y salud preventiva
Sarhua	Posta Categoría 1 Nivel 1	Dentro de la comunidad	Dos doctoras, enfermero y enfermera técnicos, obstetra y practicante	Los enfermeros y el practicante eran de la comunidad y hablaban quechua. El resto del personal provenía de la capital Huamanga y empleaba el español	Peso y talla, control de embarazo, planificación familiar, visitas domiciliarias y salud preventiva
Sicta	Posta Categoría 1 Nivel 1	Dentro de la comunidad	Dos técnicos enfermeros	Los dos técnicos sabían el idioma aymará, pero uno de ellos prefería comunicarse en español	Peso y talla, control de embarazo, planificación familiar, visitas domiciliarias y salud preventiva
COMUNIDADES AMAZÓNICAS					
Nuevo Progreso	Posta Categoría 1 Nivel 1	Comunidad de Nuevo Arica (una hora a pie)	Tres técnicos sanitarios	El personal no hablaba shawi, pero comprendía algunas palabras básicas	Peso y talla, control de embarazo, planificación familiar y salud preventiva
Achoga	Hospital Categoría 2 Nivel 1	Ciudad de Nieva (una hora a pie)	Doctores, enfermeras, técnicos, laboratoristas y personal de administración	Los técnicos o auxiliares eran awajún. Los doctores, enfermeras y personal de laboratorio eran mestizos y atendían en español	Servicio de hospitalización para pediatría, cirugía y atención post parto con tres camas cada uno. Peso y talla, control de embarazo, planificación familiar y salud preventiva
Betania	Posta Categoría 1 Nivel 1	Dentro de la comunidad	Obstetra, enfermero, médica general, dentista y laboratorista	El personal no conocía el idioma asháninka. Todos eran mestizos y residían en la comunidad desde inicios de 2012	Cuenta con una brigada de salud y servicios de obstetricia, parto y odontología. Peso y talla, control de embarazo, planificación familiar y salud preventiva

Fuente: Elaboración propia.

nación, chequeos pre y post natales, monitoreo del crecimiento de los niños, planificación familiar y medicina general. También se ofrecen sesiones de capacitación en las que se espera la participación de las usuarias del programa Juntos, aunque esto se produce de manera irregular. Estos servicios se ofrecen sin costo alguno, siempre y cuando los usuarios se encuentren registrados en el Seguro Integral de Salud (SIS) o en el Aseguramiento Universal de Salud (AUS). También se distribuyen medicamentos básicos de manera gratuita, aunque algunos informantes

señalaron que en ocasiones debían adquirir ciertas medicinas o implementos (antibióticos, jeringas) en la farmacia porque no estaban disponibles en las postas. La escasez de medicamentos era una preocupación importante para varios de los entrevistados, y también se aludió a ella como barrera de acceso a los servicios de salud. Asimismo se identificaron sistemas informales de venta de medicinas de dudosa procedencia dentro de las comunidades, las cuales se utilizaban siguiendo las recetas dadas por los mismos vendedores.

Por lo general los entrevistados le daban el visto bueno a los servicios de vacunación, monitoreo de crecimiento y chequeos prenatales, y podían explicar por qué estos servicios eran importantes. Si bien las vacunas en ocasiones causan síntomas de influenza ligeros, llanto e incomodidad, mayoría de las madres cuyos niños habían tenido estas reacciones entendían que eran normales y que su aplicación era importante a pesar de ello. Igualmente calificaban de manera positiva el monitoreo del crecimiento, pues notaban que era una manera efectiva de asegurar que sus niños estuvieran siendo adecuadamente alimentados. Las capacitaciones --que regularmente cubrían temas vinculados al cuidado preventivo de la salud, la nutrición, el cuidado de los niños, la limpieza del hogar y la higiene-- también eran valoradas por las usuarias de Juntos. Por ejemplo, una madre de Ahuay compara su estilo de vida antes y después de recibir la capacitación: *“Antes nosotros vivíamos como chanchos, dormíamos todos juntos, vivíamos juntos con las gallinas, los cuyes, tomábamos agua de la acequia”* (EC.Ahuay.01.MF). Los entrevistados también resaltaron el hecho de que habían reorganizado sus casas siguiendo las orientaciones de las capacitaciones de las campañas Vivien- das Saludables, lo cual se percibía como condicionalidad del programa Juntos. Entre los principales cambios realizados se registró la ubicación de la cocina en un área independiente, la existencia de dormitorios separados para niños y adultos, y el traslado de los animales a un área externa a la vivienda. Es importante notar que este “requisito” particular puede ser un ejemplo de “fusión de intervenciones”, pues tales campañas no tienen que ver con Juntos, aunque tanto los gestores como las usuarias suponían que hacían parte del paquete de condicionalidades del programa.

### **Cómo se califica la calidad del servicio**

La calidad de servicio es un tema complejo, pues comprende una serie de factores que pueden ser medidos de diversas maneras. En este apartado se privilegian las percepciones de los usuarios de Juntos sobre el particular. Como se indicó al comienzo del trabajo, este es un tema fundamental en la medida en que las deficiencias en la calidad de los servicios pueden afectar la disposición de los usuarios a hacer uso de los mismos.

Las entrevistas con los miembros de los hogares comprendieron una serie de preguntas sobre el tratamiento recibido en la posta de salud, así como sobre las actitudes y conocimientos de la cultura local por parte del

personal. Aunque las opiniones sobre la calidad del servicio variaron tanto entre los hogares de una misma comunidad como entre las comunidades, se notó que prevalecía la insatisfacción por sobre las apreciaciones positivas.

¿Por qué las personas sienten que no están recibiendo un servicio de salud óptimo? Un punto señalado por varios informantes se relaciona con la naturaleza superficial del cuidado. Señala una madre de Achoaga: *“Por ejemplo cuando estamos muy enfermas y consultamos, sin siquiera hacernos análisis de sangre nos dicen que es por la enfermedad que tenemos y nos dan dos Panadoles en farmacia y nada más”* (EC.Achoaga.11.MF). Otros informantes en Achoaga también señalaron que los tiempos de espera para ser atendidos en el establecimiento de salud eran excesivamente prolongados. Un segundo problema se relaciona con el hecho de que los usuarios no confían --o tienen en baja estima-- la formación y experiencia del personal de salud.

### **Servicios de planificación familiar**

La planificación familiar es un servicio importante que se ofrece en todos los establecimientos de salud a los que acuden las mujeres que hicieron parte de este estudio. Se ofrecen dos variedades de anticonceptivos: la ampolla o implante Depo-Provera y la T de cobre o dispositivo intrauterino (DIU). Una entrevistada indicó que le habían ofrecido una pastilla oral anticonceptiva, pero prefirió el implante porque duraba tres meses y no tenía que preocuparse todos los días. Las actitudes hacia los anticonceptivos eran mixtas; mientras que algunas mujeres apreciaban la posibilidad de ejercer control sobre su reproducción, otras sentían que los anticonceptivos eran una imposición más que un servicio a su disposición. En algunas comunidades se entregaban anticonceptivos a las niñas adolescentes, medida no siempre bien recibida por las madres<sup>26</sup>.

26 Esta situación también se registró en las dos comunidades asháninkas donde se realizó el piloto del estudio (Yavirironi y Cus-hiviani). La situación era especialmente crítica en Yavirironi, donde gracias al apoyo de los regidores indígenas del distrito de Río Negro y del gestor local de Juntos se había logrado cambiar al responsable de la posta de salud. Las mujeres denunciaron que las maltrataba y que aplicaba a las niñas de 12 años en adelante ampollas anticonceptivas sin previo consentimiento; lo mismo con mujeres que ya no estaban en edad reproductiva, haciéndoles creer en ambos casos que se trataba de vacunas o vitaminas.

*“La mayoría [del personal técnico] son de idioma awajún, entonces tienen esa facilidad de poder preguntar ¿qué es lo que tienes?, ¿a dónde vas?, ¿a qué servicio vas?”.*

*(EIC.Achoaga.01.PSA)*

### Relación entre los usuarios indígenas y el personal de salud

Si bien varias informantes reportaron sentirse bien tratadas por el personal de salud competente, las entrevistas también revelaron numerosas valoraciones negativas sobre aquel. Las quejas aludían al comportamiento y actitudes del personal, más que a sus capacidades profesionales. Esta situación se detectó en todas las comunidades estudiadas. Teniendo en cuenta que uno de los objetivos claves de Juntos es incentivar el uso de los servicios de salud, resulta de vital importancia que los usuarios y otros posibles clientes de los mismos se sientan cómodos en su interacción con el personal de salud. Los sentimientos de humillación, dolor, vergüenza, alienación y discriminación desmotivan su uso, tal y como se ha demostrado en otros contextos (Waters 2010; World Bank 2007).

El idioma fue identificado como problemático en cuatro de las seis comunidades del estudio --Ahuay (quechua), Nuevo Progreso (shawi), Sarhua (quechua) y Sicta (aymará)--, aunque particularmente en aquellas situaciones donde el español de los residentes era limitado (la mayoría lo habla además de su lengua materna). En tales casos surgían dificultades para comunicarse con el personal médico y entenderlo. Esto también podía ocasionar tratos bruscos en la posta por parte de aquel. Sin embargo, cabe notar que los problemas con el idioma no son universales. En dos comunidades de la muestra se encontró una situación más alentadora. En Achoaga los residentes asisten al hospital Juan Velasco, ubicado en la ciudad de Nieva, a una hora de distancia a pie. Según el testimonio de un técnico de salud que trabajaba en dicho hospital, *“la mayoría [del personal técnico] son de idioma awajún, entonces tienen esa facilidad de poder preguntar ¿qué es lo que tienes?, ¿a dónde vas?, ¿a qué servicio vas?”* (EIC.Achoaga.01.PSA). Asimismo, en la posta de salud de Betania la

enfermera se interesó por aprender asháninka, pues se dio cuenta de que esto la ayudaría a mejorar su propio desempeño. La mujer indicó que si bien aún no hablaba el idioma de manera fluida, sus conocimientos actuales le permitían comunicarse suficientemente con las pacientes.

En Huancavelica se entrevistó al coordinador zonal de Juntos sobre los servicios de salud disponibles en Ahuay. Este describió algunos de los problemas que se presentaban cuando no se contaba con suficiente personal que hablara quechua. Asimismo hizo énfasis en la importancia de generar confianza, pues si los usuarios sentían que el personal de salud no los entendía, podían perder la motivación de asistir y mostrarse renuentes a usar servicios como partos institucionales y vacunación<sup>27</sup>. En este tipo de situaciones, los usuarios de los servicios de salud pueden sentirse temerosos, avergonzados u ofendidos por la manera en que se les habla. Este informante también se refirió a los comentarios hechos por miembros del personal de salud sobre el número de hijos que tienen las mujeres de las comunidades, haciendo notar que ellas son muy sensibles a este tema y que por lo tanto se requiere manejarlo con mucha prudencia.

### Medicina tradicional

Otra dimensión importante de la interculturalidad en el contexto de la salud es la que se relaciona con el uso de la medicina tradicional, y particularmente con el empleo de plantas y hierbas medicinales, una práctica bastante extendida según los entrevistados de las varias comunidades estudiadas. Los remedios naturales son valorados por dos razones, siendo el costo la más importante. Aunque en teoría el Seguro Integral de Salud (SIS) cubre el costo de algunos medicamentos, en la práctica se obliga a los pacientes a comprar los remedios no disponibles en las postas de salud donde los atienden. En las postas visitadas se notó que estas disponían de pocos medicamentos y que por lo tanto los usuarios debían comprar antibióticos y jeringas. En cambio las plantas en las cuales se basa la medicina tradicional no tienen costo alguno.

La segunda razón tiene que ver con la eficacia y los efectos de los productos farmacéuticos, los cuales no siempre son percibidos positivamente por los entrevistados de las comunidades amazónicas y andinas. En Sarhua,

<sup>27</sup> Véase World Bank (2007) para un ejemplo similar en Panamá. La literatura contiene varias ilustraciones de la misma situación en países como Guatemala (Gaia 2009).

una madre observó que el personal de la posta de salud no conocía las formas tradicionales de tratamiento de enfermedades: *“No, esas cosas no saben, de ese tipo de enfermedades, los niños cuando están con susto, asustados, o están con la barriga volteada, no saben nada”* (EC. Sarhua.06.MF). Este último testimonio destaca un punto importante, y es que los habitantes de las comunidades estudiadas lamentan la falta de conocimiento sobre medicina tradicional por parte del personal de salud. En tal sentido expresaron su interés en que los servicios médicos no solo emplearan los modelos biomédicos de la cultura occidental, sino que también hicieran uso de los conocimientos de la tradición indígena.

Esta discusión es relevante para los PTC en contextos indígenas, pues en este estudio se identificó que por razones culturales y económicas, muchas de las usuarias no se encontraban plenamente satisfechas con los servicios biomédicos monoculturales sobre los cuales se basa una condicionalidad. En tal sentido sería importante buscar que se institucionalice la práctica de lo que Miles (1998) llama el “pluralismo médico latinoamericano”, a la luz de lo que Adato et al. (2011) denomina la “discordia paradigmática” entre la tradición y la modernidad. Los autores del presente estudio coinciden con Adato et al. (2011:1923) en que “la tradición y la modernidad son rara vez experimentadas como dicotómicas, sino más bien como realidades coexistentes e imbricadas de las cuales el cuidado de la salud es una dimensión”.

Por otro lado, también es necesario resaltar el hecho de que desde el punto de vista del personal médico, las estrategias no institucionales de acceso a la salud pueden constituir un obstáculo para el uso óptimo de los servicios públicos. Por ejemplo, durante el trabajo de campo se registró la presencia de vendedores informales de medicinas. Una enfermera del hospital Juan Velasco (Nieva, Amazonas) --adonde deben acudir los residentes de Achoaga--, indicó que muchas veces los comuneros preferían atender sus problemas de salud de manera independiente. Posteriormente se comprobó que además de apoyarse en el uso de la medicina tradicional, las familias se autorrecetaban con fármacos vendidos por un familiar del gestor de salud. En el centro de la ciudad de Nieva existía una farmacia informal que era muy concurrida por los pobladores porque, además de ofrecer medicamentos (genéricos) de amplio espectro, podían consultar a la dueña del negocio, quien contaba con estudios parciales de enfermería. Son numerosos los residentes de Achoaga que acuden a este local para ser diagnosticados y adquirir medicinas, a pesar

de que el costo puede ser mayor en comparación con el hospital. En este caso, las usuarias valoraban la atención rápida, dado que los tiempos de espera en el hospital eran muy prolongados. Esta venta informal gozaba de mucha aceptación entre la población de Nieva, no obstante el hecho de que el personal de salud lo criticaba constantemente. La enfermera del hospital afirmó que el hecho de que el establecimiento fuera tan popular entre los habitantes era el motivo principal para no clausurarlo. Indicó además que tal acción podría volverse en su contra.

El miedo a lo desconocido, los rumores sobre los efectos secundarios aparentemente peligrosos de los medicamentos occidentales, las preocupaciones sobre el trato que da el personal médico, la incomodidad en contextos no familiares y la vergüenza de ser examinados por extraños han sido identificadas como posibles barreras frente al uso de los servicios de salud en las comunidades estudiadas. Estos hallazgos invitan a reflexionar sobre la importancia de buscar mecanismos que permitan promover una aceptación y uso más amplios de los servicios de salud por parte de los afiliados a los PTC. Como ya se ha señalado, se trata de un asunto de gran trascendencia pues incide de manera definitiva en las posibilidades de lograr cambios de comportamiento sostenibles en los usuarios.

Durante el trabajo de campo se comprobó que la provisión de los servicios de salud no siempre era sensible a las opciones personales y/o a las normas culturales. Por ejemplo, una madre quechua en la comunidad de Ahuay narró que a ella no le gustaba ir al hospital porque no le permitían amarrar su cabello, y porque además temía que los doctores aceleraran el parto intentando hacerla reventar fuente manualmente, razón por la cual se sentía más cómoda en su casa donde podía tomarse su tiempo. En la misma línea, una mujer awajún en estado de embarazo indicó que si bien se sentía cómoda con los chequeos prenatales, prefería dar a luz en su vivienda porque había escuchado sobre la forma en que los doctores del hospital iban a manejar su parto. Otra informante de Ahuay expresó su temor al saber que los doctores le tomarían una muestra de sangre.

Según un padre de familia entrevistado en Betania, las mujeres temían que los implantes de Depo-Provera generaran malformaciones congénitas. Este hizo notar que cuando se habían realizado la campaña de planificación familiar *“...a veces las mamás no cumplen pues, escuchan nomás. O sea, como un requisito ellas van a esas charlas*

pero no aplican, no lo hacen [porque temen que] el niño va a salir sin brazo, sin pierna o sin oreja” (EC.Betania.07.PF). Cabe resaltar que este informante consideraba que las malformaciones físicas se debían más bien a los intentos de aborto fallidos por el uso de medicinas o plantas amargas, y en tal sentido creía que las mujeres necesitaban más capacitación sobre el tema.

Otro temor que salió a la luz en las entrevistas está vinculado al traslado de los pacientes a instalaciones de salud localizadas lejos del hogar. “Lejos del hogar” no solo en el sentido físico, sino también en lo que se refiere a ponerse bajo el cuidado de extraños que pueden no tratarlos bien, o a no tener acceso inmediato a las redes de apoyo familiar y/o de amistad, o al miedo a viajar y no poder comunicarse en su lengua materna, entre otros temores de origen cultural. Por su parte, el personal de salud entrevistado minimizó el tema, señalando que eran las personas mayores las que por lo general tenían esas preocupaciones.

Si bien todos estos temores aparecen de manera recurrente en la información recolectada, también es cierto que algunos de los miembros del personal de salud entrevistados estaban al tanto del problema y deseaban solucionarlo.

### Cambios en la salud atribuibles al programa Juntos

Durante las entrevistas, los miembros de los hogares fueron consultados sobre los cambios en salud que percibían como resultado de la presencia de Juntos en sus comunidades. Esta línea de indagación no resultó muy productiva, dado que los informantes encontraron dificultades para especificar los cambios que definitivamente se le podían atribuir al programa. Esto es comprensible por cuanto es difícil distinguir entre las mejoras implementadas por el Ministerio de Salud y las que resultan del programa Juntos. Aun así, a continuación se registran los cambios que más se mencionaron en las entrevistas con los miembros de los hogares usuarios:

- cumplimiento de las corresponsabilidades de salud en lo que se refiere al monitoreo del crecimiento de los niños y la asistencia a los chequeos;
- asistencia a talleres de capacitación, que también son percibidos como requisitos de Juntos;
- mejoras en la infraestructura de las postas de salud;
- énfasis en el acceso al Documento Nacional de Identidad (DNI) y al Seguro Integral de Salud (SIS);

- una mayor conciencia sobre la importancia del cuidado de la salud y de la nutrición de los niños;
- mejoras al hogar en términos del aseo de las viviendas, la construcción de letrinas y tanques de agua, la separación de la habitación de padres e hijos y la disponibilidad de una cocina separada<sup>28</sup>;
- mayor énfasis en la planificación familiar (a la luz de la discusión sobre el tema previamente presentada).
- consumo de polvos multinutrientes (estrellas o chispitas).

Las entrevistas realizadas con los informantes clave fueron reveladoras. Por ejemplo, un coordinador zonal de Juntos en Puno manifestó su escepticismo sobre la sostenibilidad del cambio de comportamiento, pero notó que la presencia continua del programa era necesaria para promover mejoras en los resultados de salud: “Hay personas que sí han asimilado todo este tema del programa (salud), que la esencia del programa es el fortalecimiento del capital humano, pero la gran mayoría no. Yo veo bastante complicado el tema de salud (...) Si no hubiera Juntos, simplemente no van” (EIC.Puno.02.PPJ)”. Por su parte, el obstetra que usualmente atendía a las usuarias de Ahuay notó que si bien los cambios de comportamiento logrados desde la llegada de Juntos habían sido pequeños, a nivel de Huancavelica “hay una nueva infraestructura, nuevos consultorios... entonces ha mejorado” (EIC.Ahuay.PSA1). Para varios proveedores de salud entrevistados, el cambio más importante ha sido la presencia del programa Juntos en las comunidades. Como explica un miembro del personal de salud que atiende a los usuarios de Achoaga: “Te digo, el cambio es la misma presencia del programa Juntos, las mismas consejerías de los gestores que ha hecho Juntos, el mismo programa Juntos con sus actividades para que conozcan el valor de la mujer” (EIC.Achoaga.01.PSA).

## IDENTIDAD

### El problema de la indocumentación en Perú

La normativa nacional, así como un conjunto de declaraciones internacionales, reconocen la identidad como un derecho fundamental y universal. Carecer de documentos de identidad limita el ejercicio de los derechos civiles y políticos. En el caso de la población más pobre y vul-

28 Si bien este tipo de acciones no hacen parte de las condiciones del programa, tal y como se indicó en el capítulo 2, los usuarios de Juntos las perciben como requisitos que deben cumplir.



nerable, tal carencia constituye una barrera para acceder a programas sociales, en especial aquellos dirigidos a la primera infancia y a la lucha contra la pobreza. Por otro lado, la población indocumentada resulta invisible para los planificadores de políticas públicas, en especial en lo que se refiere al diseño de procesos de focalización, pues no puede ser registrada y/o contabilizada. Es por ello que la indocumentación constituye una de las manifestaciones más notorias de la exclusión en el Perú contemporáneo.

Según el Censo Nacional 2007, el 3,2% de la población nacional, es decir, 868.436 peruanos, no se encuentra debidamente documentado. De dicho total, 303.949 menores de edad (3,0% de la población menor de 18 años) carecen de partida de nacimiento (PNUD 2009). Si bien en términos absolutos la mayor parte de los menores indocumentados se encuentran en el ámbito urbano, en términos relativos las brechas son mayores en las áreas rurales: 4,4% versus 2,3%. La indocumentación es un problema que afecta de manera especial a la Selva rural y a la población indígena. Por ejemplo, en departamentos como Loreto y Ucayali hasta un 10% de los menores de edad son indocumentados (Cuenca y Díaz 2010). En la Encuesta Nacional de Hogares (INEI 2009b) se registró una reducción en el número de adultos sin DNI, el cual pasó de 564.487 personas (3,2% de la población mayor de 18 años) en el Censo 2007 a 504 mil (2,66%). No obstante los avances realizados, persiste una serie de problemas que afectan a los usuarios indígenas del programa Juntos, tal y como se verá más adelante.

El circuito de la documentación empieza con la inscripción del menor en el Registro Civil para obtener su partida de nacimiento, que es su primer documento de identidad oficial como ciudadano. Para ello debe presentar el certificado de nacido vivo y el DNI de uno de los padres. Si la inscripción es extemporánea, también deben presentarse declaraciones juradas de testigos. En el caso de los partos no institucionales, una autoridad local o policial debe dar fe del nacimiento vía declaración jurada. En la partida de nacimiento se registra el nombre y apellido de los menores de edad, se determinan los derechos de filiación y se dota al individuo de nacionalidad. Si bien tener partida de nacimiento no es un requisito formal para ser usuario de los programas sociales, en la práctica su carencia constituye una barrera para acceder a los servicios públicos de educación, nutrición y salud (Arroyo 2009b; Reuben y Cuenca 2009). Asimismo, carecer de partida de nacimiento representa un riesgo más elevado para los menores

*“Hay personas que sí han asimilado todo este tema del programa (salud), que la esencia del programa es el fortalecimiento del capital humano, pero la gran mayoría no. Yo veo bastante complicado el tema de salud (...) Si no hubiera Juntos, simplemente no van”.*

*(EIC.Puno.02.PPJ)*

de edad, quienes al no estar debidamente identificados como ciudadanos, son más vulnerables a la trata, trabajo forzoso, secuestro o detención (PNUD 2009).

La partida de nacimiento es obligatoria para tramitar el DNI, el cual tiene dos variantes: uno es para los menores de 18 años (color amarillo) y el otro para los mayores de 18 años (color azul). Cabe señalar que en Perú el uso del DNI es muy extendido, pues además de servir para ejercer el derecho al sufragio y acreditar la identidad, se exige para realizar trámites de diversa índole. En un estudio cualitativo sobre la cultura de oferentes y demandantes de servicios de documentación en Perú se listan los trámites asociados al DNI: inscripción; cambio o certificación de estado civil; realización de actos notariales o judiciales; celebración de contratos de distintos tipos; nombramiento en un cargo público; inscripción en el sistema de seguridad social; compra de boletos de viaje; transacciones comerciales y bancarias; obtención de licencia para conducir; participación en organizaciones locales; contratación laboral e inscripción de los hijos en el Registro Civil y en los centros educativos. Adicionalmente, el DNI es requisito para acceder al programa Juntos (titular) y al Seguro Integral de Salud o SIS (Arroyo 2009b). En zonas urbanas y rurales es posible que se requiera el DNI para ingresar a algunas instituciones públicas o privadas.

El trámite para la obtención del DNI se realiza a través del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RE-NIEC). Entre los requisitos se encuentra el pago de un tasa (19 soles para el DNI de un adulto y 16 soles para el DNI de un menor); una copia de la partida de nacimiento emitida por el Registro Civil; copias del DNI de los padres del menor; una foto tamaño pasaporte y la presentación de un recibo de pago de algún servicio público (agua, luz, etc.). Frente a estos requisitos hay dos grupos de ciudadanos

especialmente vulnerables: (i) los hijos de padres que carezcan de DNI, quienes se ven atrapados en la transmisión intergeneracional de la indocumentación, y (ii) los ciudadanos adultos que no cuenten con partida de nacimiento, ya sea por errores registrales o porque los registros civiles fueron siniestrados en los ataques a municipalidades o comunidades durante el conflicto armado interno. Cabe señalar que corregir un error registral (por ejemplo un nombre o un apellido mal escritos), y comprobar la afectación en caso de que un registro haya sido siniestrado, implica un trámite largo y costoso.

En respuesta a este problema, el Plan Nacional de Restitución de la Identidad (2005-2009) del RENIEC priorizó la prevención de la indocumentación y la restitución de la identidad entre los grupos más vulnerables, a saber, pueblos indígenas, mujeres y adultos mayores. En el año 2008 se estableció por primera vez la gratuidad del DNI para la población residente en las zonas más pobres del país. A partir de ese mismo año se decidió que la emisión del DNI sería gratuita para los usuarios adultos y menores de edad de Juntos. La estrategia de articulación entre el RENIEC y el programa han sido las campañas de documentación gratuita en las zonas de ampliación de Juntos.

### Acceso a la documentación en las comunidades indígenas estudiadas

#### *La documentación como reconocimiento y protección*

Además de los diversos usos arriba detallados, la documentación oficial tenía un alto valor simbólico para las personas entrevistadas durante la realización de este trabajo, pues reflejaba el establecimiento de un vínculo con un Estado que históricamente había estado ausente y lejano. En las seis comunidades estudiadas se identificaron valoraciones positivas del DNI porque brindaba ciudadanía, permitía ser identificado como peruano, y sobretodo porque los hacía visibles frente al Estado. Adicionalmente, las personas entrevistadas resaltaron que poseer DNI les daba mayor confianza para desplazarse, les brindaba seguridad en sus interacciones con actores externos a la comunidad y los protegía de los abusos de poder. Recuérdese aquí que tres de las seis comunidades estudiadas (Betania, Sarhua, Ahuay) sufrieron de manera muy intensa el conflicto armado interno, pues se ubicaban en zonas de emergencia. Varios entrevistados recordaron que el grupo terrorista Sendero Lumi-

noso incursionaba en las comunidades para secuestrar a los varones (niños, jóvenes y adultos) y reclutarlos en sus tropas, y que era prácticamente imposible ubicarlos vivos o muertos porque se encontraban indocumentados. En la comunidad de Betania se mencionó que en la época del conflicto armado interno los indocumentados eran sospechosos de terrorismo y que hoy en día lo son de narcotráfico.

Las madres y padres de familia comprendían que el DNI es un documento personal e intransferible, y que es de suma importancia para acceder a los servicios de salud, educación y nutrición, y de manera especial al programa Juntos. Las madres utilizan el DNI para realizar el cobro de la transferencia, así como para matricular a sus hijos y gestionarles el Seguro Integral de Salud.

#### *Estrategias de acceso a la documentación*

Antes de la llegada de Juntos, la documentación de los hombres adultos estaba bastante más extendida que la de las mujeres. Buena parte de los varones mayores de 35 años se habían inscrito en las Oficinas de Registro Militar cuando cumplieron la mayoría de edad, con el objeto de obtener una boleta. Dicho documento debía ser canjeado por la libreta electoral, lo cual les permitía sufragar, asumir cargos de representación en la comunidad y presentar denuncias. En 1996 se hizo obligatorio el reemplazo de la Libreta Electoral por el DNI. En julio 2003, la RENIEC declaró la caducidad de la libreta electoral en todo el territorio nacional, con excepción de los distritos en extrema pobreza donde realizar dicho canje resultaba más complicado debido a la existencia de barreras económicas, geográficas y burocráticas (RENIEC 2003)<sup>29</sup>.

La mayoría de los entrevistados había obtenido el DNI mediante las campañas gratuitas de documentación realizadas en el marco del Plan Nacional de Restitución de la Identidad, las cuales llegaron a las comunidades y/o a sus distritos a partir del año 2007. Este tipo de intervenciones era apreciado por los entrevistados, ya que les permitían ahorrar tiempo y dinero. Cuando las campañas se

---

29 Durante el trabajo de campo se conoció el caso de varios adultos mayores que todavía tenían libreta electoral, pues no habían podido tramitar su DNI por carecer de partida de nacimiento. Frente a esta situación el RENIEC ha implementado algunas medidas, como por ejemplo coordinar con las iglesias locales para identificar las partidas de bautizo. Sin embargo, los entrevistados indicaron que se les exigía acudir a la oficina del RENIEC en compañía de tres testigos con mayoría de edad, algo muy difícil de lograr debido a las distancias y a los costos asociados al viaje.

realizaban en las capitales de distrito las dificultades eran mayores porque implicaban la movilización de varios miembros de la familia, con sus consecuentes costos en gastos de transporte, alimentación y hospedaje. Sin embargo, se formularon numerosas quejas sobre la demora en la entrega de documentos gestionados a través de las campañas gratuitas, como se verá más adelante.

El carácter gratuito de las campañas de documentación está basado en la exoneración de la tasa por trámite del DNI. Sin embargo, se identificaron costos que fueron asumidos por la población:

- **Fotografías.** No siempre eran gratuitas. Se supo de varias familias que tuvieron que trasladarse a las ciudades para obtener las fotos tamaño pasaporte. En estos casos, el término “pasaporte” generaba confusión porque no se conocía el documento, así que acudían a casas de fotografía que ofrecían paquetes para trámites del DNI a un costo elevado para familias en condición de pobreza extrema. Por ejemplo, las madres de Betania habían pagado cinco soles por una foto de cada hijo en la ciudad de Atalaya.
- **Cobros irregulares de los registradores para llevar expedientes a las oficinas de RENIEC o para entregar los DNI en la comunidad.** Dichos cobros fluctuaban entre uno y tres soles por persona y se realizaban durante las campañas de documentación “gratuitas”.
- **Costo de la partida de nacimiento.** Como se indicó anteriormente, la presentación de este documento es requisito para tramitar el DNI. Este se emite en los Registros Civiles ubicados en las municipalidades. Por ejemplo, las madres de Achoga pagaron 10 soles por la partida de cada uno de sus hijos. En el caso de Betania, la partida del niño se obtenía en la misma comunidad pues contaba con registrador civil.
- **Traslado a ciudades para presentar la partida de nacimiento o recoger el DNI de las oficinas de RENIEC.** Por ejemplo, en el caso de Sicta la inscripción se hacía en la comunidad, pero las personas debían acudir a Vilquechico a recoger el DNI. En el caso de Ahuay debían ir hasta Lircay (capital distrital) para sacar la partida de nacimiento y desde allí trasladarse a la oficina de RENIEC de Chahuarma (cerca de Ayacucho).

En este contexto, es necesario destacar que en Nuevo Progreso no se registraron este tipo de problemas porque las campañas organizadas por la municipalidad de Yurimaguas y el RENIEC cubrían al 100% los costos del trámite y los documentos eran entregados en la misma comunidad.

Se identificaron los siguientes problemas en el trámite de la documentación que tuvieron implicaciones en la afiliación de algunos hogares al programa Juntos:

- **Errores de registro.** Este problema fue muy frecuente debido al descuido de los registradores. Las inconsistencias entre la escritura de los nombres en la partida de nacimiento y la información que aparece en el DNI generaba problemas en los trámites ante los registros públicos. En algunos casos, los registradores cambiaban los nombres indígenas por nombres en español porque eran más fáciles de escribir. Otro error común consistía en no especificar el lugar correcto de nacimiento en el DNI del menor, lo cual daba lugar a complicaciones muy serias con el padrón de usuarios de Juntos. De hecho, se conocieron casos de familias que argumentaban haber sido suspendidas del programa porque sus hijos no aparecían como naturales de la comunidad, sino como inscritos en otro lugar. Corregir este tipo de errores supone un trámite largo que toma entre cinco y seis meses, pues las modificaciones deben ser verificadas por el RENIEC. Si el adulto tiene hijos pequeños, no los podrá registrar hasta que regularice su situación, lo cual es especialmente grave durante el primer año de vida del niño, pues puede quedar excluido del Control del Niño Sano<sup>30</sup>. También se conocieron casos de microcorrupción asociados con la corrección de errores registrales. Por ejemplo, un padre de familia en Achoaga intentó hacer corregir la partida de su hijo para que pudiera sacar el DNI, pero le pidieron 300 soles a cambio.
- **Demoras en la entrega de los DNI obtenidos a través de las campañas gratuitas.** Luego de la visita de los registradores a las comunidades y/o distritos, las usuarias de Juntos podían esperar entre cinco y seis meses para recibir el DNI. También se identificaron casos de familias que realizaron su inscripción de manera conjunta pero no recibieron los DNI de todos los miembros. Frente a esta situación, algunas personas optaron por asumir los costos totales del trámite en las oficinas de RENIEC para obtener más rápido el DNI. Por ejemplo, varios informantes de Sarhua prefirieron viajar a las ciudades para tramitar su documento, pues así lograban obtenerlo en 15 días. El viaje duraba tres

30 Servicio gratuito que ofrece el Ministerio de Salud mediante el cual se evalúa la talla y peso ascendentes de los niños durante los primeros cinco años de años de vida, y con mayor intensidad durante los primeros 24 meses.

*“Sin documento dice no sirve nada una mujer, no es una mujer ciudadana, porque en la posta nos dicen, todos nos piden ya para sacar partida de nacimiento, para sanar salud de los hijos, ahí se necesita dice DNI”.*

*(EC.NuevoProgreso.08.MF)*

días y se podía invertir hasta 150 soles por persona<sup>31</sup>. La entrega de documentos a través de las oficinas del RENIEC también podía retrasarse, incrementando así los costos de viaje.

- **Limitada difusión de las campañas en los lugares más alejados de las comunidades.** Las brigadas de documentación solían operar en el centro de las comunidades o desde los distritos. Es por ello que quienes residían en las zonas más alejadas no llegaban a enterarse de que se iba a prestar el servicio.

Finalmente se constató que el personal de salud y educación podía llegar a cumplir una función muy importante en cuanto a orientar a los padres en el circuito de la documentación. Por ejemplo, en la comunidad de Sicta los profesores de primaria ayudaron a los padres a obtener el registro de sus hijos en Vilquechico y Huancané.

### Cambios generados por el programa Juntos en materia de documentación y retos pendientes

En todas las comunidades estudiadas se consideró que la presencia de Juntos había facilitado la llegada de las campañas de documentación del RENIEC, y que había motivado a las familias a realizar el trámite. Se conocieron varios hogares donde ni el padre y/o la madre tenían DNI antes de la llegada de Juntos. Si bien los gastos asociados a la documentación de los adultos no solía provenir de la transferencia, era frecuente que los hogares invirtieran parte del incentivo en obtener la documentación de los

31 Recientemente se había inaugurado una oficina del RENIEC en la ciudad de Huancapi, a cuatro horas caminando desde la comunidad. Antes debían trasladarse al distrito de Huamanquiya, localizada a 10 horas de distancia

hijos<sup>32</sup>. Se comprobó que el programa había difundido el discurso a favor de la documentación y los derechos de las mujeres y de los niños en todas las comunidades de la muestra. Por lo general se hacía referencia al acceso a los servicios públicos, al reconocimiento de los indígenas como ciudadanos por parte del Estado peruano, y al empoderamiento de las mujeres a través de la documentación, pues aprendían a hacer trámites, además de que podían viajar y participar en política, todo lo cual operaba en beneficio de su autoestima.

Sin embargo, estos discursos de promoción del DNI convivían con ideas y prácticas que resultan contradictorias. Tal es el caso de aquellos gestores --y también de proveedores de salud y educación-- que empleaban términos peyorativos en torno al ser indígena, pues al comunicar las ideas sobre la importancia del derecho a la ciudadanía, y de la obtención del documento, señalaban que sin este último los indígenas “no sirven”, “no son personas” o “no tienen validez”. En algunos casos las usuarias del programa terminaban asumiendo tales ideas, como lo ilustra el siguiente testimonio de una madre shawi de Nuevo Progreso: *“Sin documento dice no sirve nada una mujer, no es una mujer ciudadana, porque en la posta nos dicen, todos nos piden ya para sacar partida de nacimiento, para sanar salud de los hijos, ahí se necesita dice DNI”* (EC.NuevoProgreso.08.MF).

Por último, varias mujeres manifestaron requerir del “permiso” de sus esposos para sacar el DNI. Dado el machismo todavía imperante en las comunidades, no siempre queda clara la importancia de que la mujer tenga su DNI entre los varones. Con todo, se han notado cambios de mentalidad a favor de la documentación de las mujeres.

32 Las madres son las encargadas de proteger el DNI de sus hijos y suelen ser en extremo cuidadosas con dichos documentos: los guardan envueltos en telas o plástico junto con la documentación del programa Juntos en el rincón más seguro de la casa, allí donde se atesoran las cosas importantes. Esto no solo se explica por la dificultad de obtener el DNI --con sus costos y trámites asociados--, sino porque además ha sido resignificado como un objeto de memoria con su correspondiente dosis de valor emocional y afectivo. Varias madres se refirieron al DNI como un “recuerdo” de sus hijos.





## CAPÍTULO 5

### Efectos socioculturales del programa Juntos en las comunidades estudiadas

**E**n este capítulo se identifican los efectos socioculturales del programa Juntos en las comunidades de la muestra en torno a los siguientes ejes temáticos: (i) relación con el Estado y con actores externos; (ii) valoraciones sobre las políticas de inclusión social; (iii) tensiones y conflictos asociados a la presencia de Juntos, y (iv) género y empoderamiento de la mujer.

#### RELACIÓN CON EL ESTADO Y CON ACTORES EXTERNOS DE DESARROLLO

Las comunidades estudiadas tenían diferentes grados de relación con el Estado y con actores externos de desarrollo como las ONG. Las de la Sierra contaban con mayor experiencia relativa de vinculación con estos actores a través de programas sociales y proyectos de desarrollo. Asimismo habían adquirido experiencia en materia de participación en espacios promovidos por los gobiernos locales --como por ejemplo los presupuestos participativos y los comités de desarrollo local--

*“[Una parte] del Estado sí valora la ciudadanía de awajún, pero otra parte no. Se dice que el awajún no trabaja, no invierte y así nos critican, pero la otra parte dice que el awajún cuida el medio ambiente y así nos quieren valorar. El Estado sí se preocupa, por eso a través del programa Juntos nos envía un incentivo para las madres”.*

*(EC.Achoaga.13.PF)*

en el marco del proceso de descentralización. También se notaba allí una mayor presencia de acciones de promoción de la salud e intervenciones de fomento productivo como los programas de AgroRural y del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES). En cambio en las comunidades de la Selva la relación con el Estado y con actores no gubernamentales de desarrollo era más reciente y por lo tanto más débil. Las situaciones allí encontradas variaban notablemente. Por ejemplo, la comunidad asháninka de Betania había participado en proyectos productivos promovidos por el gobierno regional de Junín y contaba con experiencia de trabajo con ONG. La situación opuesta se presentaba en la comunidad shawi de Nuevo Progreso, donde predominaban el aislamiento y la ausencia de intervenciones públicas o privadas de desarrollo, a pesar de que esta se encuentra ubicada a menos de dos horas de la ciudad de Yurimaguas. Cabe notar que Juntos era la única intervención con presencia permanente en las comunidades amazónicas de Nuevo Progreso y Achoaga, que antes de su llegada solo recibían asistencia alimentaria esporádicamente.

Las diferencias arriba señaladas incidían en la forma cómo las comunidades se vinculaban con el programa Juntos. Mientras que las autoridades locales de la Sierra mostraban mayor manejo de intermediación con los programas estatales, sus contrapartes amazónicas tenían perfiles de liderazgo más tradicionales y su comprensión sobre el funcionamiento del aparato público era más limitada. Por tal razón eran más dependientes de la asesoría de los gestores de Juntos, de los docentes y/o del personal de salud.

Las comunidades de la Sierra también contaban con una mayor experiencia organizativa vinculada a otros programas sociales; varias usuarias de Juntos habían participado en comités formados en torno a intervenciones como el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), Vaso de Leche y Comedores Populares. En cambio en las comunidades amazónicas el capital social relacionado con los programas sociales era reducido, aunque se registraban algunas diferencias notorias. Así por ejemplo, mientras que la mayoría de las madres de las comunidades amazónicas de Nuevo Progreso y Achoaga carecían de experiencias previas de liderazgo, Betania sobresalía por su capital social acumulado a partir de su trayectoria de organización femenina vinculada a la Central Asháninka del Río Tambo (CART) y otras iniciativas similares impulsados por la ONG Flora Tristán.

¿De qué manera la presencia de Juntos ha influido en la relación de las comunidades de la muestra con el Estado y con otros actores de desarrollo? Sobresalen dos aspectos:

- **Mayor visibilidad frente al Estado.** Las comunidades valoran la presencia de Juntos porque simboliza una mayor preocupación del Estado por su situación y por el futuro de sus hijos. Aun cuando se considera que el programa llegó a sus comunidades porque son pobres, se reconoce que participar en Juntos les brinda un mejor estatus en la medida en que les confiere visibilidad frente a los entes estatales. Siguiendo esta línea de pensamiento, Juntos sería interpretado como un vehículo para el reconocimiento de su ciudadanía, siendo hitos muy valorados la entrega del DNI y la apertura de cuentas de ahorros. Sin embargo, este hallazgo debe ser considerado en el contexto de ciertas valoraciones peyorativas que todavía persisten sobre los estilos de vida de los pueblos indígenas entre algunos actores estatales. Como explica un padre de familia awajún: *“[Una parte] del Estado sí valora la ciudadanía de awajún, pero otra parte no. Se dice que el awajún no trabaja, no invierte y así nos critican, pero la otra parte dice que el awajún cuida el medio ambiente y así nos quieren valorar. El Estado sí se preocupa, por eso a través del programa Juntos nos envía un incentivo para las madres”* (EC.Achoaga.13.PF).
- **Mayor interés y apertura frente a iniciativas de desarrollo promovidas por agentes externos.** Inicialmente las comunidades de la muestra recibieron el programa con escepticismo y desconfianza. Los gestores entrevistados manifestaron haber realizado un



trabajo muy intenso para ganarse la confianza de la población. En este proceso fueron críticos el establecimiento de contactos con las autoridades locales, su presencia en las asambleas comunales y las visitas frecuentes a las poblaciones. Con base en la evidencia recolectada se puede afirmar que la presencia de Juntos en las comunidades ha contribuido a generar mayor apertura hacia otras iniciativas de desarrollo promovidas por agentes externos. Específicamente, Juntos habría contribuido a que las comunidades confíen más en las intervenciones estatales porque el programa “cumplió con lo ofrecido”, es decir, con la entrega de la transferencia monetaria. Esta valoración es muy significativa en contraste con un testimonio de un padre asháninka de Betania sobre lo que tradicionalmente han pensado los indígenas de estas intervenciones: *“Tenemos desconfianza en los proyectos porque nos abandonan, lo que manda el gobierno vienen a estafarnos”* (EC. Betania.13.PF).

## VALORACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL

Los hogares fueron consultados acerca de sus opiniones sobre las políticas de inclusión social<sup>33</sup>. En todas las comunidades se consideró que estas reflejaban un mayor interés del Estado peruano por la situación de los más pobres y por promover el desarrollo en las zonas más alejadas del país. Juntos y Pensión 65 fueron usados con mucha frecuencia para ilustrar la preocupación del gobierno por los niños y por los ancianos respectivamente. Estas valoraciones iban acompañadas de expectativas en torno al incremento de la participación de las comunidades en este tipo de esfuerzos. Sin embargo, se constató que existía confusión sobre el público objetivo de algunas iniciativas sociales. Por ejemplo, se conside-

33 Las políticas sociales fueron un tema central en las elecciones presidenciales de 2011 y el programa Juntos destacó por hacer parte de los planes de gobierno de las principales fuerzas políticas. En las comunidades todavía existían rezagos de publicidad electoral y los entrevistados recordaban las promesas realizadas por los diferentes partidos en contienda. En tres comunidades de la muestra se había recibido la visita de representantes de algunas agrupaciones políticas que habían ofrecido incorporar a todos los residentes a Juntos a cambio de su apoyo electoral, lo cual despertó expectativas en la población. En tales casos, los gestores locales alertaron a los habitantes sobre la falsedad de la promesa. De hecho, en Huancavelica algunos de los gestores entrevistados relataron que fueron contactados por grupos políticos locales para que los promocionaran en las comunidades. Sin embargo señalaron que habían rechazado tales pedidos porque eran conscientes de la importancia de mantener la independencia política del programa. No se recogió evidencia sobre el uso político de Juntos en ninguna comunidad de la muestra.

raba que Pensión 65 beneficiaría a todos los ancianos de la comunidad sin distinción alguna, y se creía que Beca 18 era la continuación de Juntos. Asimismo se identificó un grado de incertidumbre sobre la persistencia del apoyo estatal en materia de asistencia alimentaria, pues se habían escuchado rumores sobre el próximo cierre del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)<sup>34</sup>. Por último, algunos líderes locales habían percibido un mayor interés de actores externos (ONG, medios de comunicación y otros actores estatales, etc.) por la situación de los pueblos indígenas. Sin embargo consideraban que esta mayor visibilidad no se traducía en alternativas de desarrollo concretas y sostenibles que los beneficiaran, sino que se originaba en intereses relacionados con el desarrollo de las industrias extractivas y el cuidado del medio ambiente.

### Percepciones locales del programa Juntos como intervención estatal: ¿asistencialismo o desarrollo?

En todas las comunidades estudiadas, Juntos era considerado el programa social más importante, tanto por su continuidad en el tiempo como por su énfasis en nutrición, salud y educación. Según la gran mayoría de los informantes, el programa promovía cambios positivos que no solo favorecían a los hogares usuarios, sino también al colectivo social en la medida en que se invertía en el futuro de la comunidad: los niños y los adolescentes.

Sin embargo, los entrevistados de las seis comunidades coincidieron en que al principio Juntos se percibió como una intervención asistencial que repartiría dinero entre los pobres. En todos los casos se recogieron algunas preocupaciones sobre la relación paternalista que se podría generar entre el Estado y los pueblos indígenas si no se comunicaban adecuadamente los fines de Juntos. Estos informantes indicaron que si el programa era visto como un sistema de distribución de dinero entre los más pobres, se podrían generar actitudes pasivas frente a la pobreza y las familias se acostumbrarían a recibir la ayuda del Estado. Estas reflexiones no eran ajenas a los usuarios mismos, quienes distinguían entre aquellas familias participantes que se limitaban a cumplir con las reglas establecidas por Juntos para evitar la suspensión versus las que aprovechaban su participación en el mismo de manera

34 El PRONAA fue cerrado en diciembre 2012. El programa de alimentación escolar Qali Warma empezó a ser implementado en 2013, de modo que todavía no tenía presencia en las comunidades al momento de realizar el trabajo de campo (febrero-agosto de 2012).

más proactiva. En este último caso se destacaba a los hogares que mostraban un interés claro en obtener mayores ingresos para mejorar su calidad de vida a través de la educación, proyectos productivos o pequeños negocios.

Durante el trabajo de campo no se registraron casos de hogares cuyos miembros hubieran dejado de trabajar por participar en el programa Juntos. Tampoco se identificaron casos de embarazos motivados por el interés de recibir la transferencia monetaria en ninguna comunidad de estudio. De manera consistente se verificó que la transferencia económica funcionaba como ingreso complementario en la economía del hogar. Ciertamente el bono era visto como una ayuda importante, aunque a todas luces insuficiente para cubrir los gastos familiares. Por esta razón los hogares seguían trabajando y consideraban indispensable ampliar sus fuentes de ingreso. Como lo explica claramente una madre usuaria awajún de Achoaga: *“Yo no estoy con los brazos cruzados, estoy colaborando con algo y por otro lado nos apoya el Estado”* (EC.Achoaga.11.MF).

Progresivamente el programa empezó a ser considerado como una oportunidad de desarrollo. ¿Por qué se produjo este cambio? En primer lugar, su presencia en las comunidades fue interpretada como una inversión del Estado en el desarrollo local y regional, siendo esta visión más frecuente entre las autoridades locales. En segundo lugar, se pensaba que la participación en Juntos habilitaría el acceso a intervenciones de naturaleza productiva y de desarrollo de capacidades, ambas muy valoradas por las familias en sus esfuerzos por superar la pobreza.

### Sostenibilidad de los cambios de comportamiento promovidos por Juntos

En todas las comunidades de la muestra se reconocía que Juntos era una intervención de carácter temporal, aunque existían distintas interpretaciones al respecto. Por lo general, la idea de la temporalidad se asociaba más con el número de años de duración posible de Juntos en la comunidad y menos con el logro de mejoras en la calidad de vida de los hogares que a la postre les permitiera salir de aquel. Es por ello que aunque las comunidades saben que Juntos no es permanente, de todas maneras prevalece la esperanza de que mientras siga allí existirá la posibilidad de que se prolongue la participación de los hogares usuarios y de que se incorporen nuevas familias. Lo anterior tiene implicaciones en la forma cómo se entienden los criterios de permanencia en el programa. Por ejemplo, al

ser consultados sobre cuáles serían dichos criterios, los informantes privilegiaron el cumplimiento de las responsabilidades y la residencia en la comunidad por sobre los cambios en su situación socioeconómica.

Los hogares fueron explícitamente consultados sobre la sostenibilidad de sus cambios de comportamiento, es decir, si continuarían enviando a sus hijos a la escuela y acudiendo a la posta de salud cuando Juntos dejara de operar. En todos los casos se manifestó claramente el deseo de que los hijos continuaran su educación, así como la disposición de los padres para hacer los esfuerzos necesarios en esa dirección. Esto se debe a la existencia de una fuerte valoración de la educación como instrumento de movilidad social. Si bien dicha valoración no era atribuible necesariamente al programa, se reconocía ampliamente que la transferencia económica entregada por Juntos era muy importante para solventar gastos de matrícula y útiles escolares.

La sostenibilidad de este compromiso manifiesto debe considerarse a la luz de la baja calidad de la educación, un tema de preocupación recurrente entre los hogares. Esto especialmente en lo que se refiere a la oferta y calidad de la secundaria, que se considera muy importante para afianzar el conocimiento del español y de las matemáticas, así como la capacidad de aprender a redactar documentos, hacer trámites y vincularse con actores externos a la comunidad. En estas valoraciones influyó el hecho de que dos de las seis comunidades no contarán con escuelas secundarias dentro de sus propios confines. En el caso de Ahuay (Huancavelica), los estudiantes debían trasladarse a Lircay (capital distrital), mientras que en el caso de Achoaga (Amazonas) los estudiantes debían ir a las ciudades de Nieva o Chiriaco. En Nuevo Progreso (Loreto) solo se podía estudiar hasta segundo de secundaria. Por otro lado, en dos comunidades andinas de la muestra donde se contaba con escuela secundaria, los hogares se esforzaban por enviar a algunos de sus hijos a estudiar en ciudades cercanas con el objeto de que accedieran a una mejor formación (Huamanga en el caso de Sarhua; Huancañé o Juliaca en el caso de Sicta). Debido a este proceder, los hogares habían tenido problemas con la verificación de la corresponsabilidad en educación, pues algunos gestores no aceptaban que sus hijos acudieran a una institución educativa fuera de la comunidad cuando allí mismo se contaba con el servicio.

Todos los hogares de la muestra fueron consultados sobre las decisiones educativas que tomarían en caso de que

dejaran de recibir la transferencia. La respuesta general fue que, en un contexto de mayor necesidad, tendrían que priorizar la educación básica de alguno de sus hijos, empezando por el varón mayor, con la esperanza de que pudiera colaborar más adelante con la educación de sus hermanos menores. Y aunque la educación de las niñas se consideraba deseable y era una aspiración muy importante para las madres, en este escenario los hijos varones continuaban teniendo preeminencia. De todas maneras, cabe notar aquí que desde la perspectiva de los hogares y de los informantes claves, el programa Juntos ha contribuido a asegurar la educación de las niñas, pues verifica que los hogares matriculen y envíen a las menores a la escuela. Esta valoración se identificó en todas las comunidades de la muestra.

En el caso de la salud se recogieron valoraciones mixtas en cuanto a la adopción sostenible de las prácticas introducidas por Juntos. Si bien los hogares consideraban de suma importancia cuidar de la salud de sus hijos, no estimaban indispensable acudir a los servicios de salud públicos para ello. Esto puede explicarse por el uso de la medicina tradicional, pero también por la calidad de los servicios disponibles en sus localidades (véase el capítulo 4). Cuando los hogares fueron consultados sobre las decisiones de salud que tomarían sin la presencia del programa Juntos, consideraron prioritario asegurar el cuidado de los menores de un año, especialmente en temas de vacunación, y también la atención de emergencias que pudieran afectar a los padres en su calidad de proveedores del sustento de la familia. En esta línea de preguntas se confirmó que el programa había contribuido a promover comportamientos saludables como el uso de agua hervida y el consumo de una dieta más variada que incorpora carne, pescado, huevos, frutas, vegetales y fideos. Los padres de familia manifestaron su deseo de continuar mejorando la alimentación de sus hijos, pero en todos los casos se consideró que esta posibilidad dependería de sus cosechas y de su capacidad económica para adquirir alimentos. En un contexto de mayores carencias, los hogares tenderían a priorizar la compra de alimentos que “rindan” o “llenen”, como los fideos.

## TENSIONES Y CONFLICTOS ASOCIADOS A LA PRESENCIA DEL PROGRAMA JUNTOS

Como se indicó desde el principio, Juntos utiliza la focalización como instrumento clave para garantizar que sean los hogares más necesitados los que reciban el bono. Esto

quiere decir que no todas las familias residentes en una determinada comunidad participan en calidad de usuarias. Durante el trabajo de campo se comprobó la existencia de tensiones y conflictos asociados a la presencia del programa entre los comités de madres usuarias, las autoridades locales, los hogares no usuarios, los proveedores de servicios públicos y otras iniciativas gubernamentales (véase el recuadro 5.1).

En la mayoría de los casos, estas situaciones se originaban en malos entendidos sobre el funcionamiento de Juntos. Sin embargo, también se verificaron tensiones motivadas por sentimientos de envidia o venganza, en especial cuando Juntos se usaba para canalizar conflictos preexistentes entre familias o clanes. A continuación se exploran estas situaciones.

**En los comités locales del programa Juntos.** La presencia del programa en la organización comunal se materializa a través de los comités locales de madres usuarias, encabezados por una madre líder. Tal y como se describió en el capítulo 3, dichos comités cumplen una serie de funciones y facilitan la articulación entre las usuarias, los gestores y las autoridades. En todas las comunidades de la muestra se consideró que se trataba de instituciones importantes para el colectivo social y destacaban por ser uno de los pocos espacios –si no el único– de organización femenina. Sin embargo, se observó que estos comités no solo operaban como espacios de participación, sino también de vigilancia en referencia al cumplimiento de las condicionalidades y del comportamiento esperado de las usuarias. Así por ejemplo, se evidenció que algunas madres líderes, con el apoyo de los gestores de Juntos, podían asumir una función de control y de crítica frente a sus pares, indicándoles lo que debían hacer en sus hogares. Esto no era siempre bien recibido por las familias, que no tenían ningún deseo de que las vecinas se entrometieran en sus asuntos familiares.

Otra causa de tensión dentro de los comités locales estaba asociada al cobro de multas por faltar o llegar tarde a las reuniones o faenas, y a la solicitud de colaboraciones para financiar gestiones realizadas por la madre líder y/o por el gestor. Cabe señalar que la participación en el comité local de Juntos, así como el pago de las multas a que da lugar la inasistencia, eran percibidos como obligatorios por la mayoría de las usuarias. Aunque las mujeres se mostraban dispuestas a vincularse a los comités locales, también se recogieron críticas sobre las exigencias de tiempo que generaba esta actividad. Se identificaron

## Recuadro 5.1

### ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS DE JUNTOS COMO FUENTES DE TENSIÓN COMUNITARIA

Durante el trabajo de campo se registraron tensiones en relación con los programas de Viviendas y Familias Saludables\*, los cuales operaban como acciones complementarias a Juntos pero eran percibidos por los hogares usuarios de este último como corresponsabilidades del mismo. Si bien las familias mostraban interés por mejorar sus viviendas, se verificaron tres situaciones conflictivas. En primer lugar se cuestionaba que ciertos gestores obligaran a las usuarias a invertir los escasos recursos de la transferencia económica en la compra de materiales para mejorar sus viviendas (madera, calamina, plásticos, ladrillos, etc.). Los hogares encabezados por madres solteras o por mujeres mayores enfrentaban incluso mayores dificultades para implementar reparaciones, pues no necesariamente contaban con apoyo para realizar las labores relacionadas (construcción de habitaciones, mejoramiento del techado e instalación de cocinas mejoradas o de letrinas). También se observó que muchas veces dichas mejoras habían sido realizadas por personas que no habían recibido la capacitación previa, con las consecuencias previsibles en materia de debilidades estructurales y averías.

En segundo lugar, algunos informantes manifestaron sentimientos de incomodidad, disgusto e incluso rechazo cuando consideraban que los cambios propuestos no concordaban con las costumbres locales. Por ejemplo, se reconocía que las cocinas mejoradas reducían los niveles de contaminación por humo dentro del hogar, pero al mismo tiempo se señalaba que su uso requería una mayor inversión de tiempo en la recolección de leños porque no era posible usar los de gran tamaño. En las comunidades de la Selva se señaló que las cocinas mejoradas no permitían ahumar bien los alimentos y que esto les cambiaba el sabor. También se recogieron algunos testimonios de usuarias que calificaron la separación de dormitorios de padres e hijos y/o la construcción de letrinas como intromisiones en la vida privada de los hogares, aunque en realidad la mayoría de las familias participantes acogió estos cambios de manera favorable. Finalmente, varias madres usuarias cuestionaron las críticas que recibían por parte de los gestores o proveedores de salud en relación con la limpieza y el orden de sus hogares, y expresaron sentirse incómodas o avergonzadas por estas apreciaciones. Algunas temían que el hecho de tener la casa desordenada afectara su relación con Juntos, pues los gestores habían indicado que era obligatorio que los hogares usuarios mantuvieran sus casas organizadas. En estas instancias, se procuraba arreglar la vivienda de acuerdo a las nociones de limpieza y orden expresadas por el gestor y/o el proveedor de salud para evitarse problemas con el programa.

Fuente: Testimonios recolectados durante el trabajo de campo.

\* Los programas de viviendas, familias y/o comunidades saludables son implementados en las zonas rurales de Perú por instituciones públicas y organizaciones privadas, y especialmente por el Ministerio de Salud. Estas intervenciones tienen por objeto mejorar la calidad de vida a través de la implementación de servicios básicos de agua y saneamiento, y de la infraestructura del hogar. Asimismo se imparten talleres de capacitación sobre salubridad, entre otras actividades.

mayores resistencias frente a las multas impuestas por los comités, pues se consideraban un castigo por partida doble: no solo había que pagar dinero sino que además esto conducía a que fueran juzgadas por las demás usuarias. Los hogares ubicados a mayor distancia del centro de la comunidad, o las usuarias que salían regularmente a pastorear o a cultivar las chacras por varios días eran más vulnerables a las multas, pues no siempre se enteraban a tiempo de las convocatorias a reuniones o faenas. Esto también ocurría en el caso de aquellas que no contaban con redes de parentesco amplias en la comunidad o con hijos mayores en los que pudieran delegar las tareas del hogar. En algunos casos aislados existía la sospecha de

que el dinero recaudado por los comités locales podía ser aprovechado para fines privados por la madre líder o por el gestor local. El siguiente testimonio de una usuaria ayudará a ilustrar estas tensiones: “*Si hay discusiones en el comité local, señorita. Por ejemplo, cuando [no se quieren pagar] las cuotas por las tardanzas o faltas. También cuando las madres líderes piden cuotas para cubrir su pasaje y gastos cuando van a las capacitaciones: si ella va que vaya con su pasaje, dicen las madres. También cuando la madre líder va a capacitarse y las mujeres le dicen ¿de vuelta de nuevo? Entonces empiezan a discutir, la madre líder dice ¿por qué tu no vas?, acá estás feliz en tu chacra y yo pierdo mi tiempo sin comer*” (EC.Sicta.10.MF).

**Con las autoridades locales.** Las autoridades locales pueden desempeñar una función importante en lo que se refiere a reforzar la confianza de las familias en el programa, así como a intermediar la relación de estas últimas con el gestor y con los proveedores de servicios públicos. Sin embargo, su actuación en relación con Juntos también puede ser fuente de tensiones y conflictos. La situación más recurrente es cuando una autoridad local asume una función fiscalizadora en cuanto al cumplimiento de los requerimientos asociados al programa, especialmente los de carácter extraoficial como son las faenas comunales. Recuérdese que en todas las comunidades estudiadas se percibe que dichas labores hacen parte de las condicionalidades exigidas por Juntos, aunque no sea así. En tales circunstancias, la autoridad puede pasar de ser figura de apoyo a convertirse en ente potencialmente acusador frente al programa. Durante el trabajo de campo se observó cómo algunas autoridades locales amenazaban a las usuarias con suspenderlas si no acudían a la convocatoria de faenas. Por ejemplo, en la comunidad shawi de Nuevo Progreso, el teniente gobernador informaba al gestor local si las usuarias y sus esposos habían cumplido o no con las faenas. Allí la mayoría de los hogares usuarios identificó el incumplimiento de las mismas como la principal causa de suspensión del programa, a pesar de que en realidad no hacen parte de las condicionalidades oficiales.

**Con los proveedores de servicios públicos.** Se documentaron varias situaciones de tensión entre las usuarias de Juntos y el personal de salud y educación. Las causas más frecuentes eran los errores en el registro de asistencia, la negación del servicio y los tratos discriminatorios y abusivos para con ellas. Si bien es cierto que gracias a su participación en el programa los hogares han incrementado la demanda de servicios públicos y son más conscientes de sus derechos, en algunos casos las actitudes de los proveedores de salud y educación pueden dificultar el uso regular de los mismos (véase el capítulo 4).

**Relaciones con los no usuarios de Juntos.** Existe mucha confusión entre las usuarias de Juntos sobre las causas de suspensión y los criterios de permanencia en el programa, tal y como se vio en el capítulo 2. La mayoría piensa que los chismes de sus vecinos pueden afectar su relación con el programa. De allí el temor recurrente a ser “acusadas” ante el gestor, ya sea por otras usuarias, por las autoridades o incluso por algunos familiares. Paradójicamente, la acusación más temida no se asocia con el cumplimiento de las condicionalidades, sino con el hecho de que una familia pueda no ser considerada pobre por

las demás. Esto por cuanto existe la percepción de que la participación de un hogar en el programa no solo depende de su identificación censal y de la focalización, sino también del reconocimiento social de su pobreza. En tal sentido, se recogieron varios testimonios de usuarias que se abstendrían de desarrollar pequeños emprendimientos económicos porque creían que el programa las podía “castigar” si sus vecinos le decían al gestor que habían dejado de ser pobres. Esta situación se hizo más evidente en las comunidades de la Selva.

Por otro lado, las familias no usuarias podían contribuir a difundir malos entendidos sobre los fines del programa, y/o propagar valoraciones peyorativas sobre las madres usuarias y sus hogares, refiriéndose a unas y otros como “ociosos”, “mantenidos”, “irresponsables” o “jubilados”. Desde el punto de vista de las usuarias, recibir la transferencia las convierte en foco de envidia entre algunos vecinos. Este tipo de situaciones ha ido disminuyendo con el paso del tiempo, pero no ha desaparecido. Por ejemplo, las usuarias de la comunidad quechua de Sarhua recordaban que cuando las autoridades municipales solicitaron al comité local de Juntos realizar una faena para limpiar las calles del pueblo, algunas mujeres no usuarias arrojaron basura intencionalmente para darles más trabajo.

Finalmente se observó que algunos niños y adolescentes utilizaban la participación en Juntos para diferenciarse de sus pares por dos vías. La más frecuente era la del consumo, pues los menores insistían en que sus madres les compraran celulares, equipos de audio, zapatillas y ropa con el dinero de la transferencia. Si bien eran pocos los que lo lograban –las madres tendían claramente a priorizar el consumo de alimentos y los gastos educativos–, estos intentos ejercían una presión adicional en las mujeres. Por otro lado, se identificó que algunos niños no usuarios podían expresar valoraciones peyorativas sobre los que sí lo eran, dado que la recepción de la transferencia monetaria identifica claramente a los más pobres. Aunque menos frecuente, esta situación fue reportada en dos de las seis comunidades de la muestra. Cabe señalar que durante las observaciones en el aula realizadas durante el trabajo de campo se constató que los niños usuarios de Juntos contaban con uniformes y útiles en mejor estado que sus compañeros no usuarios. En el caso de las comunidades de la Sierra, los niños usuarios de Juntos destacaban por llevar una fruta en su lonchera. En contextos de marcada carencia económica como los encontrados en la muestra, estas diferencias pueden ser bastante notorias y causa de conflictos.

## GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE LA MUJER

Al igual que todos los PTC, Juntos se enfoca en el hogar, y de manera especial en el bienestar de los menores. Para lograr su objetivo principal de interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de inversiones en capital humano, se establece una relación primordial con la madre de familia, quien asume la titularidad frente al programa. Esto significa que representa al hogar ante Juntos y es la responsable del cumplimiento de las corresponsabilidades de su familia. Esta relación se formaliza a través de un Acuerdo de Compromiso que debe ser firmado por la titular, donde se especifican las corresponsabilidades asumidas tanto por el programa como por los hogares. Asimismo Juntos dota a la titular de una cuenta de ahorros a su nombre, donde se hace el depósito de la transferencia monetaria. De esta manera, la mujer en su condición de madre establece una relación directa con Juntos, la cual se materializa y prolonga a través de las reuniones, talleres y capacitaciones asociados al mismo.

En todas las comunidades estudiadas se aceptaba que las mujeres asumieran la titularidad frente a Juntos, pues se pensaba que por su condición de madres serían más responsables que los varones en la toma de decisiones sobre el bienestar, la educación y la salud de los hijos. En cuanto a los padres, se aceptaba su titularidad en aquellos casos en que las madres se encontraran enfermas, ausentes o carecieran de documentación. Sin embargo, durante los primeros años de presencia del programa en las comunidades surgieron resistencias por parte de los varones, pues se sentían relegados en su papel de jefes de la familia. Estas reacciones han ido disminuyendo con el tiempo, pero aún perviven en algunos grupos. Por ejemplo, durante el trabajo de campo se identificaron cuestionamientos al respecto en las comunidades amazónicas. Como explica un padre awajún de Achoaga: *"no me ha gustado que pueda ser titular solamente la mujer, es mi familia"* (EC. Achoaga.03.PF).

Se comprobó que Juntos era percibido de manera generalizada como un programa "de" y "para" mujeres por todos los actores involucrados<sup>35</sup>. Esto por cuanto todas sus actividades en las comunidades estudiadas estaban claramente enfocadas en las madres, salvo algunas ca-

pacitaciones implementadas por el personal de salud y las faenas, para las cuales se convocaba ocasionalmente a los varones.

En este contexto, resulta relevante preguntarse por los efectos del programa en las relaciones de género. Aun cuando el empoderamiento de las mujeres no es un objetivo de Juntos per se, las características de su diseño e implementación pueden generar efectos en las relaciones entre hombres y mujeres. Del mismo modo, los resultados del programa pueden estar mediados por las percepciones locales acerca del género. Es por ello que durante el trabajo de campo se procuró identificar aquellos ámbitos de la vida de las mujeres que habrían cambiado como resultado de su participación en Juntos. Aquí la evidencia revela una situación mixta. Cierto es que el programa ha logrado efectos positivos que resultan alentadores en cuanto al fortalecimiento del papel de las mujeres indígenas en la vida del hogar y comunitaria. Sin embargo, en los contextos estudiados prevalecían visiones tradicionales sobre los roles de género en las cuales se asociaba a la mujer exclusivamente con la crianza de los niños y el cuidado del hogar. Estas funciones eran a su vez reforzadas por Juntos, en la medida en que su ejecución y éxito dependen precisamente de su papel de madres y proveedoras de cuidados para sus familias como garantía de cumplimiento de las corresponsabilidades establecidas.

Asimismo, el lugar de la mujer en el espacio público y su participación en los asuntos comunitarios seguían siendo significativamente inferiores a los de los varones, dado que muchas de ellas no manejan bien el español. Finalmente, durante el trabajo de campo se comprobó que la violencia doméstica y el machismo eran problemas latentes que en ocasiones se manifestaban en el momento en que las madres tenían que salir de casa para cumplir con sus deberes de carácter organizativo en el contexto de Juntos. La compleja situación de las mujeres en las comunidades indígenas requiere de intervenciones más sistemáticas y específicas para lograr un empoderamiento efectivo y culturalmente adecuado.

### Efectos positivos en las relaciones de género atribuibles a Juntos

#### **Incremento de la autoestima de las mujeres usuarias.**

Los datos revelan que la participación en Juntos ha permitido que las mujeres adquieran mayor confianza en sí mismas, apreciación que fue compartida por los hogares e informantes claves de la muestra. ¿Cómo se expresaba

35 Este hallazgo ratifica lo encontrado por Streuli (2012) en un estudio cualitativo sobre niños usuarios de Juntos en comunidades quechua-hablantes de la provincia de Huamanga (Ayacucho).

dicho cambio? En primer lugar, la participación en Juntos ha generado un aprendizaje muy valorado por ellas: hacer trámites y gestiones con entidades públicas, como por ejemplo el RENIEC o el Banco de la Nación. Si bien persistía una serie de desafíos frente al trato que allí recibían y a su poca educación financiera, las mujeres consideraban que habían adquirido nuevos conocimientos y experiencias. Esto las hacía sentirse más seguras en su interacción con actores externos a la comunidad y a la vez menos dependientes de sus esposos a la hora de realizar gestiones. En segundo lugar, la participación en reuniones y/o capacitaciones asociadas al programa Juntos había contribuido a disminuir el temor de las mujeres frente al uso de la palabra y su timidez en el momento de expresar sus ideas por fuera del espacio doméstico tradicional. Tal y como lo explica una madre aymará de Sicta: *“Ya hablan, antes no era así, todas hasta yo tenía miedo, ahora ya a cada una nos hace exponer pues en sesiones demostrativas, pierden miedo”*. En este sentido, los comités de madres usuarias han servido para que algunas mujeres desarrollen capacidades de liderazgo y adquieran mayor protagonismo en los espacios públicos. Adato y Roopnaraine (2010) han identificado patrones similares para otros PTC en América Latina.

**Mayor participación de la mujer en la toma de decisiones dentro del hogar.** Las mujeres han ganado espacios de toma de decisiones dentro del hogar gracias a su participación en Juntos. La recepción de la transferencia monetaria ha aumentado su poder de negociación frente a sus parejas, si bien su ámbito de influencia se sigue concentrando principalmente en lo cotidiano: la crianza de los hijos y los gastos del hogar. Las decisiones más importantes siguen estando en manos de los esposos o miembros de su familia extendida (padres, abuelos, tíos). Se identificaron dos tipos de situaciones en los hogares indígenas. Por un lado, durante las observaciones realizadas en los mercados durante los días de pago se notó que aunque ellas ejercían control sobre el acto mismo de comprar, eran los esposos quienes solían determinar qué artículos se adquirirían para la familia. En la mayoría de los casos, los esposos priorizaban la inversión en alimentos, útiles escolares y herramientas. Pero también se registraron algunos casos de varones que preferían usar parte del bono en sus gastos personales, especialmente en el consumo de alcohol, lo que ocasionaba la recriminación de sus cónyuges. Por otro lado se conocieron hogares donde las decisiones eran tomadas en conjunto por el marido y la mujer. Si bien esta situación no es generalizable, demuestra que es posible lograr modificaciones

*“Ya hablan, antes no era así, todas hasta yo tenía miedo, ahora ya a cada una nos hace exponer pues en sesiones demostrativas, pierden miedo”.*

(EC.Sicta.15.MF)

en las actitudes de los varones, como bien lo ilustra el siguiente testimonio de un padre aymará: *“[con Juntos] debemos ayudarnos entre ambos, tanto la mamá del hogar y el papá, no solamente decir que yo soy el jefe y que cumplan mi orden, sino que debemos apoyarnos entre los dos”* (EC.SICTA.01.PF).

Una dimensión muy importante en el análisis de las dinámicas dentro del hogar es la relación con los hijos. En este sentido, y como ya se indicó (véase el capítulo 3), se identificaron tensiones entre las madres y los adolescentes en relación con el uso del bono, dado que estos últimos percibían ser los destinatarios de tales ayudas y por lo tanto deseaban influir en los usos del dinero. Se conocieron algunos casos de jóvenes que sustraían las tarjetas Multired en posesión de sus madres para comprarse artículos suntuarios. En esas eventualidades se registró que la madre titular debía conciliar las exigencias de sus hijos con las necesidades del hogar, en beneficio de los gastos en alimentos y útiles escolares. Sin embargo, las usuarias manifestaron que estas situaciones incrementaban la tensión dentro del hogar y que podían afectar la relación con sus hijos si no eran bien manejadas.

**Disminución de la violencia doméstica.** Se recogieron testimonios que asociaban la presencia del programa Juntos con la disminución de violencia doméstica. En estos casos, los testigos del hecho (familiares, vecinos) podían amenazar al agresor –generalmente varón– con denunciarlo ante el programa Juntos por sus abusos. Se apelaba a la idea de “castigo” asociada al programa para influir en el cambio de estos comportamientos, so pena de perder el acceso a la transferencia. Así lo ilustra el siguiente testimonio de una madre quechua de Ahuay: *“A sus hijos los golpeaban, llorando se iban, a todos los golpeaba, desde que está Juntos ya no les golpea. Si sigues golpeando le vamos avisar a Juntos y te van a castigar, le decíamos, por eso*

*“A sus hijos los golpeaban, llorando se iban, a todos los golpeaba, desde que está Juntos ya no les golpea. Si sigues golpeando le vamos avisar a Juntos y te van a castigar, le decíamos, por eso ya no le golpea a su mujer”.*

(EC.Ahuay.09.MF)

*ya no le golpea a su mujer” (EC.Ahuay.09.MF).* En contraste con los efectos positivos arriba detallados, estos casos eran mucho menos frecuentes<sup>36</sup>.

Un aporte muy valioso para comprender las dinámicas de género asociadas a Juntos es el estudio realizado por Vargas (2010) en cuatro comunidades de Ayacucho. Allí se muestra que cuando las mujeres controlan el uso de la transferencia monetaria aumenta su autoestima, disminuye la dependencia de los varones y mejora el poder de negociación de aquellas frente a posibles situaciones de violencia. Los datos recolectados para este documento ratifican el hallazgo de esta autora (2010) en relación con la autoestima, aunque los logros en la disminución de la dependencia de los varones son menores. En cuanto al tema de la violencia doméstica, es el temor a perder la transferencia como “castigo” del programa, más que la mayor capacidad de negociación de las mujeres, lo que explicaría el cambio de comportamiento de los agresores.

Los efectos positivos arriba descritos deben ser considerados a la luz de algunos retos pendientes en materia de género que pueden limitarlos. En primer lugar, la mayor participación de la mujer en actividades fuera del hogar puede producir reacciones adversas en sus parejas. Varios gestores recordaron casos de varones que habían insistido en retirar a sus familias del programa, pues no estaban de acuerdo con la participación de sus mujeres en reuniones por dos razones: porque reducía su tiempo de dedicación al hogar y porque facilitaba el contacto con gestores varo-

36 Los estudios que han explorado los efectos de los programas de transferencias condicionadas en las relaciones de género no han evidenciado un incremento de la violencia doméstica como consecuencia de la participación de las mujeres. Más bien, en algunos trabajos se ha demostrado una asociación negativa entre la incidencia de la violencia doméstica y el empoderamiento de las mujeres (Riviera et al. 2006).

nes<sup>37</sup>. Se confirmó de manera directa con algunas mujeres el hecho de que habían tenido que abandonar los cargos asumidos en los comités locales de Juntos por presión de sus esposos y para evitarse posibles reacciones violentas. Más grave aún, durante el trabajo de campo se conoció el caso de una usuaria shawi en Nuevo Progreso que había sido nombrada para ser la madre líder de su comité local. Esta tuvo que ser seleccionada por el propio gestor, pues ninguna otra usuaria deseaba asumir cargos debido a la oposición de sus esposos. Sin embargo, al poco tiempo de iniciar sus actividades, esta madre tuvo que renunciar a su cargo porque su marido la golpeaba cada vez que salía a reuniones del programa. El marido justificó su actitud aludiendo a los celos que le despertaba el gestor. Se comprobó que su comportamiento era avalado por la mayoría de hombres de la comunidad e incluso por algunas autoridades locales<sup>38</sup>.

En segundo lugar, existe una limitada o nula participación de los varones en los procesos de cambio de comportamiento promovidos por el programa. En todas las comunidades, la mujer era percibida como la única responsable de atender todos los requerimientos asociados con Juntos. Desde la perspectiva de la mayoría de esposos entrevistados, así debía ser pues la mujer había asumido dichas responsabilidades al firmar el Acuerdo de Compromiso correspondiente. Asimismo consideraban natural que las madres respondieran por los asuntos vinculados a la crianza y cuidado de los hijos. Se comprobó que la mayoría de los hombres se mantenían al margen de las actividades de Juntos y solo participaban cuando la mujer no podía estar presente en alguna reunión o capacitación, con el fin de evitar que suspendieran a la familia. El siguiente testimonio de un padre asháninka ilustra la interpretación de la mayoría de los hombres entrevistados sobre la división de tareas en relación con Juntos: *“Debemos cumplir con las indicaciones que está dando el programa Juntos en ese documento (Acuerdo de Compromiso): educar a los hijos, comprarles alimentos para que coman, también comprarles útiles escolares, uniformes, eso son los deberes como padres y del programa Juntos. Tenemos que*

37 Una investigación realizada en México documentó que los varones podían reaccionar con incomodidad frente a los cambios promovidos por el programa Oportunidades, especialmente aquellos que implicaban la participación de las mujeres en actividades fuera del hogar (Adato y Roopnaraine 2010).

38 Las mujeres de Nuevo Progreso suelen estar acompañadas de sus esposos en las reuniones. Esto se explica por su limitado manejo del español, pero también por el control que los hombres ejercen sobre sus cónyuges, en contraste con lo constatado en otras comunidades de la muestra.



*mejorar a nuestros hijos, que sean mucho mejor y que sean competitivos. Es bueno cumplir todo lo que está mandando el documento, tienes que cumplir lo que te está mandando el Estado mismo. Nosotros, los padres, como no somos beneficiarios no podemos hacer nada, pero las madres sí tienen que cumplir” (EC.Betania.05.PF).*

Finalmente, los diferentes requerimientos asociados al programa pueden generar una sobrecarga de trabajo para las mujeres. Además de ocuparse de sus tareas cotidianas en el hogar, se espera que las mujeres garanticen el cumplimiento de las corresponsabilidades oficiales y respondan a una serie de solicitudes vinculadas a actividades complementarias y corresponsabilidades extraoficiales generadas por los actores locales, especialmente las faenas. Frente a estas mayores demandas, se observó que las usuarias se apoyaban en redes de parientes y que también delegaban tareas en sus hijos, en detrimento del tiempo de estos últimos para estudiar o jugar. Esta evidencia confirma los hallazgos sobre los efectos de Juntos en el uso del tiempo de las mujeres y los niños documentados en Escobal y Benites (2012b) y Streuli (2012).



## CAPÍTULO 6

### Conclusiones e implicaciones de política

**E**n 2015, Juntos cumplirá diez años desde su creación. En este lapso el programa ha acumulado conocimiento y lecciones que permiten informar el diálogo de políticas sobre los avances y desafíos que enfrentan los programas de transferencias condicionadas en América Latina. Con la presente investigación etnográfica se ha querido contribuir al fortalecimiento de las operaciones del programa a partir de la identificación de los efectos socioculturales, logros y retos de implementación en contextos indígenas. De esta manera se busca hacer un aporte al debate público sobre las políticas sociales, las cuales consideramos fundamentales para consolidar un desarrollo realmente inclusivo en Perú. En la primera parte de este capítulo se presentan las conclusiones e implicaciones de política derivadas del estudio, mientras que en la segunda sección se proponen algunas recomendaciones específicas para mejorar la efectividad de Juntos en contextos indígenas.

## VALORACIÓN Y POSICIONAMIENTO DEL PROGRAMA ENTRE LAS COMUNIDADES ESTUDIADAS

El programa Juntos es altamente valorado en las seis comunidades de la muestra y cuenta con una fuerte legitimidad local. Se considera que ha contribuido a brindarles mayor visibilidad frente al Estado, y que promueve cambios positivos en educación, salud y nutrición que no solo favorecen a los hogares usuarios, sino también al colectivo social porque se invierte en su futuro: los niños y los adolescentes. Asimismo, el programa ha contribuido a generar mayor confianza hacia la oferta de programas sociales del Estado. Se valora de manera muy especial el que Juntos haya cumplido con lo ofrecido a las familias indígenas, distinguiéndolo así de otras intervenciones implementadas en el pasado cuyos resultados han sido poco tangibles. La presencia del programa no solo se interpreta como una intervención en la lucha contra la pobreza, sino también como una inversión pública en el desarrollo local y una oportunidad para acceder a proyectos de naturaleza productiva y de desarrollo de capacidades. Esto a pesar de que la presencia efectiva de acciones complementarias a Juntos ha sido hasta ahora muy limitada en las comunidades estudiadas.

De ser inicialmente recibido con desconfianza y escepticismo generalizados, Juntos fue ganando progresivamente legitimidad conforme se cumplía con la entrega de la transferencia monetaria, se conocía la experiencia de participación de otras comunidades y se establecían vínculos entre los gestores del programa, las autoridades locales y las familias. Su presencia continua por al menos cinco años en todas las comunidades de la muestra ha sido un factor determinante en este resultado. En dicho período se han percibido mejoras en las operaciones del programa, especialmente en los procesos de afiliación, verificación de corresponsabilidades y liquidación del incentivo monetario condicionado.

Estos hallazgos resultan alentadores en dos sentidos. En primer lugar, sugieren que Juntos puede ser considerado como un instrumento relevante de inclusión social en contextos indígenas similares a los de las comunidades de la muestra: sistemas económicos que combinan la monetización con sistemas tradicionales de intercambio (trueque), vínculos con el mercado y con oferta de servicios de educación y salud. En segundo lugar, el programa ha logrado acumular un importante capital de confianza en las comunidades de la muestra, siendo este un activo que debe saber proteger.

Sin embargo, el afianzamiento de Juntos en contextos indígenas exige que se afronte un desafío muy importante identificado durante la realización del presente estudio. Este consiste no solo en comunicar más claramente sus objetivos específicos y la visión de desarrollo que de allí se deriva, sino además en precisar claramente las prácticas que no avala --como por ejemplo la imposición de corresponsabilidades extraoficiales--, dado que ello puede socavar seriamente los efectos positivos esperados del programa.

Es evidente que el reto de comunicar más y mejor no es exclusivo de las comunidades aquí analizadas, sino que se extiende a otras zonas rurales en el ámbito nacional donde Juntos está presente. Sin embargo, se trata de un paso crítico e impostergable en los contextos indígenas porque, como se ha demostrado a lo largo de este documento, existe en esas comunidades un sistema moral que resignifica la base conceptual y racionalidad técnica de Juntos. Tales interpretaciones deben ser tomadas con mucha seriedad porque inciden en la forma en que los usuarios indígenas se relacionan con el programa y puede generar efectos no esperados en los destinatarios de la intervención. Asimismo, resultan contradictorias con el enfoque de restitución de derechos empleado en la conceptualización del programa Juntos.

Un aspecto especialmente sensible es que el cumplimiento de las condicionalidades no se interpreta desde el principio de corresponsabilidad basado en derechos y deberes --intrínseco del diseño de Juntos--, sino como una obligación, agradecimiento, o pago de deuda en el marco de una relación de reciprocidad con el Estado. El bono no es necesariamente interpretado como un incentivo para estimular la demanda de servicios públicos de educación y salud, sino como un sueldo, propina, apoyo o deuda. En un contexto de poca claridad sobre el contenido y el sentido de las verdaderas corresponsabilidades de Juntos, estas interpretaciones dejan una ventana abierta para que figuras locales de poder y autoridad asociadas al Estado (personal de salud y educación, gestores del programa Juntos, autoridades locales) impongan requisitos adicionales ajenos a los objetivos del programa (como se vio con el uso de la mano de obra gratuita de las madres en la limpieza de calles o en la mejora de infraestructura pública, la supuesta obligación de entregar parte del bono como donación a las escuelas o realizar mejoras en la viviendas). Detrás de estos requerimientos subyace una visión paternalista desde la cual la figura de poder y autoridad se atribuye la capacidad de definir lo que necesitan los hogares usuarios del programa.

Durante el trabajo de campo se comprobó que estas solicitudes –que en ocasiones incluso se canalizaban a través de los comités locales del programa Juntos y contaban con el aval de la madre líder– podían derivar en arbitrariedades, amenazas, abusos de poder, maltratos y humillaciones que afectan especialmente a las madres titulares. Sin embargo, terminaban siendo socialmente aceptadas en el ámbito comunitario, dado que se consideraba que las familias usuarias deben restituir al colectivo social por el “sueldo” o “donación” que reciben del Estado, una apreciación compartida por las autoridades nativas, el personal de salud y educación, los comuneros no usuarios del programa e incluso por algunos gestores de Juntos.

Estas situaciones tienen dos implicaciones muy concretas para la participación de familias indígenas como usuarias de Juntos. Por un lado, pueden desincentivar el interés en vincularse o en mantener su relación con aquel, pues existe la impresión de que el programa tiene demasiadas exigencias. Desde la perspectiva de las mujeres, esta situación genera una sobrecarga de trabajo que las puede obligar a transferir algunas tareas del hogar a sus hijos, en desmedro de su tiempo de estudio o juego. Por otro lado, el cumplimiento de algunos requisitos extraoficiales supone una inversión de recursos, lo cual podría reducir el monto del bono que se emplea en la compra de alimentos, gastos asociados a la educación y salud o ahorro productivo. Es por ello que estas condicionalidades extraoficiales pueden socavar los resultados esperados del programa.

Lo anterior no necesariamente significa que exista un rechazo generalizado a otras actividades que puedan aparecer como complementarias a Juntos; por el contrario, existe mucho interés en que se amplíe la oferta de servicios que han tenido muy poca presencia en las comunidades de la muestra, especialmente en materia de nutrición-salud y actividades de naturaleza productiva. Por su parte, las madres usuarias no están en desacuerdo con realizar labores adicionales asociadas a Juntos. Lo que cuestionan es que las obliguen a realizar tareas que implican mucho esfuerzo físico y/o que sean amenazadas con la posibilidad de perder sus beneficios si no acceden a las solicitudes de las autoridades locales, los proveedores de salud y educación, y los gestores del programa.

Es por ello indispensable que se comunique de manera culturalmente pertinente el enfoque de derechos y deberes sobre el cual se basa el programa –de allí que se trate de *corresponsabilidades*–, así como las causales oficiales de suspensión y salida, de manera que se contrarreste el carácter punitivo basado en el castigo y en la sanción con

el cual se lo asocia en todas las comunidades involucradas. Se debe reducir al máximo la posibilidad de que diversos grupos de interés agreguen obligaciones extraoficiales cuyo incumplimiento se use como amenaza para aprovecharse del temor de los usuarios a perder sus beneficios. Dichos esfuerzos de comunicación no deben limitarse a los hogares, sino que deben abarcar a los proveedores de servicios de educación y salud, y a las autoridades locales (municipales, comunales, tradicionales). Juntos no solamente debe implementar acciones dirigidas a evitar que dichos actores impongan obligaciones extraoficiales a las familias usuarias –especialmente a las mujeres–, sino que además debe establecer mecanismos eficientes para denunciar excesos y abusos. Una buena práctica para contrarrestar esta tendencia es que tanto los gestores locales como las madres líderes estén debidamente sensibilizados sobre estas situaciones para que no las avalen frente a la población y/o ante las autoridades, dada su posición como figuras de autoridad asociadas al programa. Asimismo, se sugiere involucrar en estos esfuerzos a organizaciones representativas de la institucionalidad indígena.

## FOCALIZACIÓN Y NOCIONES LOCALES DE POBREZA

Se ha comprobado que Juntos llega a familias pobres que cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos por el programa. En ninguna de las comunidades de la muestra se identificó la existencia de filtraciones, sino más bien el deseo de que se amplíe la cobertura a otras familias indígenas en situación de pobreza y vulnerabilidad que residen allí.

La evidencia recolectada demuestra que las asambleas locales de validación se consideran una práctica transparente, pues han sido muy efectivas en cuanto a resolver dudas sobre el programa y retirar del padrón a familias que no cumplan con el perfil de usuario. Sin embargo, es preciso tener presente que en dichos espacios participativos inciden las relaciones de poder locales y pueden ser usados para canalizar conflictos previos entre los miembros de la comunidad. Por otro lado, es indispensable realizar esfuerzos para simplificar el proceso de afiliación en contextos indígenas, y flexibilizar algunos requisitos en consideración a las dificultades que estas enfrentan para obtener documentos oficiales y fotocopias (costos de trámites, traslado a ciudades).

Los hogares indígenas y las autoridades locales entienden que el programa se dirige a familias en situación de pobreza y están de acuerdo en que así sea. Sin embargo,

prevalecen confusiones sobre los criterios de elegibilidad y malos entendidos en materia de focalización, lo cual puede originarse en una percepción distinta del criterio de pobreza utilizado.

Los discursos indígenas sobre la pobreza identificados en las seis comunidades seleccionadas destacan experiencias compartidas de carencia, como por ejemplo la cobertura y calidad insuficientes de servicios públicos y la falta de oportunidades de desarrollo. Bajo esta óptica, es obvio que todos los residentes de las comunidades podrían ser considerados elegibles por el programa Juntos. Sin embargo, también es cierto que los hogares distinguen grados de pobreza y vulnerabilidad que no se limitan a la posesión de activos económicos, sino que también incluyen el capital social y el acceso a recursos naturales. Es así como se consideraba que las familias más pobres eran aquellas lideradas por mujeres o ancianos con redes de parentesco reducidas, y también las que no poseían tierras y dependían de la venta de su mano de obra para alimentarse. Sobre la base de este discernimiento entre grados de pobreza se puede ayudar a clarificar los criterios utilizados por Juntos para determinar a los hogares elegibles. Se sugiere que las nociones locales de pobreza sean consideradas por el programa para complementar los criterios de focalización aplicados en zonas indígenas.

En todas las comunidades se identificó la existencia de confusiones sobre la manera en que Juntos selecciona a los usuarios elegibles, lo cual se deriva del hecho de que no se han realizado esfuerzos suficientes para informar a la población objetivo sobre los criterios de focalización y permanencia en el programa. Por ejemplo, se detectó que los hogares creían que la suerte o la injerencia de terceros (gestor, autoridades, vecinos) podían influir en la composición del padrón de usuarios. Más aún, se identificó claramente entre los informantes la creencia de que la participación de un hogar en el programa no solo dependía de su identificación censal y de la focalización usada por Juntos, sino también del reconocimiento social de su pobreza. De allí que la muy temida acusación de “no ser suficientemente pobre” --tal y como lo percibe el colectivo social--, incluso por encima de la de no haber cumplido con las corresponsabilidades. Además de crear tensiones entre usuarios y no usuarios, esta situación puede distorsionar la comprensión del objetivo central de Juntos: romper el círculo intergeneracional de transmisión de la pobreza.<sup>39</sup>

39 En las comunidades estudiadas la envidia funcionaba como un mecanismo de control social y la participación en el programa Juntos era interpretada como un bien limitado.

## EFECTOS ASOCIADOS A LA TRANSFERENCIA MONETARIA

En todas las comunidades se comprobó que el programa realizaba la verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades antes del pago de la transferencia económica. Se observó que los gestores coordinaban con el personal de salud y educación, pero que era necesario precisar las funciones de cada una de las partes en la generación de información sobre el cumplimiento de las corresponsabilidades. También se identificaron algunas prácticas de monitoreo que no respetaban la privacidad de las familias y/o la autonomía de las usuarias (como por ejemplo registrar sus bolsos para verificar las compras realizadas o ingresar a las viviendas sin permiso para verificar mejoras y/o tomar fotos).

El bono recibido por las familias es altamente valorado como una fuente de liquidez segura que mejora su capacidad de respuesta frente a las malas cosechas o a la falta de trabajo estacional. De manera consistente se verificó que el bono funcionaba como un ingreso complementario a la economía de los hogares. Al tiempo que se le consideraba una ayuda importante, se reconocía que la transferencia era insuficiente para cubrir los gastos familiares. Por esta razón todos los hogares que participaron en los estudios de caso continuaban trabajando y consideraban indispensable ampliar sus fuentes de ingreso para acceder a una mejor calidad de vida.

En ninguna comunidad se identificó que el bono hubiese funcionado como un incentivo perverso en términos de la disminución del trabajo en las familias. De hecho, la mayoría de los informantes expresó su rechazo a actitudes pasivas frente a la pobreza y distinguían claramente entre los hogares que se limitaban a cumplir con las reglas establecidas por Juntos versus los que mostraban un interés por mejorar sus condiciones a través de la educación, de proyectos productivos o de pequeños emprendimientos. Tampoco se identificaron casos de embarazos motivados por el interés de recibir el bono.

A través de observaciones realizadas en las viviendas, en las bodegas de las comunidades y en los mercados durante los días de pago se comprobó que los hogares usuarios invierten la mayor parte del bono en comprar alimentos, ropa, uniformes y útiles escolares, así como algunos artículos para el hogar (jabón, detergente, fósforos, velas). Existe un discurso sobre el uso adecuado del bono en todas las comunidades, en el cual se cuestiona el gasto en alcohol, hoja de coca o bienes suntuarios (celulares, radios). Se identificaron algunos casos de compra de alco-

hol por parte de los varones, pero se trató de situaciones excepcionales en el conjunto de la muestra.

La evidencia recolectada indica que el bono ha tenido efectos en la dieta de los hogares indígenas a través de la diversificación de la canasta familiar (frutas y verduras en la Sierra; menestras (granos), carnes y aderezos en la Selva), lo cual complementa los cultivos de autoconsumo y las actividades de caza de las familias. También se han registrado algunas compras menores de golosinas, helados o gaseosas durante los días de pago o en las bodegas de las comunidades. Se identificó que el bono podía ser empleado en saldar deudas generadas por la compra a crédito de alimentos (atún enlatado, fideos, huevos, arroz) en las bodegas de las comunidades, situación más frecuente en la Selva. En este contexto, resulta importante promover acciones complementarias vinculadas a la seguridad alimentaria y recuperación de prácticas nutricionales tradicionales, pues se comprobó que de no recibir la transferencia económica las familias priorizarían la compra de alimentos que “rindan” o “llenen”, como por ejemplo los fideos.<sup>40</sup>

Sin embargo, la diversificación de la canasta familiar atribuible al programa Juntos no sería sostenible en el tiempo, ya que los efectos del bono son limitados por dos razones. Primero, se comprobó que los alimentos comprados con la transferencia monetaria duran entre una y dos semanas por familia, lo cual restringe su impacto nutricional. Segundo, los hogares usuarios enfrentan una serie de situaciones que pueden reducir la disponibilidad de efectivo, entre ellas los pagos asociados a la participación en el programa Juntos (multas impuestas por los comités locales, trámites, movilidad para ir cobrar la transferencia); el incremento de precios de algunos productos de alta demanda durante los días de pago (especialmente en las zonas amazónicas); y el aumento de solicitudes asociadas a la educación realizadas por los docentes.

Este último punto es especialmente preocupante, pues en todas las comunidades se considera que los gastos educativos se han incrementado desde la llegada de Juntos. Esto se explica por las solicitudes de donaciones y útiles que realizan los maestros, quienes consideran que como

el Estado otorga el bono a las familias para que inviertan en la educación de sus hijos, los padres deben atender los diversos pedidos de las instituciones educativas. Aun cuando estos gastos pueden ser pequeños, son frecuentes y se multiplican según el número de hijos que tenga la familia. Aquí el bono puede operar entonces como un incentivo perverso para algunos docentes, que lo consideran una fuente de recursos disponible para financiar los gastos de las escuelas. Bajo esta lógica, las familias en situación de pobreza terminan subvencionando un servicio público.

El bono también puede ser usado por las familias como fondo de emergencia, generalmente para atender enfermedades de los miembros de la familia o para responder a las solicitudes de la escuela. También puede ser empleado como ahorro productivo destinado a la compra de animales menores, cabezas de ganado, motores y botes para pescar, pero este uso es menos frecuente y generalmente asociado a familias con uno o dos hijos. La mayor parte de los hogares entrevistados enfrentaban muchas dificultades para ahorrar de manera sostenida debido a sus múltiples necesidades. Esta situación puede explicarse por dos razones. En primer lugar, las familias indígenas priorizaban los gastos en alimentos y útiles escolares. Esto responde a la gravedad de la pobreza de las familias, pero también al hecho de que la compra de alimentos y útiles se percibía de manera generalizada como una condicionalidad del programa Juntos. En segundo lugar, la oferta de programas públicos y/o de proyectos de desarrollo privados ha sido infrecuente o inexistente en las comunidades estudiadas, especialmente en la Selva. Cabe señalar que en el estudio de Escobal y Benites (2012b) se evidencia un mayor uso del bono en iniciativas productivas. Dichos autores identifican que la transferencia entregada por Juntos se incrementa en hasta 50% porque las familias invierten parte del dinero en la crianza de animales y cultivos.

En la gran mayoría de los estudios de caso, Juntos propició la primera interacción con el sistema financiero. Se constató que las familias valoraban esta oportunidad, pues consideraban que ampliaba sus horizontes y oportunidades. En el caso de las madres titulares, la posesión de cuentas de ahorro en el Banco de la Nación es muy apreciada. Y si bien el uso efectivo de dichas cuentas es bastante limitado, todas las informantes señalaron que las hacía sentir importantes y valoradas porque tienen algo “a su nombre”. Ampliar los esfuerzos de educación financiera con pertinencia cultural a zonas indígenas resulta clave tanto para capacitar a las madres usuarias en el uso de los servicios bancarios, como para apoyar los esfuerzos de ahorro de las familias interesadas. La parti-

40 Esta investigación no se especializó en nutrición ni tuvo por objeto estimar el impacto del programa Juntos en los resultados nutricionales. Al explorar los usos y valoraciones del bono se identificó que las familias priorizaban la compra de alimentos, razón por la cual se indagó por el tipo de insumos consumidos. Como se indicó en los capítulos 2 y 3, la compra de alimentos era percibida como una condicionalidad del programa Juntos en todas las comunidades estudiadas. Para mayor información sobre los resultados nutricionales asociados al programa Juntos, véase la evaluación de impacto realizada por Sánchez y Jaramillo (2012).

cipación en estas actividades o la posible vinculación con entidades microfinancieras no debe ser percibida como una obligación impuesta por el programa.

## USO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS PROMOVIDOS POR EL PROGRAMA

La presencia de Juntos en las comunidades analizadas ha incrementado la demanda de servicios de obtención de documentos de identidad, salud y educación. La gran mayoría de las madres entrevistadas y sus hijos obtuvieron el DNI gracias a su participación en el programa. En los casos de salud y educación, Juntos sobresale por ser la única intervención que ha promovido sistemáticamente el uso de dichos servicios públicos en las comunidades de la muestra. Y aunque no controla su provisión, se considera que ha contribuido indirectamente a generar una mayor conciencia sobre la calidad de la atención que deben recibir las comunidades indígenas: servicios para ciudadanos, no para pobres. De todas maneras, persisten problemas graves de calidad de los servicios, lo cual puede influir en la sostenibilidad de los cambios de comportamiento asociados al programa.

### Corresponsabilidades en educación

En el campo educativo se identificaron dos cambios atribuibles a Juntos. En primer lugar, se ha incrementado la matrícula y hay mayor interés por asegurar la asistencia escolar. Este resultado responde tanto a la verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades como a la entrega de la transferencia, la cual se considera clave para superar las barreras económicas a la educación. Asimismo, desde la perspectiva de los hogares Juntos ha contribuido a asegurar la educación de las niñas, pues verifica que los hogares matriculen y envíen a todos los menores a la escuela. A pesar de que ciertamente existen algunos cambios que favorecen la educación de las niñas, cabe señalar que los mismo hogares reconocieron que a la hora de tomar decisiones, y en ausencia de la transferencia de Juntos, priorizarían la educación de los hijos varones con la esperanza que estos colaboren en la educación de sus hermanos.

Es claro que el programa se ha beneficiado de la alta valoración de la educación como vía hacia el progreso, si bien en todas las comunidades se registra una preocupación notoria por su deficiente calidad; a lo anterior se suma la falta de infraestructura suficiente para responder al aumento de estudiantes y la limitada oferta de servicios educativos bilingües de calidad aceptable.

En términos generales, se considera que los docentes no siempre se encuentran bien preparados y que no enseñan adecuadamente a los niños en los primeros años de primaria, lo cual dificultará su tránsito hacia grados superiores. Frente a esta situación, la migración educativa es una opción considerada por varios hogares indígenas, especialmente para la secundaria de alguno de sus hijos. En estos casos se han presentado problemas con la verificación de las corresponsabilidades, pues se busca obtener el servicio público por fuera de la comunidad, a pesar de que allí se dispone del mismo.

El aumento de la demanda de educación puede generar efectos no esperados, como por ejemplo una mayor preocupación entre los estudiantes por cumplir con sus tareas y obtener buenas notas, dado que esto se asocia con el monitoreo de las corresponsabilidades de Juntos. Asimismo, los docentes pueden imponer obligaciones relativas al aseo de los estudiantes, al no uso de trajes tradicionales en favor de la compra de uniformes, y al suministro de materiales escolares y colaboraciones que diezman el bono y afectan la inversión en alimentos y otras necesidades.

### Corresponsabilidades en salud

En el campo de la salud se utilizan los servicios de vacunación, monitoreo de crecimiento y chequeos prenatales. Aquí el uso del bono es menos frecuente porque la mayor parte de su monto se destina a gastos de alimentación y educación; cuando ocurre se emplea en adquirir medicinas básicas y otros insumos como algodón, alcohol y/o jeringas, que suelen escasear en las postas.

Existen importantes barreras de acceso a los servicios de salud que aunque no dependen del programa Juntos, afectan sus resultados en contextos indígenas. Tal es el caso de las barreras de carácter sociocultural como el idioma, el miedo a lo desconocido, la incomodidad y vergüenza de ser examinadas por extraños, así como la ausencia de la medicina tradicional como alternativa válida en los establecimientos de salud.

Durante el trabajo de campo se recogieron numerosas quejas sobre discriminación, malos tratos y atención superficial, así como sobre la imposición de métodos de planificación familiar. Se comprobó que ciertos proveedores de salud amenazaban a las usuarias con retirarlas del programa o acusarla con el gestor de Juntos si no accedían a planificar, razón por la cual se percibía que el uso de anticonceptivos era un requisito exigido por Juntos.



La evidencia recolectada revela que la sostenibilidad de los cambios de comportamiento en salud es más frágil que en el caso de educación. Si bien los hogares consideraban importante cuidar de la salud de sus hijos, no estimaban indispensable acudir a los servicios públicos del ramo. Esta situación se explica tanto por la presencia de la medicina tradicional, como por la baja calidad de la atención pública recibida. El monitoreo de las corresponsabilidades del programa contribuye a asegurar la atención de los niños mayores de un año, pues las familias entrevistadas reconocieron que en ausencia de Juntos priorizarían el cuidado de los bebés, así como la atención de emergencia de la salud de los padres en su calidad de proveedores del sustento familiar. En materia de nutrición, la diversificación de la canasta alimentaria dependería de las cosechas y del poder adquisitivo para aprovisionarse de alimentos.

Finalmente, en todas las comunidades se identificó mucho interés en que se amplíen las actividades complementarias vinculadas a la salud, especialmente en temas de nutrición, cuidado de niños, prevención de enfermedades, higiene y limpieza del hogar. A la luz de los hallazgos de esta investigación, es indispensable que dichos contenidos no se perciban como una imposición, sean pertinentes culturalmente y se promuevan desde el respeto a la privacidad de los hogares.

La situación de la salud y la educación en las comunidades de la muestra conlleva desafíos intersectoriales. Además de la urgente necesidad de mejorar la cobertura y calidad de los servicios disponibles en zonas indígenas, resulta muy importante capacitar a los proveedores desde un enfoque intercultural para evitar valoraciones peyorativas sobre los modos de vida de los indígenas, actitudes paternalistas y prácticas que interfieran con la autonomía de las personas. En lo que compete a Juntos, es muy importante que los proveedores de educación y salud comprendan plenamente sus objetivos y fines. Ellos constituyen un grupo objetivo clave para las estrategias de comunicación del programa, pues están presentes constantemente en las comunidades y son percibidos como fuentes de información confiable sobre la acción del Estado.

## GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE LA MUJER

Se ha comprobado que el programa ha logrado algunos efectos alentadores en materia de género, entre los cuales figuran el incremento de la autoestima de las usuarias; una mayor participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones dentro del hogar; y un mejor posicio-

namiento de las mismas en los espacios de toma de decisiones de la comunidad a través de los comités locales de usuarias, los cuales han contribuido a generar nuevas oportunidades de liderazgo femenino dentro de las estructuras comunales de gobierno.

Aun así, en las poblaciones analizadas prevalecían visiones tradicionales de género que asociaban a las mujeres con las tareas del cuidado del hogar y de los niños. En la práctica, estas son reforzadas por Juntos, en la medida en que se considera a la mujer como la única responsable del cumplimiento de las corresponsabilidades del programa. El lugar de la mujer en el espacio público y su participación en asuntos comunitarios es significativamente menor a la de los hombres debido a su menor manejo del español, entre otras razones. Por otro lado, aunque la asignación de la transferencia monetaria a las madres como representantes del hogar ante el programa ha aumentado su poder de negociación frente a sus parejas, su ámbito de influencia se limita a los gastos cotidianos del hogar. Las decisiones más importantes continuaban en manos de sus esposos o miembros de su familia extendida (padres, abuelos, tíos). Asimismo, si bien se aceptaba que la mujer asumiera la titularidad frente al programa, se identificaron cuestionamientos al respecto en las comunidades amazónicas donde algunos varones consideraban que eran relegados en su papel de jefes de familia.

Se conocieron algunos hogares donde las decisiones y responsabilidades vinculadas al programa eran compartidas por la pareja. Aun cuando esta situación no es generalizable, demuestra que es posible lograr cambios en las actitudes de los varones. Asimismo, se identificaron tensiones entre las madres y sus hijos adolescentes en relación con el uso del bono, dado que estos últimos percibían ser los destinatarios de la transferencia y por lo tanto deseaban influir en el uso del dinero para poder acceder a bienes suntuarios (zapatillas y ropa de moda, equipos de audio, celulares). En estas circunstancias, la madre debía conciliar las exigencias de sus hijos con las necesidades del hogar, en beneficio de los gastos en alimentos y útiles escolares.

La violencia doméstica y el machismo eran problemas latentes en las comunidades, los cuales podían manifestarse cuando las madres debían salir del hogar para asistir a actividades vinculadas al programa. Sin embargo, también se recogieron algunos testimonios que asociaban la presencia de Juntos con la disminución de la violencia doméstica. Lo anterior no respondía necesariamente a que la mujer hubiera fortalecido su poder de negociación frente a su cónyuge, sino a que la víctima potencial u otras per-

sonas mencionaran la pérdida de la transferencia como posible consecuencia del acto para así disuadir al agresor.

A la luz de las consideraciones expuestas anteriormente, y de la convicción generalizada de que le compete exclusivamente a la mujer la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de las corresponsabilidades del programa, es necesario que Juntos desarrolle una estrategia de incorporación de los varones en los cambios de comportamiento que promueve. Estos esfuerzos pueden canalizarse a través del proceso de apoyo familiar ya existente en el diseño del programa Juntos.

## EGRESO DEL PROGRAMA

En todas las comunidades se reconocía que Juntos era una intervención de carácter temporal. Sin embargo, la idea de temporalidad se asociaba más con el número de años de duración posible del programa en la comunidad que con el logro de mejoras sostenibles en la calidad de vida de los hogares. Si bien se sabe que Juntos no es permanente, se espera que la relación con las familias continúe mientras el programa esté activo en la localidad. De allí que se considere que la continuidad en el mismo depende fundamentalmente del cumplimiento de las corresponsabilidades, de la residencia de los usuarios en la comunidad y del reconocimiento social de su pobreza, más que de los cambios que se produzcan en la situación económica de la familia.

Si bien en las comunidades estudiadas se comprendía que el programa Juntos era de carácter temporal, existía mucha confusión sobre las causales de salida. Por ejemplo, se consideraba que los chismes o acusaciones de los vecinos ante el gestor podían influir en la continuidad de una familia en Juntos. De allí se explica la importancia que le atribuían algunas familias a ser reconocidas por sus parientes, vecinos y autoridades locales como usuarios merecedores del programa.

Un hallazgo muy importante en este aspecto es la marcada percepción que se registró en las comunidades de la muestra acerca de que el programa castiga o excluye a las familias que logran progresar a través de emprendimientos económicos, lo cual podría inhibir el inicio de este tipo de actividades ante el temor de no ser colectivamente reconocido como pobre. El convencimiento de que así es puede constituirse en una barrera para el desarrollo de estrategias de egreso o graduación de Juntos. Es por ello que la estrategia de comunicación del programa debe concentrar esfuerzos en cambiar esta percepción.

Asimismo, resulta indispensable promover una oferta de acciones complementarias de orientación productiva que acompañen a las familias en sus esfuerzos por superar la pobreza. Juntos ha realizado avances muy importantes con el desarrollo de pilotos de egreso, cuya implementación debe ampliarse en zonas de la Amazonía con mayor antigüedad en el programa.

Cabe destacar que este estudio no ha evidenciado que el programa Juntos esté promoviendo actitudes pasivas frente a la pobreza en contextos indígenas. Muy por el contrario, se ha constatado el interés de las familias por acceder a oportunidades que les permitan mejorar su calidad de vida de manera autónoma. En todas las comunidades estudiadas existe una fuerte demanda por proyectos productivos que hasta el momento se encuentra insatisfecha, especialmente en la Amazonía. Responder a este desafío supera los objetivos y la especificidad del programa Juntos, razón por la cual se requiere implementar acciones multisectoriales en alianza con los gobiernos regionales y organizaciones de la sociedad civil.

## ÁREAS CRÍTICAS PARA MEJORAR LA EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA JUNTOS EN CONTEXTOS INDÍGENAS

A mediados de 2013, Juntos publicó nuevas directivas el torno a sus procesos operativos como resultado del ejercicio de revisión y rediseño del programa realizado después de su transferencia al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Estas directivas incluyen una serie de mejoras para enfocar sus esfuerzos en la verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades en salud-nutrición y educación, haciendo énfasis en el acceso a servicios por parte del grupo objetivo de Juntos y precisando las funciones que deben cumplir los gestores locales. Asimismo se han fortalecido las actividades de apoyo familiar orientadas a los hogares que tienen dificultades para cumplir con los compromisos establecidos por el programa.

En este contexto, las siguientes recomendaciones se plantean como insumos para el debate sobre el continuo fortalecimiento de las operaciones de Juntos. Estas se han agrupado en tres niveles de importancia: el primero de ellos contiene las respuestas a los principales retos de implementación encontrados en las comunidades de la muestra durante el trabajo de campo; en el segundo se ofrecen sugerencias frente a problemas de implementación potenciales; y en el tercero se abordan algunos ámbitos de innovación posibles para el programa Juntos (cuadro 6.1).

## CUADRO 6.1: ÁREAS CRÍTICAS PARA MEJORAR LA EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA JUNTOS EN CONTEXTOS INDÍGENAS

### NIVEL 1. RESPUESTAS A LOS PRINCIPALES RETOS DE IMPLEMENTACIÓN ENCONTRADOS EN LAS COMUNIDADES ESTUDIADAS

Áreas críticas	Recomendaciones
Responder a distancia cultural que dificulta la comunicación entre el programa Juntos y las familias indígenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar que los hogares usuarios comprendan cuáles son las corresponsabilidades oficiales del programa. Se sugiere entregar una cartilla a los hogares, proveedores de servicios públicos (educación y salud) y autoridades locales donde se especifique cuáles son las corresponsabilidades avaladas por el programa y los objetivos de desarrollo que se persiguen con su cumplimiento. Asimismo, debe quedar muy claro cuáles son las prácticas que no promueve Juntos. Pueden listarse ejemplos de requerimientos no respaldados por el programa que suponen abusos o malas prácticas. Esta información debería traducirse al idioma local y ser lo más didáctica posible. Igualmente debe ser difundida en reuniones públicas con la participación de traductores.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar una estrategia de comunicación dirigida a aquellos actores locales que contribuyan a generar confusiones y malos entendidos sobre el programa: no usuarios, pastores religiosos y autoridades. Se debe asegurar que los gestores comprendan y manejen con solvencia estos contenidos. Entre los temas críticos por aclarar figuran la focalización, los criterios de permanencia y causales de suspensión, y la verificación de corresponsabilidades.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer los canales de vigilancia y denuncia sobre los excesos y/o arbitrariedades que puedan afectar la implementación del programa. Los comités de transparencia de Juntos pueden servir como plataforma para este esfuerzo.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificar los trámites y procesos de verificación en las comunidades indígenas, en especial los relativos al ingreso, levantamiento de suspensión y cambio de titular del programa. Modificaciones simples, como por ejemplo no exigir fotocopias, pueden marcar la diferencia en algunas comunidades.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuar mejorando los procesos de reclutamiento y capacitación de los gestores. Si bien el conocimiento del idioma nativo es muy importante, resulta clave que los contratados cuenten con las cualidades personales necesarias para trabajar en contextos indígenas: sensibilidad intercultural, valoración de la diferencia, respeto a normas culturales y uso responsable de su autoridad. Se sugiere desarrollar capacitaciones específicas para los gestores que trabajen en zonas indígenas.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer el uso de soportes visuales (rotafolios) en las reuniones o capacitaciones vinculadas al programa. Esta es una medida de bajo costo y muy práctica para responder a las barreras lingüísticas.</li> </ul>

## CUADRO 6.1: ÁREAS CRÍTICAS PARA MEJORAR LA EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA JUNTOS EN CONTEXTOS INDÍGENAS (CONT.)

### NIVEL 1. RESPUESTAS A LOS PRINCIPALES RETOS DE IMPLEMENTACIÓN ENCONTRADOS EN LAS COMUNIDADES ESTUDIADAS

Áreas críticas	Recomendaciones
Coordinación intersectorial con salud y educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En coordinación con el Ministerio de Educación, promover la ampliación y mejora de los programas de educación intercultural bilingüe en las zonas de intervención.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En coordinación con los gestores del programa, el personal educativo y los hogares usuarios, concentrar esfuerzos en asegurar la matrícula y asistencia escolar de niñas indígenas, en aras de disminuir la discriminación intrafamiliar de género.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evitar que la transferencia monetaria recibida por los hogares sea usada para financiar los gastos operativos de las instituciones educativas. En coordinación con el Ministerio de Educación, establecer una estrategia para prevenir dichas prácticas entre docentes y directores.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfrentar sistemáticamente los problemas de discriminación y maltrato hacia los usuarios indígenas en los establecimientos de salud. Aunque es importante atender las denuncias y quejas, también se debe hacer énfasis en capacitar al personal que trabaja en zonas indígenas con el fin de mejorar su sensibilidad cultural. El programa Juntos puede contribuir a la identificación de casos problemáticos.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explorar mecanismos de apoyo para las mujeres usuarias que acuden a los servicios de salud. Por ejemplo, se podría contar con una intermediaria comunitaria que ayude a reducir los conflictos, miedos y contradicciones entre los conocimientos tradicionales y la medicina occidental.</li> </ul>
Responder a las brechas de género que pueden influir en los resultados del programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar espacios de información dirigidos a los esposos o parejas de las madres titulares, con el fin de explicarles los fines del programa y promover su participación en los cambios de comportamiento buscados. Estos espacios podrían vincularse con capacitaciones sobre temas productivos y de educación financiera para hacerlos más atractivos.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brindar acompañamiento familiar a los hogares liderados por madres solteras, monolingües, analfabetas, viudas o mujeres con pocos parientes en la comunidad. Estos son los perfiles que enfrentan mayores dificultades para cumplir con las corresponsabilidades establecidas por el programa.</li> </ul>
Fortalecer a los comités locales de usuarias del programa Juntos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entregar reconocimientos simbólicos a madres que asuman cargos en beneficio del programa Juntos.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir las funciones y tareas de las madres líderes y de los comités locales de madres. Esta información debe ser difundida entre gestores, familias y autoridades, resaltando el hecho de que los comités locales son espacios de participación y no de sanción.</li> </ul>
Usuarios indígenas con conocimientos escasos o nulos acerca del uso del sistema bancario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impartir educación financiera a los usuarios de las comunidades indígenas: uso del cajero, funcionamiento del sistema bancario, importancia del ahorro, monitoreo de cuenta. Para ello se deberán coordinar acciones con el MIDIS y con el Banco de la Nación.</li> </ul>

## CUADRO 6.1: ÁREAS CRÍTICAS PARA MEJORAR LA EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA JUNTOS EN CONTEXTOS INDÍGENAS (CONT.)

### NIVEL 2. RESPUESTAS DE POLÍTICA A PROBLEMAS POTENCIALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA JUNTOS EN CONTEXTOS INDÍGENAS

Áreas críticas	Recomendaciones
Incrementar el potencial educativo del programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer la coordinación interinstitucional para asegurar una oferta básica de capacitaciones con pertinencia cultural en salud y género. Evitar que las capacitaciones solo se dirijan a las mujeres, creando para ello una oferta mixta donde también puedan participar varones e hijos.</li> </ul>
Responder a las preocupaciones y temores asociados a la salida del programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crear sistemas de graduación transparentes, basados en esquemas de transición (ahorro, emprendimiento, desarrollo productivo, etc.). Estas oportunidades deben ser comunicadas de manera detallada a las comunidades (y no solo a las usuarias) para evitar tensiones. Sin embargo, hay que tener presente que la oferta de entidades de apoyo (ONG, otros programas públicos, empresas) es menor en zonas indígenas amazónicas. Es muy importante que allí se desarrollen pilotos de egreso, combinando comunidades de Selva alta y Selva baja.</li> </ul>

### NIVEL 3. ÁMBITOS DE INNOVACIÓN PARA EL PROGRAMA JUNTOS

Vinculación con la institucionalidad indígena	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar la implementación de las asambleas comunales de validación en las zonas de ampliación del programa. Además de la verificación del padrón de usuarios potenciales, estos espacios deben servir para informar públicamente sobre los objetivos del programa Juntos y la metodología empleada para la selección hogares elegibles.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer mecanismos de colaboración con organizaciones indígenas con legitimidad local. Por ejemplo, dichas organizaciones pueden participar como observadoras en las asambleas comunales de validación o en las reuniones informativas, así como canalizar quejas o sugerencias. También es importante involucrarlas en la comunicación de cambios claves para el programa (como los relacionados con la revisión de padrones, egreso y ampliación, entre otros).</li> </ul>
Contribuir a ampliar y/o mejorar la calidad de los servicios públicos interculturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>En alianza con instituciones públicas y privadas, promover el desarrollo de pilotos con el fin de expandir las atenciones interculturales en salud y educación disponibles en las comunidades indígenas.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contribuir a la generación de conocimiento sobre las potencialidades y los límites de aplicación del enfoque intercultural en la provisión de servicios sociales.</li> </ul>

# REFERENCIAS

- Acción Social. 2010. *El camino recorrido: diez años de Familias en Acción*. Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/FA/EL%20CAMINO%20RECORRIDO%20WEB.pdf>
- . 2006. Términos de referencia para la puesta en marcha de un proyecto piloto del Programa de Familias en Acción en comunidades indígenas.
- Adato, M., T. Roopnaraine y E. Becker. 2011. Understanding Use of Health Services in Conditional Cash Transfer Programs: Insights from Qualitative Research in Latin America and Turkey. *Social Science & Medicine*, No.72:1921-1929.
- Adato, M. y J. Hoddinott. 2010. Conditional Cash-Transfer Programs: A "Magic Bullet"? En M. Adato y J. Hoddinott, editores. *Conditional Cash Transfers in Latin America*. Washington: International Food Policy Research Institute y Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Adato, M. y T. Roopnaraine. 2010. Women's Status, Gender Relations, and Conditional Cash Transfers. En M. Adato y J. Hoddinott, editores. *Conditional Cash Transfers in Latin America*. Washington: International Food Policy Research Institute y Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Adato, M., T. Roopnaraine, F.A. Álvarez, L. B. Peña, y M. C. Gladys. 2004. Sistema de evaluación de la Red de Protección Social de Nicaragua: Un análisis social de la Red de Protección Social (RPS) en Nicaragua. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Aikman, S. 2002. Women's Oral Knowledge and the Poverty of Formal Education in the SE Peruvian Amazon. *Gender and Development*, 10 (3): 41-50.
- Aikman, S. 1997. Interculturality and Intercultural Education: A Challenge for Democracy. *International Review of Education*, 43(5/6):463-479.
- Alcázar, L. 2009. El gasto público social frente a la infancia: análisis del Programa Juntos y de la oferta y la demanda de los servicios asociados a sus condiciones. Niños del Milenio. Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima, Perú.
- Alderman, H. 2002. Los subsidios como una red de protección social: efectividad y retos. Serie de Informes sobre Redes de Protección Social. Washington DC., World Bank.
- Alexiades, M., editor. 2009. *Mobility and Migration in Indigenous Amazonia: Contemporary Ethno-ecological Perspectives*. New York, Oxford: Berghahn Books.
- Ames, P. 2012. Language, Culture and Identity in the Transition to Primary School: Challenges to Indigenous Children's Rights to Education in Peru. *International Journal of Educational Development*, 32: 454-462.
- Ansión, J. 1989. *Pishtacos. De verdugos a sacaojos*. Lima: Tarea.
- Aramburú, C. 2010. Informe compilatorio: El Programa Juntos, resultados y retos. Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos, Lima.
- Aróspide, M. 2009. Presupuesto público evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos (Documentación y análisis de los procesos). Informe Final. Ministerio de Economía y Finanzas, Lima.
- Arroyo, J. 2010a. *Estudio cualitativo de los efectos del Programa Juntos en los cambios de comportamiento de los hogares beneficiarios en el distrito de Chuschi: Avances y Evidencias*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Arroyo, J. 2010b. *Identidad en el Perú. Conflictos interculturales en los servicios de documentación*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres y Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Attanasio, O et al. 2004. *Baseline Report on the Evaluation of Familias en Acción*. The Institute for Fiscal Studies, Centre for the Evaluation of Development Policies. Disponible en: [http://www.ifs.org.uk/edepo/wps/familias\\_accion.pdf](http://www.ifs.org.uk/edepo/wps/familias_accion.pdf).
- Ávila, L.H. y O.S. Jiménez. 2007. Consultoría para la puesta en marcha de un proyecto piloto del programa "Familias en acción" en comunidades indígenas. Informe final. Disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/documen>

tos/2669\_Consultoria\_Prueba\_Piloto\_Comunidades\_Indigenas\_-\_Informe\_Final.pdf

Azevedo, V. y M. Robles. 2010. Multidimensional Targeting: Identifying Beneficiaries of Conditional Cash Transfer Programs. Documento de Trabajo. Disponible en: <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-RP-20a.pdf>.

Barber, S. y P. Gertler. 2010. How Mexico's Conditional Cash Transfer Program Raised Health Care Quality and Birth Weight. Exposición 3IE. Disponible en: [http://www.3ieimpact.org/userfiles/doc/barber\\_4May\\_10\\_final\[1\]%20\[Compatibility%20Mode\].pdf](http://www.3ieimpact.org/userfiles/doc/barber_4May_10_final[1]%20[Compatibility%20Mode].pdf).

Barrientos, A., M. Niño-Zarazúa y M. Maitrot. 2010. Social Assistance in Developing Countries Database. DFID Chronic Poverty Research Center. Disponible en: [http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication\\_files/social-assistance-database-version-5.pdf](http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/social-assistance-database-version-5.pdf).

Barron, M. 2008. Exclusion and Discrimination as Sources of Inter-ethnic Inequality in Peru. *Revista de Economía*. Volumen XXXI, No. 61, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Cancho, C. 2008. Buscando alternativas para la superación de la pobreza en el Perú: estimación de impactos de un programa de transferencias condicionadas. *Economía y Sociedad* 67: 60-69.

Cecchini, S., A. Leiva, A. Madarriaga y D. Trucco. 2009. *Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Documento de proyectos Nro. 248. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Coady, D., M. Grosh y J. Hoddinott. 2003. *Targeted Anti-poverty Interventions: A Selected Annotated Bibliography*. Washington DC: The World Bank. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting\\_annotated\\_bib.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting_annotated_bib.pdf)

Comisión de la Verdad y la Reconciliación. 2003. *Informe Final*. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Correa, N. 2011. *Interculturalidad y políticas públicas: una agenda al 2016*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Pontificia Universidad Católica del Perú

-----, 2009. Programas de transferencias condicionadas: aportes para el debate público. *Economía y Sociedad* No. 71. Consorcio de Investigación Económica y Social, Lima

-----, 2007. Exploring the Adoption and Adaptation of a Conditional Cash Transfer Scheme: The Case of Programa Juntos, Peru. Tesis de Maestría en Política Social y Desarrollo. London School of Economics and Political Science, Londres, 54pp.

Cuenca, R. y R. Díaz 2010. Ciudadanía de papel. La niñez de indocumentada en el Perú. *Colección mínima* 64, IEP, Lima, junio.

Cueto, S. et al. 2009. Explaining and Overcoming Marginalization in Education : A Focus on Ethnic/Language Minorities in Peru. Documento de antecedentes para Education for All Global Monitoring Report 2010, UNESCO.

Deacon, B.2007. *Global Social Policy and Governance*. Sage: London

Díaz, R, L. Huber, O. Madalengoitia, R. Saldaña, C. Trivelli, R. Vargas y X. Salazar. 2009. *Análisis de la implementación del Programa Juntos en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y CARE, Programa de Derechos en Salud.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2008. Evaluación de políticas públicas Programa Familias en Acción: impactos en capital humano y evaluación beneficio-costo del programa. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Sinergia/EvaluacionesEstrat%C3%A9gicas/EvaluacionesdelImpacto/ProgramaFamiliasenAcci%C3%B3nRural/tabid/836/Default.aspx>.

Escobal, J y S. Benites. 2012a. Algunos impactos del programa Juntos en el bienestar de los niños: Evidencia basada en el estudio Niños del Milenio. Lima: Proyecto Niños del Milenio. Boletín de políticas públicas sobre infancia, 5.

-----, 2012b. Transferencias y Condiciones: Efectos no previstos del Programa Juntos. Lima: Proyecto Niños del Milenio. Boletín de políticas públicas sobre infancia, 7.

Escobar, A. y M. González de la Rocha. 2009. Girls, Mothers and Poverty Reduction in Mexico: Evaluating Progres-Oportunidades. En S. Razavi editor. *The Gendered Impacts of Liberalisation*. Nueva York: Routledge.

-----, 2004. Evaluación cualitativa del programa de desarrollo humano Oportunidades. Seguimiento de impacto 2001-2002, comunidades de 2.500 a 50.000 habitantes. Evaluación de resultados de impacto del programa de desarrollo humano Oportunidades. Disponible en <http://lanic.utexas.edu/project/etext/oportunidades/2002/escobar2.pdf>

Fiszbein, A. y N. Schady. 2009. Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. World Bank Policy Research Report. The World Bank, Washington, DC.

Gaarder, M. M., A. Glassman, J. E. Todd. 2010. Conditional Cash Transfers and Health: Unpacking the Causal Chain. *Journal of Development Effectiveness*. Vol. 2, No.1: 6-50.

Gaia, E. 2009. Mi Familia Progres: Change and Continuity in Guatemala's Social Policy. Documento presentando

durante la conferencia "Policy Futures: Learning from the Past." Social Policy Association Conference. Edinburgo, 20 de junio - 1 de julio.

García, M.E. 2005. *Making Indigenous Citizens: Identities, Education and Multicultural Development in Peru*. Stanford: Stanford University Press.

García, A. y R. Novella. 2007. ¿Son suficientes las transferencias condicionadas para incrementar el acceso a servicios de salud? El rol de la infraestructura. Proyecto Breve PBA 11-2007. Consorcio de Investigación Económica y Social, Lima.

Gutiérrez, M., L. Hernández, M. Rubio. 2012. Adaptación de programas de transferencias condicionadas a poblaciones indígenas: El caso de Familias en Acción en Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?id=69216>.

Hall, G. y H.A. Patrinos. 2006. *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America*. Londres: Palgrave.

------. 2010. Indigenous Peoples, Poverty and Development. Borrador. Disponible en: [http://site-resources.worldbank.org/EXTINDPEOPLE/Resources/407801-1271860301656/full\\_report.pdf](http://site-resources.worldbank.org/EXTINDPEOPLE/Resources/407801-1271860301656/full_report.pdf).

Huber, L, P. Zárate, A. Durand, O. Madalengoitia, J. Morel. 2009. Programa Juntos: certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas. Estudio de caso de seis distritos rurales del Perú. Instituto de Estudios Peruanos, UNICEF y UNFPA, Lima.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2012. *Evolución de la pobreza 2007-2011*. Lima: INEI.

------. 2009a. Mapa de Pobreza Distrital. INEI-UNFPA, Lima.

------. 2009b. Resultados definitivos de la Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO. INEI, Lima.

------. 2008a. Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Perfil Sociodemográfico del Perú. INEI-UNFPA-PNUD, Lima

------. 2008b. Resultados definitivos del II Censo de Comunidades Indígenas Amazónicas. INEI.

Jacoby, H. y E. Skoufias. 1997. Risk, Financial Markets, and Human Capital in a Developing Country. *Review of Economic Studies*, No. 64, 1: 311-35.

Jones, N. 2009. Cash Transfers to Tackle Childhood Poverty and Vulnerability: An Analysis of Peru's Juntos Programme. En *Environment and Urbanization*, 20(1): 255-273.

Jones, N., R. Vargas, y E. Villar. 2006. Conditional Cash Transfers in Peru: Tackling the Multi-dimensionality of Poverty and Vulnerability. Borrador. Young Lives Project, funded by the United Kingdom Department for International Development, Oxford.

Larson, M. y P. Davis. 1981. *Bilingual Education: An Experience in Peruvian Amazonia*. Washington, DC: Center for Applied Linguistics.

Llanos, F. 2008. Brechas en salud referidas a las condiciones del Programa Juntos en la región Apurímac. CARE, Perú.

León, A. 2008. Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio (LC/R.2147). Documentos de proyecto. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Santiago, Chile.

Madrid, R. 2006. Politics, Socioeconomic Status, and Indigenous Identity in Latin America: The Bolivian Case. Documento presentando durante la reunión anual de la Latin American Studies Association (LASA), San Juan, Puerto Rico.

Miles, A. 1998. Science, Nature, and Tradition: The Mass-marketing of Natural Medicine in Urban Ecuador. *Medical Anthropology Quarterly*, New Series, 12(2): 206-225.

Molyneux, M. y M. Thomson. 2011. Cash Transfers, Gender Equality and Women's Empowerment in Peru, Ecuador and Bolivia. En *Gender and Development*, Vol. 19, No. 2: 195-212.

------. 2007. Two Cheers for Conditional Cash Transfers. *IDS Bulletin*, Vol. 38, No. 3, mayo. Disponible en <http://epri.org.za/wp-content/uploads/2011/03/a19-Molyneux.pdf>

Monge, A. y Y. Campana. 2012. Pobreza, distribución del ingreso y programas sociales. En CIES, editor. *La inversión económica y social en el Perú: Balance 2007- 2011 y agenda 2012-2016*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

Morris, S. 2010. Conditional Cash Transfer Programs and Health. En M. Adato y J. Hoddinott, editores. *Conditional Cash Transfers in Latin America*. Washington: International Food Policy Research Institute y Baltimore: Johns Hopkins University Press.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1989. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo "Sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes". OIT, Ginebra.



- Orozco, M. y C. Hubert. 2005. La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México. Serie *Documentos de discusión sobre la protección social*, N° 0531, junio. Washington, DC: Banco Mundial.
- Patrinós, H.A. y E. Skoufias. 2007. *Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Perova E. y R. Vakis. 2009. *El impacto y potencial del Programa Juntos en Perú: evidencia de una evaluación no-experimental*. Banco Mundial y Programa Juntos, Lima.
- , 2011. *Más tiempo en el Programa, mejores resultados: Duración e Impactos del Programa Juntos en el Perú*. Banco Mundial, Lima.
- PNUD (Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas). 2010. Informe de Desarrollo Humano Perú 2009. Tomo 1. Lima: PNUD. (Aparece como PNUD 2009 en el capítulo 4, debería ser 2010).
- Programa Juntos. S.f. [www.gob.pe](http://www.gob.pe).
- , 2013. Mapa de la evolución de la cobertura geográfica del programa Juntos 2005-2013. Disponible en: [http://www.juntos.gob.pe/?page\\_id=3159](http://www.juntos.gob.pe/?page_id=3159)
- , 2011. Manual de operaciones. Disponible en: [http://www.juntos.gob.pe/archivos\\_cat/2\\_08062010182943.pdf](http://www.juntos.gob.pe/archivos_cat/2_08062010182943.pdf).
- , 2007. IV Acta del Consejo Directivo del Programa Juntos. Disponible en: [http://www.juntos.gob.pe/archivos\\_cat/1\\_26102007123423.pdf](http://www.juntos.gob.pe/archivos_cat/1_26102007123423.pdf)
- Reuben, W. y R. Cuenca. 2009. El estado de la indocumentación infantil en el Perú: Hallazgos y propuestas de política. Banco Mundial: Documento de Trabajo. Disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/08/20/000020953\\_20090820154146/Rended/PDF/500870WP0SPAN11e0la0indocumentacion.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/08/20/000020953_20090820154146/Rended/PDF/500870WP0SPAN11e0la0indocumentacion.pdf)
- Rivera, L., B. Hernández y R. Castro. 2006. Asociación entre la violencia de pareja contra las mujeres de las zonas urbanas en pobreza extrema y la incorporación del Programa Oportunidades. En M. López y V. Salles, editoras *El Programa Oportunidades examinado desde el género*. Ciudad de México: Programa de Desarrollo de Oportunidades.
- Robles, C. 2009. Pueblos indígenas y programas de transferencias condicionadas con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico. *Serie Políticas Sociales* No. 156. División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile.
- Rojas, V y C. Sousa. 2012. Transferencia condicionada de renda e segurança alimentar em espaços rurais: uma análise do programa Juntos na comunidade indígena de Pilpichaca, no Peru. *Cadernos Gestao Publica e Cidadania*. Vol. 17. No.60.
- Romero, W., S. Pineda y E. Ventura. 2009. Programa Mi Familia Progresá: estudio de percepción incluyendo procesos. Universidad Rafael Landívar, Ciudad de Guatemala. Disponible en: <http://www.mifamiliaprogesa.gob.gt/joomla/images/descargas/InformelDIES.pdf>
- Roopnaraine, T., N. Correa, A. Margolies, M. Ego-Aguirre Rodríguez, M. González Jacinto y R. Seminario Luna. 2013. Enhancing the Effectiveness of Conditional Cash Transfer Programs for Indigenous Peoples. An Ethnographic Assessment of Programa Juntos (Perú). Documento de antecedentes. International Food Policy Research Institute y Pontificia Universidad Católica del Perú, Washington, DC y Lima.
- Roopnaraine, T., N. Correa, A. Margolies, M. Ego-Aguirre Rodríguez, M. González Jacinto y R. Seminario Luna. 2012. Qualitative Data Gathering and Analysis. Research Methods Discussion and Protocol. Documento inédito. IFPRI-BID, Washington, DC.
- Salazar, M., B. de la Brière y F. Montenegro. 2007. Panama Social Protection Project: A Cross-sector Approach to CCT Programs. Banco Mundial, 25 de julio de 2007.
- Sánchez A. y M. Jaramillo. 2012. Impacto del Programa Juntos sobre nutrición temprana. Banco Central de la Reserva del Perú. Serie de documento de trabajo. Disponible en: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2012/documento-de-trabajo-01-2012.pdf>.
- Santos-Granero, F. y F. Barclay. 2011. Bundles, Stampers, and Flying Gringos: Native Perceptions of Capitalist Violence in Peruvian Amazonia. *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, Vol. 16, No. 1: 143–167.
- Segovia, G. 2011. *Efectos del Programa Juntos en la economía local de las zonas rurales a cinco años de intervención en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Lima: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres.
- Soares, F.V., P. Ribas y G.I. Hirata. 2008. Achievements and Shortfalls of Conditional Cash Transfers: Impact Evaluation of Paraguay's Tekoporã Programme. *IPC Evaluation Note*, No. 3.
- Streuli, N. 2012. Children's Experiences of Juntos, a Conditional Cash Transfer Scheme in Peru. Working Paper N. 78. Young Lives, Oxford.
- Trivelli, C., J. Montenegro y M.C. Gutiérrez. 2011. Un año ahorrando. Primeros resultados del Programa Piloto Promoción del ahorro en Familias Juntos. Documento de Trabajo 159. *Serie Economía N. 51*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Tucker, G. 1986. Barriers to Modern Contraceptive Use in Rural Perú. *Studies in Family Planning*, 17(6): 308-316.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2010. *Estado de la niñez indígena en el Perú*. Lima: UNICEF e INEI.

Vargas, R. 2010. Gendered Risks, Poverty and Vulnerability in Peru - Case study of Juntos. Overseas Development Institute, Londres. Disponible en: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6246.pdf>.

Vargas, S. 2011. *Mejorando el diseño e implementación del Programa Juntos*. Lima: Banco Mundial.

Villatoro, P. 2007. Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras. Documento presentado en el seminario internacional "Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas". Vol. 20. Brasilia.

Waters, W. 2010. Qualitative Methods for Assessing Conditional Cash-transfer Programmes: The Case of Panama. *Development in Practice*, 20(6).

World Bank. 2007. Social Assessment and Indigenous Peoples Plan Panama IPP212. World Bank, Washington, DC.

----- . 2006. Proposal Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of \$US60 Million to the Republic of Ecuador for Support of the Bono de Desarrollo Humano Project. World Bank, Washington, D.C.

----- . 2004. A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs. *Social Safety Nets Primer Notes*, 15.

Yaschine, I. y M. Orozco. 2010. The Evolving Antipoverty Agenda in Mexico: The Political Economy of Progres a and Oportunidades. En M. Adato y J. Hoddinott, editores. *Conditional Cash Transfers in Latin America*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute y Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Zárate, P., Barreto, M., Durand, A., Huber, L. y J. Morel. Insu- mos para una estrategia de egreso del Programa Juntos. Documento de Trabajo 169. Instituto de Estudios Perua- nos, Lima.

# ANEXO 1

## Metodología del estudio

El estudio fue de carácter exploratorio y se basó en una metodología cualitativa. Se optó por la etnografía como enfoque principal de investigación, y por ello se procuró maximizar el tiempo de convivencia de un equipo profesional de antropólogas con las comunidades estudiadas. Se priorizó la contratación de profesionales mujeres con el objeto de facilitar la comunicación con las madres usuarias del programa Juntos. El trabajo de campo se realizó entre febrero y agosto de 2012 y fue organizado en dos etapas (cuadro A1.1).

### CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE LA MUESTRA

Se definió una muestra intencional de seis comunidades indígenas andinas y amazónicas pertenecientes a los pue-

blos asháninka, aymará, awajún, quechua y shawi, ubicadas en los siguientes departamentos: Amazonas, Ayacucho, Huancavelica, Junín, Loreto y Puno (cuadro A1.2). Todas las comunidades seleccionadas fueron incorporadas en el Programa Juntos entre los años 2006 y 2007, lo cual permitió analizar la evolución de su relación con este por al menos cinco años. En la definición de la muestra se consideraron los siguientes criterios:

- **Presencia y patrones de expansión territorial del programa Juntos.** Se priorizaron comunidades andinas de altura y comunidades amazónicas. Se buscó intencionalmente incorporar comunidades con diferencias significativas de tamaño poblacional y número de usuarios.
- **Diversidad étnica.** Se consideró el porcentaje de población cuya lengua materna no es el español a nivel distrital. Este indicador resultaba adecuado para la

CUADRO A1.1: TRABAJO DE CAMPO

ETAPA	COMUNIDADES	GRUPO ÉTNICO
20 de febrero al 3 de mayo 2012	Sarhua Distrito de Sarhua, provincia de Víctor Fajardo, departamento de Ayacucho	Quechua
	Sicta Distrito de Vilquechico, provincia de Huancané, departamento de Puno	Aymará
	Betania Distrito del Río Tambo, provincia de Satipo, departamento de Junín	Asháninka
21 de mayo al 3 de agosto 2012	Achoaga Distrito de Nieva, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas	Awajún
	San Francisco de Ahuay Distrito de Lircay, provincia de Angares, departamento de Huancavelica	Quechua
	Nuevo Progreso Distrito de Balsapuerto, provincia de Yurimaguas, departamento de Loreto	Shawi / Chayahuita

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO A1.2: PERFIL DE LAS COMUNIDADES ESTUDIADAS

	SAN FRANCISCO DE AHUAY (HUANCAVELICA)	SARHUA (AYACUCHO)	SICTA (PUNO)	BETANIA (JUNÍN)	ACHOAGA (AMAZONAS)	NUEVO PROGRESO (LORETO)
Tipo de comunidad	Campesina quechua	Campesina quechua	Parcialidad aymará	Nativa asháninka	Nativa awajún	Nativa shawi o chayahuíta
Altura	3.800-4.200 m.s.n.m	3.225 m.s.n.m	3.800 m.s.n.m	400 m.s.n.m	200 m.s.n.m	106 m.s.n.m
Ubicación	Una hora en auto desde Lircay	Seis a siete horas de viaje en auto desde Huamanga	Noventa minutos en auto desde Juliaca	Ocho horas por río desde Puerto Chata, margen izquierda del río Tambo	Treinta minutos en auto desde Nieva	Dos horas en auto desde Yurimaguas
Principales actividades económicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultivo de cereales y tubérculos para autoconsumo y venta</li> <li>• Cría de animales menores, ganado vacuno, ovino, caprino y auquénidos</li> <li>• Tejido de mantas, gorros y bolsos para la venta</li> <li>• Migración</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultivo de cereales y tubérculos para autoconsumo y venta</li> <li>• Pastoreo: ganado vacuno y ovino</li> <li>• Migración laboral estacional a Huamanga, Ica y Lima</li> <li>• Elaboración de tablas de Sarhua*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultivo de tubérculos y cereales</li> <li>• Ganado vacuno y ovino</li> <li>• Trabajo estacional en obras públicas</li> <li>• Comercio de mercadería en la ruta Tacna-Juliaca</li> <li>• Migración laboral estacional a Juliaca, Tacna y Madre de Dios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultivo de yuca, arroz, maíz, plátano y frutas para autoconsumo</li> <li>• Cultivo de cacao para la venta</li> <li>• Caza de animales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultivo de yuca</li> <li>• Venta de yuca, fruta y aves en Nieva</li> <li>• Empleo temporal en construcción o limpieza de caminos</li> <li>• Caza de animales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultivo de yuca y frutas para autoconsumo</li> <li>• Venta de maíz y arroz</li> <li>• Cría de ganado vacuno y porcino</li> </ul>
Organización tradicional	Ayni: organización de reciprocidad para trabajo agrícola y construcción de viviendas	Sistema de ayllus:** • Sawqa (naturales) • Qullana (foráneos)	• Todos los residentes deben asumir un cargo y organizar festividades para reafirmar su pertenencia al colectivo	• Asamblea comunal	• Asamblea comunal • Clanes organizados por una autoridad tradicional • Curanderos como expertos locales	• Asamblea comunal • Curanderos como expertos locales
Principales autoridades locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presidente de la comunidad</li> <li>• Agente municipal</li> <li>• Teniente gobernador</li> <li>• Ronderos</li> </ul>	Sarhua es distrito y a la vez comunidad campesina • Presidente de la comunidad • Autoridades tradicionales "vara". • Autoridades municipales: alcalde, agente y teniente • Ronderos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teniente gobernador</li> <li>• Agente municipal</li> <li>• Sicta no tiene reconocimiento oficial como comunidad campesina</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jefe de la comunidad</li> <li>• Agente municipal</li> <li>• Teniente gobernador</li> <li>• Comité de autodefensa</li> <li>• Pastor adventista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apu o jefe de la comunidad</li> <li>• Vice-Apu</li> <li>• Ronderos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jefe de la comunidad</li> <li>• Agente municipal</li> <li>• Teniente gobernador</li> </ul>
Principales marcadores de identidad según los informantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser quechua-hablantes</li> <li>• Ser campesinos</li> <li>• Residir en una comunidad de altura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser quechua-hablantes</li> <li>• Ser campesinos</li> <li>• Participar en espacios de organización comunal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usar cotidianamente el aymará</li> <li>• Ser campesinos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser asháninkas</li> <li>• Ser indígenas amazónicos</li> <li>• Usar vestimenta tradicional (cushma) y consumir masato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser awajún</li> <li>• Ser indígenas amazónicos</li> <li>• Consumir masato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser nativo de una comunidad shawi</li> <li>• Conocer el idioma shawi</li> <li>• Consumir masato</li> </ul>

\* Arte tradicional que consiste en el pintado sobre madera de las genealogías familiares y la historia del pueblo. Se elaboran a pedido como regalo de matrimonio del padrino, pero también como artesanía.

\*\* Forma tradicional de organización social de familias unidas por lazos de parentesco sanguíneo o espiritual.

región andina, debido al tamaño de las poblaciones quechua y aymará. Sin embargo, dicho criterio debió ser complementado con consideraciones etnoculturales para asegurar la inclusión de la población indígena amazónica, la cual es significativamente más pequeña en términos demográficos.

- **Niveles de pobreza y ruralidad** (priorizando siempre la inclusión de diferentes grupos étnicos). Para los objetivos del estudio resultaba muy importante visibilizar la situación de las comunidades de la Amazonía, pues existe muy poca investigación sobre la implementación del programa Juntos en dicha región geográfica.
- **Información disponible sobre la implementación del programa Juntos.** Se identificaron las comunidades incluidas en estudios cualitativos previos para evitar la duplicación de esfuerzos. De allí que en este trabajo se incorporaran grupos étnicos como los aymará, shawi y asháninkas, que no habían hecho parte de investigaciones anteriores.
- **Acceso y transporte.** Se seleccionaron comunidades con diferentes grados de conectividad (río, trocha carrozable, carretera). Las comunidades debían estar ubicadas a no más de un día de viaje de una ciudad con acceso a servicio de mensajería terrestre; este se empleaba en el envío de los audios a ser transcritos en Lima.

El criterio determinante para la definición final de las comunidades estudiadas fue la autorización de los líderes locales, de las asambleas comunales y de los comités locales del programa Juntos para que un miembro del equipo de investigación residiera permanentemente en cada una de ellas por un lapso de dos meses.

## LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN PRIMARIA

La unidad principal de análisis fue el hogar conformado por adultos con hijos en edad escolar usuarios del programa Juntos. El enfoque primario para la recolección de datos fue el estudio de caso a nivel del hogar. Se realizaron 15 estudios de caso por comunidad, es decir, 90 en total. Para cada uno de ellos se hicieron entre dos y cuatro entrevistas en profundidad por familia, incorporando los siguientes perfiles: madre, padre, hijo mayor de 12 años y otro familiar residente en la misma vivienda. Los hogares usuarios debían tener por lo menos un año de participación en Juntos.

En su mayoría, las familias participantes en el estudio eran nucleares. La movilidad de la población debido a la migración laboral estacional supuso un desafío para asegurar la participación de varones en las comunidades andinas de Sicta, Sarhua y San Francisco de Ahuay. En respuesta a esta situación, se realizó un pago equivalente a un jornal local para incentivar su participación en el estudio. La selección de los hogares en todas las comunidades estudiadas se ajustó a los criterios que se registran en el cuadro A1.3.

Adicionalmente se realizaron una serie de entrevistas con informantes clave, cuyos perfiles se detallan en el siguiente apartado, y se aplicaron técnicas de observación participante.

## TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

El instrumento principal para la recolección de datos fue un listado semiestructurado empleado para las entrevistas con los miembros de los hogares. Las entrevistas realizadas a las madres y a los padres de familia duraban entre seis y ocho horas por persona, razón por la cual eran realizadas por partes en varias visitas al hogar. Se desarrollaron igualmente instrumentos específicos para las entrevistas a informantes clave, entrevistas de salida dirigidas a las madres titulares, y observación participante en espacios de interés etnográfico. Se diseñaron 12 instrumentos en total (guías); estos fueron validados durante un piloto realizado entre el 5 y el 7 de febrero de 2012 en las comunidades asháninkas de Cushiviani y Yavirironi, ubicadas en el distrito de Río Negro (provincia de Satipo, departamento de Junín). En el cuadro A1.4 se registran las técnicas de investigación empleadas y el perfil del informante.

## CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN PRIMARIA GENERADA

En total se realizaron 323 entrevistas: 219 como parte de los 90 estudios de caso (EC), 72 a informantes claves (EIC) y 32 entrevistas de salida (EX). Se registraron más de 600 horas de audio en lenguas indígenas y en español, tal y como se detalla en el cuadro A1.5.

Dada la naturaleza del estudio, un número importante de informantes prefirió hablar en su idioma nativo. Es por ello que las entrevistas se realizaron con el apoyo de intérpretes indígenas locales. La selección fue cuidadosa para

**CUADRO A1.3: SELECCIÓN DE HOGARES PARTICIPANTES**

CRITERIOS DE SELECCIÓN	Nº DE CASOS
Con niños de 0-3 años	2
Con niños de 4-5 años	2
Con niños de 6-14 años	2
Madre menor de 20 años	1
Madre mayor de 40 años	1
Madre soltera	1
Hogar participante en otro programa social	1
Madre con estudios iniciados en educación secundaria	1
Madre con experiencia de liderazgo	1
Hogar suspendido o retirado del programa Juntos	2
Caso de interés o excepcional definido por la investigadora de campo	1
<b>TOTAL POR COMUNIDAD</b>	<b>15</b>
<b>TOTAL A NIVEL DEL ESTUDIO</b>	<b>90</b>

evitar sesgos y conflictos de intereses con otros miembros de la comunidad. Durante el proceso de transcripción realizado en Lima se trabajó con un equipo de traductores indígenas para garantizar la rigurosidad testimonial del material. Los audios fueron transcritos por un grupo de estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Perú con formación en antropología y sociología.

Todas las entrevistas fueron registradas en grabadoras digitales portátiles y se archivaron siguiendo una nomenclatura para proteger el anonimato de los informantes. Dicha codificación distinguía el tipo de instrumento (EIC, EC, EX), la comunidad estudiada, el número de estudio de caso si aplicaba (de 1 al 15), y el perfil del informante (madre de familia, padre de familia, hijo, autoridad local, funcionario de Juntos, etc.).

El procesamiento de los datos se realizó usando un programa informático de análisis cualitativo llamado Nvivo 9, siguiendo un proceso manual basado en la lectura de

las transcripciones. Los datos se asignaron a los códigos relevantes, y a partir de allí se identificaron patrones temáticos y se exploraron atributos de interés.

### CONSIDERACIONES ÉTICAS

Se obtuvo el consentimiento libre e informado de todos los participantes en la investigación. A los participantes adultos de los estudios de caso se les solicitó la firma de un formulario de consentimiento. Se hizo énfasis en que la investigación era de carácter académico e independiente, y que en su propósito era obtener información para comprender el funcionamiento del programa Juntos e identificar aquellas áreas que requirieran fortalecimiento. Igualmente se explicó que la participación en el estudio no afectaría la relación de la familia y/o de la comunidad con el programa, pues los datos se tratarían de manera confidencial y se preservaría el anonimato de todos los informantes. Los protocolos de investigación fue-

**CUADRO A1.4: TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN E INFORMANTES**

TÉCNICA EMPLEADA	GRUPO DE INFORMANTES	INFORMANTE ESPECÍFICO
Entrevistas semiestructuradas para estudios de caso (EC)	Hogares usuarios	Guía 1: Madre Guía 2: Padre Guía 3: Hijo o hija (12 años o más) Guía 4: Otro residente del hogar (abuelo, tía, primo, etc.)
	Hogares no usuarios	Guía 5: Madre Guía 6: Padre Guía 7: Hijo o hija (12 años o más) Guía 8: Otro residente del hogar (abuelo, tía, etc.)
Entrevistas semiestructuradas de informantes clave Se utilizó una guía dividida en dos partes: a) componente transversal, y b) lista de verificación específica para cada informante (EIC)	Informantes clave	Guía 9: Informantes clave que cubren los siguientes perfiles: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestores del programa Juntos</li> <li>• Proveedores de educación y de salud</li> <li>• Autoridades locales (comunales y municipales)</li> <li>• Otros informantes relevantes: representantes de instituciones privadas y públicas con interacción regular con la comunidad (ONG, iglesias, otros programas públicos, etc.)</li> </ul>
Entrevistas de salida (EX)	Madres usuarias	Guía 10: Conducidas después de los controles de salud vinculados a las corresponsabilidades Guía 11: Conducidas después de capacitaciones o reuniones vinculadas al programa Juntos
Observación participante (OP)	Espacios de interés etnográfico	Guía 12: Para ser aplicada en los siguientes espacios: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitaciones y otras actividades vinculadas al programa Juntos (faenas)</li> <li>• Días de pago de la transferencia monetaria</li> <li>• Reuniones organizadas por los comités locales del programa Juntos</li> <li>• Establecimientos de salud</li> <li>• Reuniones en la escuela</li> <li>• Asambleas comunales</li> <li>• Situaciones vinculadas al programa Juntos (visitas del gestor, etc.)</li> </ul>
Diario etnográfico	Equipo de investigación antropológico	Diario etnográfico donde se registró el desarrollo de cada día de trabajo y se evaluó la calidad de la información.

**CUADRO A1.5: VOLUMEN DE DATOS PRIMARIOS POR COMUNIDAD**

COMUNIDAD	NÚMERO Y TIPO DE ENTREVISTA				HORAS DE AUDIO
	EC	EIC	EX	Casos caídos	
Sicta	49	12	8	-	122:40:04
Sarhua	38	10	6	3	124:49:55
Betania	29	13	4	-	63:36:41
Ahuay	35	16	6	4	105:42:54
Achoaga	33	5	-	2	111:51:18
Nuevo Progreso	35	16	8	-	73:50:05
<b>TOTAL</b>	<b>219</b>	<b>72</b>	<b>32</b>	<b>9</b>	<b>602:30:57</b>

ron aprobados por el comité de ética del IFPRI y siguieron los lineamientos del Vice-Rectorado de Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

## SOBRE EL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

### Investigadores principales

*Norma Correa Aste:* Es docente e investigadora del Departamento Académico de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Tiene una maestría en Política Social y Desarrollo de la London School of Economics y una licenciatura en Antropología de la PUCP. Especialista en protección social, desarrollo socioeconómico, interculturalidad y metodologías de investigación cualitativa, entre sus intereses de investigación figuran la antropología del desarrollo, las estrategias de superación de pobreza, y temas de innovación, tecnología y sector del conocimiento. Cuenta con amplia experiencia liderando programas de investigación-acción con actores del sector público, el sector privado y la sociedad civil dentro y fuera de América Latina. Fue responsable de la coordinación nacional de esta investigación, así como de la redacción de esta publicación.

*Terry Roopnaraine:* Tiene un doctorado en Antropología Social del King's College de la Universidad de Cambridge y es Antropólogo Social de la Universidad de Harvard. Ha sido profesor e investigador en la Universidad de Cambridge (Jesus College) y en el Departamento de Antropología de la London School of Economics. Entre sus intereses de investigación figuran los procesos de cambio socioeconómico en la Amazonía, la evaluación de programas de desarrollo, y temas de protección social, nutrición y seguridad alimentaria. Ha participado en estudios y evaluaciones sobre programas de transferencias condicionadas en Nicaragua, El Salvador, Turquía y Nigeria. Como consultor asociado al IFPRI, Terry dirigió el proyecto de investigación en el cual se enmarca esta publicación.

### Investigadoras

*María del Pilar Ego-Aguirre:* Es licenciada en Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y se especializa en el estudio de sociedades amazónicas. Entre sus temas de interés se encuentran la política indígena, el género y la gobernanza de recursos naturales. Responsable del trabajo de campo en las comunidades de Betania y Nuevo Progreso.

*Mariella González Jacinto:* Es licenciada en Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Diplomada en Derechos Humanos, Justicia y Seguridad del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Ha trabajado en temas de memoria, reparaciones, derechos humanos y conflictos sociales. Responsable del trabajo de campo en las comunidades de Sarhua y Achoaga.

*Amy Margolies:* Se desempeña como analista de investigación senior de la división de Pobreza, Salud y Nutrición del International Food Policy Research Institute (IFPRI). Tiene una maestría en Seguridad Humana y Resolución de Conflictos Internacionales de la Fletcher School of Law and Diplomacy de la Universidad de Tufts y una licenciatura en Estudios Internacionales y Español del Macalester College. Tiene experiencia en temas de seguridad alimentaria, protección social y cultura de paz. Cuenta con experiencia de trabajo en Brasil, Ecuador, Guatemala, Bolivia, Guinea-Bissau, Uganda y Timor.

*Romina Seminario Luna:* Tiene una maestría en Estudios de Género de la Universidad de Lausana, Suiza, y una licenciatura en Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se especializa en estudios sobre relaciones de género, economía campesina y trabajo de cuidado. Responsable del trabajo de campo en las comunidades de Sicta y Ahuay.

### Asistentes de investigación

*Pablo Molina y Eduardo Pacheco.* Son bachilleres en Ciencias Sociales con mención en Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Perú.



## ANEXO 2

### Comentarios de los expertos

**A** continuación se resumen los comentarios formulados por el panel de expertos que participó en la presentación pública del estudio realizada el 14 de noviembre de 2013 en el Hotel Westin de la ciudad de Lima. Los autores agradecen a Paola Bustamante, Andrés Gordillo, Javier Escobal, Javier Iguíñiz y Carolina Trivelli por sus valiosos comentarios y apreciaciones sobre los hallazgos de esta investigación.

**Paola Bustamante Suárez (Abogada)**  
**Viceministra de Prestaciones Sociales, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) de Perú**

Esta investigación es muy importante para el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Luego de dos años de la incorporación del programa Juntos en nuestro portafolio, conocemos estos resultados alentadores que nos permiten avanzar en su rediseño e identificar aspectos por fortalecer. El estudio evidencia la alta valoración que tiene Juntos en las comunidades indígenas, lo cual refleja el reconocimiento de los esfuerzos del Estado peruano en materia de inclusión social. Asimismo, se señala que las transferencias condicionadas no han incrementado la tasa de natalidad o fomentado la deserción laboral en los contextos estudiados, un aspecto que consideramos de vital importancia. Sin embargo, este reconocimiento trae también responsabilidades. Debemos seguir trabajando con los gestores locales --más de 1300 a nivel nacional-- para aclarar mejor los mensajes del programa a la población usuaria. Asimismo, tenemos el reto de la inclusión financiera porque las madres quieren y valoran tener acceso a una cuenta bancaria. Otro elemento importante es la capacidad y la disposición de los proveedores de servicios de educación y salud. Esta investigación etnográfica nos permite avanzar en una agenda de trabajo conjunta con dichos sectores porque nos plantea retos puntuales y recomendaciones. Cabe también señalar que el estudio nos invita a evaluar el enfoque de género del programa Juntos. El desafío está en hallar mecanismos

de comunicación más eficientes que permitan transmitir que las responsabilidades asociadas al programa no solo son competencia de las madres usuarias, sino también de los padres de familia.

El programa Juntos cuenta con un nuevo manual de operaciones en el cual se recogen varios temas sugeridos por este estudio. Por ejemplo, el proceso de afiliación se viene implementando con el apoyo de las asambleas comunitarias de validación. También se están evaluando alternativas para que el pago de la transferencia sea más seguro. En cuanto al egreso del programa Juntos, debemos seguir promoviendo la inclusión financiera y el emprendedorismo entre las familias usuarias e incorporar estrategias para que las propias comunidades puedan sumarse en estos esfuerzos. Nuestro Ministerio le dio mucha importancia a este estudio desde sus inicios a través de un diálogo con el programa Juntos y con el equipo del MIDIS. Tenemos el compromiso de acercar cada vez más la academia a la gestión pública. Esta importante investigación etnográfica nos permite avanzar en dicha dirección al plantearnos recomendaciones de política. Felicito al equipo de investigación por el excelente trabajo realizado.

**Andrés Gordillo (Antropólogo)**  
**Vicepresidente de Consultoría, Centro Nacional de Consultoría, Colombia. Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes y Universidad del Rosario de Bogotá**

El estudio me ha parecido un aporte muy valioso para profundizar nuestra comprensión sobre los efectos de las transferencias condicionadas en los pueblos indígenas. Esta investigación no solo da luz sobre la implementación de los programas de transferencias condicionadas, sino también sobre la realidad de los pueblos indígenas en diversos temas, como por ejemplo las relaciones de género y el parentesco. Quisiera destacar la duración del trabajo

de campo realizado para esta etnografía, una oportunidad cada vez más escasa para la antropología académica.

Considero que esta investigación ofrece evidencia muy importante en dos aspectos. En primer lugar, revela la coexistencia de dos lógicas de interpretación sobre las responsabilidades. Por un lado está el Estado con el discurso y enfoque de derechos y deberes. Por otro lado encontramos una lógica de “dar y recibir”, que es la economía del don descrita en el trabajo clásico del antropólogo Marcel Mauss. El Estado está dando un beneficio a las comunidades, pero ellas se preguntan qué se va a llevar a cambio. El estudio revela que existen temores de que el Estado se lleve a cambio a los niños o los recursos naturales. Es un desafío muy grande responder a la lógica desde la cual se están interpretando el programa y las responsabilidades.

Tomando como base la experiencia de Colombia en contextos no indígenas (comunidades desplazadas, poblaciones urbanas, comunidades campesinas), vemos que la interpretación no es muy distinta. Es por ello que esta investigación enfocada en pueblos indígenas también nos da luces sobre cómo otras comunidades pueden percibir al programa. Si los usuarios indígenas están interpretando el programa en el sentido de la economía del don (dar-recibir-devolver) y no necesariamente desde el enfoque de derechos y deberes, ¿cómo podemos acercar estos dos lenguajes? Esta es una de las tareas importantes y una de las principales lecciones que obtengo de este documento. En segundo lugar, el estudio revela que desde la perspectiva de los entrevistados la comunidad debe ser partícipe del programa. Los no usuarios pueden preguntarse por qué no son seleccionados por el programa Juntos. En contextos indígenas, el respaldo comunitario es muy importante y la envidia hacia los usuarios puede generar conflictos. Las comunidades indígenas cuentan con regulaciones propias sobre la distribución de los bienes y del bienestar. Por ejemplo, en la Sierra Nevada colombiana decir que uno está totalmente sano puede ser causa de envidia, razón por la cual los indígenas suelen decir que están medianamente bien. En una comunidad indígena no aceptaban el programa Familias en Acción porque los recursos se daban a las familias y no a una bolsa común de la comunidad. Esa fue la condición que se impuso al programa: si no entra toda la comunidad, entonces no ingresa el programa, razón por la cual se tuvieron que realizar adaptaciones. La experiencia internacional puede ofrecer aprendizajes relevantes para el caso peruano. Expreso mis felicitaciones a los autores por la calidad y la rigurosidad de este interesante trabajo.

**Javier Escobar D´Angelo (Economista)**

**Investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) de Perú**

Quisiera empezar reconociendo que este documento es excepcionalmente bueno e invito a su lectura, pues alimenta de manera importante el diálogo sobre las políticas de inclusión social. Mis comentarios se centrarán en algunos hallazgos que me parecen más centrales para el fortalecimiento del programa Juntos, pero también llamaré la atención sobre algunos puntos que deben ser tomados con cautela. Este estudio es una contribución muy importante al conjunto de evidencias disponible sobre el programa Juntos, tanto por la temática indígena como por la metodología de investigación. Se resaltan y profundizan hallazgos documentados en otras investigaciones. Por ejemplo, el problema asociado con el grado en que la gente percibe el enfoque de derechos del programa Juntos ha surgido en distintas investigaciones realizadas por el IEP, GRADE y Niños del Milenio.

Uno de los aportes más importantes de este estudio etnográfico es que revela la manera en que el programa Juntos es interpretado desde las lógicas de poder local. En otros proyectos hemos podido ver a algunos pastores protestantes que se oponen a los programas sociales porque temen perder poder local y por lo tanto motivan a la población a rechazar estas iniciativas. Hay mucho en juego en lo local que debemos comprender. Esto se conoce recientemente, pero se debe tomar en cuenta para mejorar las operaciones del programa.

Los gestores tienen un rol muy importante en todo esto. Las percepciones que ellos tienen sobre lo que es bueno o malo para una comunidad son determinantes para comprender cuáles son las condicionalidades que se están estableciendo en la realidad. Si el gestor considera que las cocinas mejoradas son fundamentales, entonces estas hacen parte de la condicionalidad del programa. De este problema hay evidencia cualitativa proveniente de estudios de caso, así como evidencia cuantitativa proveniente de la encuesta Niños del Milenio. El programa Juntos es tan importante que no solo el gestor se puede sentir empoderado para generar un proyecto con “sabor local”, sino que distintos actores del Estado consideran que también se pueden “colgar” de los procesos del programa. Por ello es fundamental aclarar las funciones de los gestores, así como crear conciencia acerca de que Juntos es un derecho. No solamente las madres deben empoderarse y decir “hasta aquí no más”; el sector público local tampoco

puede estar utilizando instrumentos para sus propios objetivos y/o beneficios (como pedir favores o dinero el día de pago). Esto surge claramente en este documento y es algo que el programa debe recoger.

Otro hallazgo muy importante de esta investigación son las preocupaciones alrededor del egreso del programa y las dificultades para avanzar en las recertificaciones. ¿Qué sucede con los que dejaron de ser pobres según el sistema de focalización? ¿Qué sucede con quienes ya no tienen niños en las edades establecidas por el programa o con las madres que no son gestantes? Hay que tener presente que es muy difícil que una familia salga de la pobreza luego de recibir [los beneficios de] Juntos por un número de años. Para ello se requiere articular distintas acciones del Estado. Este es un esfuerzo que hay que realizar.

Una reflexión que debemos hacer es cuánto se puede inferir de los estudios de caso. Esta investigación presenta una serie de hallazgos. En muchos casos, la evidencia coincide con puntos documentados en estudios cualitativos previos y con la evidencia cuantitativa. De hecho, un aporte importante de este trabajo es que profundiza en una serie de aspectos señalados en investigaciones previas. Sin embargo, hay dos hallazgos que miraría con cautela porque plantean diferencias con estudios anteriores. [En primer lugar están los] cambios en la dieta de los hogares. En un estudio cuantitativo de GRADE no encontramos cambios en la dieta. Este es un punto importante sobre el cual habría que investigar más. [En segundo lugar está el] uso del bono en emprendimientos económicos. Este estudio indica que la inversión productiva del bono es menor en las comunidades indígenas estudiadas, frente a los gastos de alimentación, salud y educación. Asimismo, se revela que algunos hogares no realizan emprendimientos económicos por temor de ser retirados del programa, pues ya no se los consideraría pobres elegibles. Hasta donde recuerdo, esta es la primera vez que se menciona este hallazgo. Habría que explorar si es específico a las comunidades indígenas de la muestra o si se puede hacer una inferencia sobre el conjunto de los usuarios del programa Juntos. En un estudio cuantitativo realizado en GRADE encontramos lo contrario: se evidenció que se lograba casi 50% más de ingresos [como] producto de los efectos de la transferencia. Considero muy importante y necesario integrar la evidencia cuantitativa y cualitativa para poder construir mejores políticas. Creo que todavía estamos a medio camino en dicha integración.

Para finalizar planteo algunas recomendaciones a los autores. [Primero], el estudio podría aprovechar más la información que tiene para mostrar matices entre los diferentes grupos étnicos que se han estudiado. Se ha puesto énfasis en las regularidades y se podría haber hecho un mayor esfuerzo por mostrar distinciones desde la variable étnica. No me queda claro si es que, en efecto, han encontrado diferencias importantes en este sentido. De hecho, hubiera sido interesante poner en la muestra gente cuya lengua materna es el castellano para ver hasta qué punto lo que estamos mirando es un tema relacionado con pobreza estructural o [si] estamos mirando elementos que tienen que ver con el tema étnico. Segundo, en el estudio se ha hecho un esfuerzo muy importante por mejorar la comprensión del programa desde una perspectiva de género, pero hay muy poco sobre la percepción que tienen los niños. ¿Hasta qué punto los niños tienen voz y qué efecto tiene el programa Juntos en ellos? Este documento abre muchísimas pistas de investigación; considero que es sumamente bueno. Creo que puede contribuir de manera importante a alimentar al diálogo de políticas en su conjunto.

**Javier Iguíñiz Echevarría (Economista)**  
**Secretario Técnico del Acuerdo Nacional del Gobierno del Perú y Profesor Emérito del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú**

La investigación responde a una temática muy bien cubierta y felicito a los autores por ello. Nos permite seguir haciéndonos preguntas y abrir nuevos temas de estudio. En general, vemos que Juntos es un programa que tiene bastantes virtudes en el cual se intenta juntar la lucha contra la pobreza con la lucha contra la desigualdad. Los hallazgos que revelan las interpretaciones sobre la condicionalidad y la corresponsabilidad me resultaron muy interesantes. Considero que es algo positivo el intento del programa Juntos por involucrar al hogar como tal --cosa que no ocurre muy a menudo--, junto con la validación comunitaria. En este contexto, hubiera sido útil que el estudio incluyera más datos sobre las estrategias de los hogares: ¿qué quieren?, ¿qué buscan?, ¿detrás de qué están?, ¿dónde entra Juntos en las estrategias de los hogares? Es cierto que el estudio presenta algunos hallazgos en esta dirección que están presentes en varias páginas, pero me parecieron insuficientes para la importancia que tienen [estos temas].

Por otro lado, el estudio revela la centralidad de los gestores y de los proveedores de servicios públicos de edu-

cación y salud para garantizar el éxito del programa. A continuación presento dos puntos gruesos --más pretensiosos-- que son parte de un proceso más dubitativo de mi parte. Primero, ¿cómo evaluar el éxito del programa? Mi propio sesgo es evaluar a Juntos en términos de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Si esto es aceptado como posible criterio, debemos considerar la migración juvenil, pues puede ser un objetivo de las familias. ¿Cómo se evalúa una intervención realizada en un sitio cuando las personas --en este caso los niños que se convertirán en jóvenes-- migren a otro lugar? ¿Dónde están los que han triunfado gracias a lo que hizo un programa en una localidad si ya no residen allí? Es bueno que estén en la comunidad, pero también es bueno que no estén. Por otro lado, el estudio revela expectativas sobre la educación secundaria. ¿En cuántos lugares donde se implementa Juntos hay educación secundaria? ¿Será esta educación de la calidad necesaria para apostar por una vida en mejores condiciones? Segundo, en el debate público hay mucha angustia en cuanto a la "graduación" del programa. Creo que hay un argumento a favor de la continuidad y de la permanencia de los programas de transferencias condicionadas, los cuales tienen un bagaje teórico e ideológico muy fuerte. Tanto desde el liberalismo extremo --neoliberal en la práctica--, como desde la variante socialista libertaria, se reconoce el rol de las transferencias. Sin embargo, el carácter condicionado de las mismas --basado en una perspectiva de necesidades básicas-- implica la decisión estatal de establecer quiénes merecen recibir la ayuda social. Es por ello que considero que nuestra reflexión debe ir más allá de cómo se gradúa la gente para preguntarnos cómo podemos avanzar hacia la universalidad. ¿Quién es "misti"<sup>1</sup> y quien no lo es en las pequeñas localidades? Esa es la sutileza que debe distinguirse en las comunidades pobres. Tenemos una pulcritud extrema en la focalización. La garantía de los programas sociales parece depender del rigor de la graduación y de las condicionalidades. Preferiría pensar el programa Juntos en términos de cómo se conecta con otros programas que permitan avanzar hacia la universalidad, para que eventualmente se evite esta terrible distinción entre pobres mercedores y no mercedores que se lleva en términos muy civilizados en el programa Juntos.

**Carolina Trivelli Ávila (Economista)**

**Ex Ministra de Desarrollo de Inclusión Social del Perú (2011-2013). Investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos**

Quisiera comenzar por felicitar a los autores de este estudio por la rigurosidad con la que ha sido llevado a cabo, por la evidencia que nos revela y por abrir nuevos temas para el debate. Esto hay que resaltarlo porque no siempre encontramos una rigurosidad con la que sea posible avanzar tanto en la construcción de conocimiento como en la alimentación de los procesos de mejora de los programas y políticas públicas desde la evidencia. Es por ello que este estudio hace un aporte muy importante.

El estudio concluye una cosa obvia, pero que no es tan obvia: Juntos funciona y funciona para lo que debe funcionar. Funciona para que los niños vayan a la escuela, para que se atiendan en los centros de salud y para que las madres gestantes tengan sus controles. Podemos pedirle a Juntos que haga muchas cosas más, pero lo importante es que haga eso, pues para eso ha sido pensado. Luego de haber constatado que funciona para eso, podemos hacer que funcione para más cosas. Algunas son muy explícitas y se las pedimos al programa, al Ministerio, al sector público. Algunas no son tan explícitas, pero sabemos que suceden. Por ejemplo, el programa Juntos no tiene un enfoque de empoderamiento de las mujeres, pero eso sucede. Por otro lado, el programa Juntos no tiene un enfoque de superación de la condición de pobreza porque no altera la capacidad de la familia, pero sabemos que cuando se junta con otro programa es una muy buena plataforma para el desarrollo productivo. ¿Esto tiene que hacerlo el programa Juntos? Creo que la conclusión es que no. Cuando le ponemos demasiados objetivos, el programa termina no haciendo nada, ni siquiera haciendo bien lo que debe de hacer bien. Es una buena noticia saber que Juntos hace bien lo que tiene que hacer y también es una buena noticia conocer que el programa puede servir como plataforma para otras cosas que quisiéramos que sucedan en las comunidades indígenas. Juntos tiene una fuente de información importante, llega con regularidad, cuenta con personal, etc. Es clara la oportunidad que se nos abre en estas comunidades para ampliar la presencia del Estado.

Otro tema importante que es materia de preocupación desde la creación de Juntos y que ha sido enfatizado en el rediseño del programa es el de los mensajes y los mensajeros. El gestor local tiene un rol fundamental en la trans-

1 Persona con mayor acceso a recursos y mayor jerarquía social.

misión de los mensajes sobre el objetivo de Juntos y sobre las corresponsabilidades, pero no es el único mensajero. También tenemos al profesor de la escuela, el director, la enfermera, el personal de la posta, el pagador del banco de la Nación, etc. La mayoría de ellos no tiene idea de que Juntos es un programa de difusión de derechos y que tiene objetivos determinados. Hay otros mensajeros externos que no se relacionan directamente con el programa —como son las autoridades locales— y que lo ven como una forma de relacionarse con sus electores para distintos fines. Si no se logran cambiar los mensajes, van a seguir existiendo este tipo de problemas. Sin embargo, esto es muy fácil decirlo y muy difícil hacerlo. Por ejemplo, se han realizado repetidas sesiones de trabajo con gestores de Juntos donde en cada sesión se enfatizan los mensajes. Sin embargo, seis meses después hay que repetir todo de nuevo porque hay confusión. También hay gestores muy buenos que buscan promover cocinas mejoradas, la lucha contra el alcoholismo, la lucha contra la violencia doméstica, que imponen ese sello a mensajes que tienen del programa. Esto puede ser muy bueno o muy malo porque pueden ser mensajes muy contradictorios o cargados de mucho racismo, mucha discriminación y utilización del programa en el sentido de “ustedes están en deuda con nosotros porque nosotros dimos esta donación”. Esta situación se evidencia claramente en el estudio. Hay mucho por hacer desde el Estado, pero no solamente desde el programa, sino también con otros sectores. Por ello es importante el tema de articulación con salud, educación y con la RENIEC, así como con las autoridades locales. Por otro lado, quisiera hacer un breve comentario sobre la reflexión de Javier. En el Perú, defender el programa Juntos sin condicionalidades o focalización sería imposible debido a nuestra economía política. No hay manera que podamos mantener un debate político si existe la idea de que se está regalando dinero a los pobres. Es un tema que se debe tener muy claro y que va más allá de cuánto nos gusten las condicionalidades.

Quisiera realizar dos sugerencias a los autores. Siento que faltó hacer mayor referencia a las diferencias entre los distintos grupos étnicos que fueron cubiertos por el estudio. Las demandas de adaptación del programa deben ser distintas en el caso de un grupo amazónico que se maneja en un territorio extenso frente a una comunidad andina, más asentada en su territorio. Otro tema que no se discutió suficientemente en la publicación y que tiene que ver con el tema indígena es la tensión entre los programas focalizados que atienden a una familia versus la comunidad en su conjunto. Hay discusión sobre cuánto importa

que 20% de la población reciba Juntos versus 80% de la población, o si todos deberían recibir el programa. ¿Qué implicaría esto en las estructuras políticas y en el capital social al interior de las comunidades? Claramente una estrategia de superación de la condición de pobreza no va a llegar muy lejos si solamente trabaja de manera individual. Por más que una familia desarrolle sus capacidades y exista una buena relación entre los programas sociales y los sectores productivos, difícilmente va a poder mejorar sus condiciones de vida si habita en una comunidad extremadamente pobre con insuficiente infraestructura. Finalmente, el estudio revela que la inclusión financiera es un aspecto que interesa a las madres. Esta es una herramienta que puede servir para hacer pequeñas inversiones, mejorar sus actividades y el uso de los recursos. La inclusión financiera es valorada como mecanismo de empoderamiento y, en algunos casos, como posibilidad para desarrollar otras actividades productivas y/o sociales. Allí hay un potencial que no es obligación de Juntos sino de la política social: la entrega de herramientas múltiples para dar más y mejores oportunidades.





Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) han sido reconocidos como instrumentos exitosos para mejorar los resultados de salud, nutrición y educación de las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad. Los resultados positivos de las primeras experiencias contribuyeron a generar una opinión favorable sobre la posibilidad de reproducirlos dentro y fuera de América Latina, donde 19 países los han puesto en marcha, entre ellos Perú. Allí el Programa Juntos se ha posicionado como uno de los pilares de la red de protección social.

Una tarea pendiente en la agenda de investigación es la de explorar si las características centrales del diseño de los PTC en América Latina resultan siempre adecuadas en contextos caracterizados por una alta diversidad sociocultural, y especialmente en aquellos con presencia de poblaciones étnicamente diferenciadas en situación de vulnerabilidad. Lo mismo en lo que se refiere a su impacto en estos grupos sociales.

¿Cómo se interpreta la racionalidad técnica de los PTC en contextos indígenas? ¿Qué ajustes podrían realizarse en su diseño, implementación y/o evaluación para que mejoren su efectividad y respondan adecuadamente a la realidad de los pueblos originarios? Con la presente investigación etnográfica se busca contribuir al debate a partir de la identificación de los efectos socioculturales, logros y retos de implementación del programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú. La evidencia empírica aquí presentada es de carácter cualitativo y se obtuvo a través de un trabajo de campo que incorporó dos meses de residencia permanente en cada comunidad estudiada. De esta manera se busca contribuir al fortalecimiento de las operaciones del programa Juntos y al estudio de la economía política de los programas sociales desde la Antropología.