

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



RESUMEN EJECUTIVO

Norma Correa Aste y Terry Roopnaraine

© 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)
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: resumen ejecutivo / 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

RESUMEN EJECUTIVO

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 (Progres/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 - 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 ampliar 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 efectos, logros y retos del programa Juntos en una muestra de seis comunidades indígenas andinas y amazónicas pertenecientes a los grupos étnicos asháninka (Junín), aymará (Puno), awajún (Amazonas), que-

chua (Ayacucho y Huancavelica) 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 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.

A continuación se resumen los hallazgos del estudio en relación con los siguientes aspectos: posicionamiento de Juntos en las comunidades; focalización de hogares;



efectos del incentivo monetario condicionado; cumplimiento de corresponsabilidades y uso de servicios públicos; género y empoderamiento de la mujer; egreso del programa e inclusión financiera. Sin embargo, tales hallazgos no deben ser entendidos como una evaluación de la situación actual del programa, sino más bien como resultados indicativos de los efectos acumulados desde el ingreso de Juntos a las comunidades de la muestra entre los años 2006 y 2007 hasta el primer semestre del 2012.

POSICIONAMIENTO DE JUNTOS EN LAS COMUNIDADES

El programa Juntos es altamente valorado en las seis comunidades seleccionadas 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, Juntos ha contribuido a generar mayor confianza hacia la oferta de programas sociales del Estado a partir del estricto cumplimiento de lo ofrecido a las familias indígenas. Esto lo distingue de otras intervenciones implementadas en el pasado cuyos resultados han sido poco tangibles, lo que a su vez le ha permitido acumular un importante capital de confianza entre la población.

A la luz de estos resultados, Juntos puede ser considerado como un instrumento relevante de inclusión social en contextos indígenas similares a los de las comunidades de la muestra, donde predominan los sistemas económicos que combinan la monetización con mecanismos tradicionales de intercambio (trueque), así como vínculos con el mercado y con la oferta de servicios de educación y salud.

Sin embargo, el afianzamiento del programa Juntos en contextos indígenas requiere que se afronte un desafío muy importante vinculado a la comprensión de sus objetivos y racionalidad por parte de los grupos de interés locales: hogares usuarios y no usuarios, funcionarios públicos, autoridades locales (municipales, comunales, tradicionales), entre otros. Según la evidencia generada, el cumplimiento de las condicionalidades del programa no se interpreta desde el principio de corresponsabilidad basado en derechos y deberes –intrínseco del diseño de

En ninguna comunidad se identificó que el bono hubiese funcionado como un incentivo perverso en términos de la disminución del trabajo en las familias. Tampoco se identificaron casos de embarazos motivados por el interés de recibir el bono.

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 que puede ser entendido como un sueldo, propina, apoyo o deuda por algunos de estos grupos de interés.

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, autoridades, gestores de Juntos) impongan requisitos adicionales ajenos a los objetivos del programa que afectan especialmente a las madres titulares. Estos operan en la práctica como corresponsabilidades extraoficiales, entre las que se incluyen, por ejemplo, el uso de la mano de obra gratuita de las mujeres 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; la realización de mejoras obligatorias en las viviendas, y la participación en eventos cívicos, entre otras.

Detrás de estos requerimientos aludidos 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 condicionalidades extraoficiales terminaban siendo socialmente aceptadas en el ámbito comunitario, dado que se consideraba que las familias usuarias debían restituir al colectivo social por el “sueldo” o “donación” que recibían del Estado. Estas interpretaciones resultan contradictorias con el enfoque de restitución de derechos sobre el cual se basa el programa Juntos y pueden desincentivar la participación de algunas familias porque se crea la impresión que el programa

tiene demasiadas exigencias. Asimismo, el cumplimiento de algunos requisitos extraoficiales supone una inversión de recursos, lo cual podría reducir el monto del bono disponible para las familias, en detrimento de la satisfacción de necesidades vitales para la acumulación de capital social.

En tal sentido, el fortalecimiento de las operaciones del programa Juntos en contextos indígenas requiere no solamente que se comuniquen de manera más clara sus objetivos específicos y su visión de desarrollo, sino también que se identifiquen y especifiquen las prácticas que no avala. De igual modo, es necesario comunicar 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. Se debe reducir al máximo la posibilidad de que diversos grupos de interés ajenos al programa Juntos agreguen obligaciones que no hacen parte del mismo, cuyo incumplimiento se use además como amenaza para aprovecharse del temor de los usuarios a perder sus beneficios.

FOCALIZACIÓN DE HOGARES

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. 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 y malos entendidos en materia de focalización. Por ejemplo, los hogares creían que la suerte o la injerencia de terceros (gestor, autoridades, vecinos) podían influir en la composición del padrón de usuarios. Estas situaciones se explican por la falta de información sobre los criterios de elegibilidad del programa, pero también por la existencia de nociones locales sobre lo que significa la pobreza. Los discursos indígenas sobre la pobreza identificados en las seis comunidades seleccionadas destacan por lo general experiencias compartidas de carencias generalizadas (servicios públicos, conectividad, entre otros). Bajo esta óptica, es obvio que todos los residentes de las comuni-

dades podrían ser considerados elegibles por el programa Juntos, tal y como lo creía por buena parte de los hogares de la muestra. Sin embargo, también es cierto que estos distinguen grados de pobreza y vulnerabilidad. 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. Se sugiere que las nociones locales de pobreza sean consideradas por el programa para contextualizar los criterios de focalización aplicados en zonas indígenas.

EFFECTOS DEL INCENTIVO MONETARIO CONDICIONADO

El bono recibido por las familias usuarias --200 soles bimensuales-- 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. **En ninguna comunidad se identificó que el bono hubiese funcionado como un incentivo perverso en términos de la disminución del trabajo en las familias. Tampoco se identificaron casos de embarazos motivados por el interés de recibir el bono.**

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. También puede ser usado por las familias como fondo de emergencia (enfermedades, pago de deudas) y como ahorro productivo. Por otro lado, el bono ha tenido efectos en la dieta de los hogares indígenas a través de la diversificación de la canasta familiar, lo cual complementa los cultivos de autoconsumo de las familias. Sin embargo, sería importante promover acciones complementarias vinculadas a la seguridad alimentaria, pues las familias indicaron que de no recibir la transferencia económica priorizarían la compra de alimentos que “rindan” o “llenen”, como por ejemplo los fideos.¹

Los efectos positivos del bono son limitados por dos razones. Primero porque los alimentos comprados con

¹ 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. Cabe señalar que la compra de alimentos era percibida como una condicionalidad del programa Juntos en todas las comunidades estudiadas.

la transferencia monetaria duran entre una y dos semanas por familia, lo cual restringe su impacto nutricional. Segundo, porque el monto del bono se ve reducido por situaciones propias y ajenas al programa como los pagos asociados a la participación en 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.

CUMPLIMIENTO DE CORRESPONSABILIDADES Y USO DE SERVICIOS PÚBLICOS

La presencia de Juntos en las comunidades analizadas ha incrementado la demanda de los servicios de obtención de documentos de identidad, salud y educación. La gran mayoría de 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. Se considera que Juntos 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. Sin embargo, estos efectos son limitados por deficiencias muy graves en cuanto a la cobertura, calidad y pertinencia cultural de los servicios disponibles en las comunidades indígenas, situación que puede influir en la sostenibilidad de los cambios de comportamiento promovidos por Juntos.

La situación de salud y la educación encontrada 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 interfieren 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.

Efectos en educación

Se identificaron dos cambios atribuibles a Juntos. En primer lugar, se ha incrementado la matrícula y hay mayor interés en 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. Sin embargo, los 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.

En segundo lugar, se ha incrementado el gasto familiar asociado a la educación, aunque debido a las solicitudes de donaciones y útiles que realizan los docentes por fuera de las corresponsabilidades de Juntos. Aquí el bono puede estar operando como un incentivo perverso para algunos maestros, 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.

Efectos en salud

La presencia de Juntos se asocia a una mayor demanda de los servicios de vacunación, monitoreo del crecimiento de los niños 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 que suelen escasear en las postas (jeringas, alcohol, algodón).

La evidencia recolectada sugiere que la sostenibilidad de los cambios de comportamiento en salud sería más frágil que en el caso de la 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

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.

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.

Existen importantes barreras de acceso a los servicios de salud que aunque no dependen del programa Juntos, afectan sus resultados en las comunidades de la muestra. 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. Este requerimiento es ajeno al programa pues nunca ha sido parte de las corresponsabilidades oficiales.

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. Es indispensable, sin embargo, que dichos contenidos no se perciban como una imposición, sean pertinentes culturalmente y se promuevan desde el respeto a la autonomía de las mujeres y la privacidad de los hogares.

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 posicionamiento 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.

Sin embargo, en las comunidades analizadas prevalecían visiones tradicionales de género las cuales eran reforzadas en la práctica por Juntos, en la medida en que localmente se consideraba a la mujer como la única responsable del cumplimiento de las corresponsabilidades del programa. 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. Si bien se aceptaba que la mujer asumiera la titularidad frente al programa, en las comunidades amazónicas algunos varones consideraban que eran relegados en su papel de jefes de familia. 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.

La violencia doméstica y el machismo eran problemas latentes en las comunidades, y 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, aunque no por un cambio en el poder de negociación de la mujer frente a su pareja, sino porque la víctima potencial u otras personas podían recurrir a la pérdida de la transferencia como posible consecuencia del acto para así disuadir al agresor. Aquí **es importante 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.

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. De allí que se considerara que la continuidad en el mismo dependía 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 produjeran 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 acerca de que el programa castiga o excluye a las familias que logran progresar a través de emprendimientos económicos, lo cual puede 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. ***Promover una oferta de acciones complementarias de orientación productiva que acompañen a las familias en sus esfuerzos por superar la pobreza es una tarea indispensable.*** 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.

INCLUSIÓN FINANCIERA

En la gran mayoría de los estudios de caso, Juntos propició su primera interacción de las usuarias 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. Ampliar los esfuerzos de educación financiera con pertinencia cultural en zonas indígenas resulta clave tanto para capacitar a las madres usuarias en el empleo de los servicios bancarios, como para apoyar los esfuerzos de ahorro de las familias interesadas.

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

A continuación se lista una serie de recomendaciones agrupadas en tres niveles de importancia: (i) respuestas a los principales retos de implementación encontrados en las comunidades de la muestra durante el trabajo de campo; (ii) sugerencias frente a problemas de implementación potenciales; y (iii) posibles ámbitos de innovación para el programa Juntos.

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 la distancia cultural que dificulta la comunicación entre el programa Juntos y las familias indígenas	• 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.
	• 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.
	• Fortalecer los canales de vigilancia y denuncia sobre los excesos y/o arbitrariedades que puedan afectar la implementación del programa. Los comités de transparencia del programa Juntos pueden servir como plataforma para este esfuerzo.
	• 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.
	• 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.
	• 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.

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	• En coordinación con el Ministerio de Educación, promover la ampliación y mejora de los programas de educación intercultural bilingüe en las zonas de intervención.
	• 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.
	• 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.
	• 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 que deberán ser atendidos por el Ministerio de Salud.
	• 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.
Responder a las brechas de género que pueden influir en los resultados del programa	• 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.
	• 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.
Fortalecer a los comités locales de usuarias del programa Juntos	• Entregar reconocimientos simbólicos a madres que asuman cargos en beneficio del programa Juntos.
	• 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.
Usuarios indígenas con conocimientos escasos o nulos acerca del uso del sistema bancario	• 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.

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	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.
Responder a las preocupaciones y temores asociados a la salida del programa	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.

NIVEL 3. ÁMBITOS DE INNOVACIÓN PARA EL PROGRAMA JUNTOS

Vinculación con la institucionalidad indígena	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.
	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).
Contribuir a ampliar y/o mejorar la calidad de los servicios públicos interculturales	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.
	Contribuir en la generación de conocimiento sobre las potencialidades y los límites de aplicación del enfoque intercultural en la provisión de servicios sociales.

