

Programa JUNTOS

Certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas
- Estudio de caso de seis distritos rurales del Perú -



Programa JUNTOS

Certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas
- Estudio de caso de seis distritos rurales del Perú -



Programa JUNTOS

Certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas
- Estudio de caso de seis distritos rurales del Perú -

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Parque Melitón Porras 350, Miraflores. Lima - Perú.
Página web: www.unicef.org/peru

© Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
Horacio Urteaga 694, Jesús María. Lima - Perú.
Página web: www.iep.org.pe

© Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)
Av. Guardia Civil 1231. San Isidro, Lima - Perú.
Página web: www.unfpa.org.pe

Hecho Depósito Legal de la Biblioteca Nacional del Perú No 2009-02984
Primera edición
Tiraje: 6,000 ejemplares
Lima, Marzo 2009

Equipo de investigación del EIP

Ludwig Huber
Patricia Zárate
Anahí Durand
Óscar Madalengoitia
Jorge Morel

Asistencia técnica

Florence Bauer (UNICEF)
Maki Kato (UNICEF)
Carlos Javier Rodríguez (UNICEF)
Walter Mendoza (UNFPA)

Elaboración de mapas

Óscar Carlos Samaniego Medina

Diseño y diagramación

Rubén Colonia

Impresión

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Foto carátula

©UNICEF/PERA/2008

Este estudio contó con el apoyo técnico y financiero del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Las opiniones expresadas en el informe son responsabilidad del equipo de investigación del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y no reflejan necesariamente el punto de vista ni de UNICEF ni de UNFPA.

Indice

Presentación	I
Resumen ejecutivo	III
Siglas y acrónimos	VII
1. Introducción	17
2. El programa JUNTOS	21
2.1 El diseño del Programa	21
2.2 Estudios anteriores sobre Juntos	23
3. Objetivos, ámbito y metodología del estudio	27
3.1 Objetivos	27
3.2 El ámbito	29
3.3 Metodología aplicada	42
4. El programa JUNTOS en las zonas del estudio	45
4.1 La selección de las familias beneficiarias.	45
4.2 Niveles de acceso efectivo de la población vulnerable.	49
4.3 Observaciones durante el día de pago.	50
4.4 Las condicionalidades.	57
- Educación.	57
- Salud.	61
- Nutrición.	63
- Identidad.	70
- Condicionalidades "Extraoficiales".	67
- Salidas del Programa por ya no contar como población objetivo.	69
4.5 Los promotores y el monitoreo.	69
4.6 Quejas sobre irregularidades en el pago.	71
4.7 Sobre el pago bimensual.	72
5. Cambios de comportamiento	75
5.1 Producción y consumo	75
5.2 Embarazos "interesados"	77
5.3 El desarrollo integral de los niños	78
5.4 Violencia de género vs. empoderamiento de las mujeres	79
5.5 Conflictos intracomunales	82
6. El uso de las transferencias	87
6.1. Consumo	87
6.2. Inversión productiva y ahorros	88
6.3. Endeudamiento	89
7. Mitos rurales: Percepciones sobre el Programa JUNTOS	93
8. Conclusiones	99
9. Recomendaciones	105
9.1 Sobre el diseño y posicionamiento del Programa JUNTOS	105
9.2 Sobre la implementación del Programa	106
10. Bibliografía	110
11. Anexos	114
Anexo 1 Sinopsis de hipótesis contrastadas	114
Anexo 2 Metodología aplicada	118
Anexo 3 Equipo de investigación	122



Presentación

El Programa JUNTOS cuenta con más de tres años de implementación y forma parte del conjunto de programas de transferencias condicionadas implementadas a nivel mundial. Tiene por objetivo mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y desarrollar capital humano en las nuevas generaciones para romper con el ciclo de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Los beneficiarios de este programa asumen el compromiso de cumplir con un número determinado de corresponsabilidades relacionadas con la educación, salud, nutrición e identidad de sus propios hijos. El presente estudio de carácter cualitativo constituye una exploración y análisis sobre el accionar del Programa JUNTOS en seis distritos rurales. Tiene el propósito de clarificar y develar las principales percepciones (positivas y/o negativas) gestadas entre la población (beneficiaria y no beneficiaria) y diversos actores sociales sobre el comportamiento de los beneficiarios del programa. Corresponde señalar que, a la vez, examina también el nivel de inclusión y promoción del enfoque de derechos en la implementación del mismo.

Consideramos que este estudio aporta elementos de juicio y recomendaciones para el proceso de rediseño del Programa JUNTOS. Desde su énfasis etnográfico, complementa y refuerza los hallazgos logrados por estudios cuantitativos sobre el Programa JUNTOS que se están dando a conocer hoy en día. Asimismo, representa una demostración de que un programa social es posible de ser analizado en el Perú por medio del instrumental cualitativo que las ciencias sociales ofrecen. Del mismo modo, este estudio ofrece elementos que pueden favorecer que la sociedad en su conjunto ejerza vigilancia social sobre el diseño e implementación de los programas sociales. En ese sentido, como agencias del Sistema de Naciones Unidas en el Perú, esperamos que este estudio, en primer lugar, dinamice la discusión pública sobre los programas sociales en base al manejo de evidencias y, en segundo lugar, contribuya a promover una mejor comprensión de los aspectos culturales y etnográficos característicos de las poblaciones rurales y originarias del país.

Finalmente, en un contexto nacional como en el que nos encontramos es fundamental el debate constructivo, basado en resultados de investigaciones que ofrezcan evidencias, para mejorar no sólo la implementación de los programas sociales, sino también para llegar a configurar un Estado que tenga dentro de sus prioridades la inclusión, cada vez mayor, de las poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Guido Cornale / Representante de UNICEF en el Perú

Esteban Caballero / Representante de UNFPA en el Perú



Resumen Ejecutivo

El presente estudio analiza el Programa JUNTOS desde una perspectiva local en seis distritos rurales, en torno a tres objetivos:

- 1.- Los **cambios de comportamiento** que el Programa JUNTOS pudiera haber generado entre los beneficiarios;
- 2.- El **uso de las transferencias recibidas** por parte de las familias beneficiarias; y
- 3.- Los niveles de **acceso de la población vulnerable** en los distritos de intervención del Programa.

Se trata de un estudio cualitativo que se sustenta en una combinación de técnicas de investigación de las ciencias sociales (entrevistas, grupos focales y observación etnográfica). El trabajo de campo se realizó en el mes de noviembre 2008 en los distritos de Imaza y Nieva en las provincias de Bagua y Condorcanqui, respectivamente, en el departamento de Amazonas; Mamara y Progreso en la provincia de Grau, departamento Apurímac; y Carhuanca y Vischongo en la provincia de Vilcashuamán, departamento Ayacucho.

Los testimonios recogidos confirman que, según la percepción de la población en los distritos estudiados, en el Programa JUNTOS están efectivamente las familias más pobres. Si bien se han escuchado algunos comentarios sobre filtraciones, en general se reconoce que las familias beneficiarias viven en condiciones de extrema pobreza, y se ha expresado mucho más malestar respecto a la no inclusión de numerosas familias en condiciones de pobreza similares.

Estas quejas expresan un descontento con la manera en que se ha aplicado la focalización, tanto en la etapa de aplicación del censo por parte del INEI como de la validación comunal. Los beneficiarios y la gran mayoría de los no beneficiarios consideran que viven en la misma situación de precariedad, lo cual lleva a la percepción de una selección arbitraria.

Por otro lado, no siempre se comprenden los objetivos del Programa JUNTOS. Éste es considerado sólo como un programa de lucha contra la pobreza; y no se entiende claramente el segundo objetivo de los Programas de Transferencia Condicionada, el de desarrollar capital humano en la siguiente generación.

Los promotores son la pieza clave del Programa JUNTOS. Sin embargo, no son suficientes y trabajan con muy pocos recursos. Eso hace que en los distritos de la sierra se haya generalizado una percepción

de falta de seguimiento, sobre todo entre las autoridades, el personal de los sectores de educación y de salud y los pobladores que no reciben la transferencia del Programa JUNTOS.

Salvo excepciones, hemos encontrado un uso responsable de la transferencia por parte de los beneficiarios, la cual es dedicada a la mejora de las condiciones de vida de estas familias. Sin embargo, no siempre se han dado los resultados esperados. Si bien la transferencia del Programa JUNTOS constituye una ayuda importante para las familias beneficiarias, es evidente que 100 soles mensuales no son suficientes como para generar un nuevo estilo de vida, de modo que no se observa una diferencia significativa entre las familias que viven en distritos que tienen tres años en el Programa JUNTOS con respecto a las pertenecientes a distritos que tienen recién un año y medio o menos. Por otro lado, la ausencia de una capacitación adecuada entre los beneficiarios impide a veces que se use el dinero para incidir en los objetivos que busca el Programa, como la nutrición infantil.

La gran mayoría de las familias beneficiarias en las zonas del estudio se esfuerza por cumplir con las condicionalidades. En lo que se refiere a educación, podemos afirmar que las familias beneficiarias sí envían a sus hijos a la escuela o al colegio. Sin embargo, este “cumplimiento de la condicionalidad” no se debe necesariamente al Programa JUNTOS, pues en la sierra peruana la educación ha sido una preocupación para los padres de familia desde mucho antes del Programa. Sobre los avances en la asistencia escolar existen contradicciones entre las afirmaciones de los padres de familia y algunos profesores.

Por otro lado, la Amazonía es la región donde el impacto del Programa JUNTOS es más evidente, pues ha generado cambios positivos en determinados aspectos que constituían un problema grave en la región, particularmente el nivel de matrícula y deserción escolar. En la sierra, el aspecto donde probablemente se observa un mayor impacto positivo del Programa JUNTOS es en la compra de útiles y de uniformes escolares, si bien las entrevistas con los profesores por lo general no han revelado diferencias importantes entre beneficiarios y no beneficiarios al respecto, sólo en el sentido que los últimos lo hacen “por su propio esfuerzo”.

También las condicionalidades relacionadas con el tema de la salud son generalmente cumplidas. A diferencia de lo que sucede con educación, sin embargo, en el caso de salud el cumplimiento se debe mucho más a la obligación. Como tendencia, los beneficiarios utilizan más los servicios de salud que los no beneficiarios, debido al cumplimiento de las condicionalidades del Programa JUNTOS y por el temor

de ser suspendidos. No se advierte un impacto duradero del Programa y existe la posibilidad de que todo vuelva a la situación anterior cuando las familias salgan de JUNTOS.

En el caso de los beneficiarios, el principal motivo para acudir al centro de salud es el control de talla y peso para los niños, que corresponde a una condicionalidad del Programa JUNTOS relacionada con el tema de la nutrición. En la sierra, la condicionalidad se cumple a veces con retraso, pero se cumple; y al igual que las condicionalidades de salud, se cumple por obligación. Sobre los resultados que se habrían logrado en el mejoramiento de la nutrición existen contradicciones entre las versiones del personal del MINSA y las de las beneficiarias.

En los distritos serranos, tanto beneficiarios como no beneficiarios tienen DNI desde antes del Programa JUNTOS; lo nuevo es que ahora también sus hijos menores cuentan con un documento de identidad. En Amazonas aún existe un alto porcentaje de población, particularmente las mujeres, que carece de DNI. Una de las principales dificultades son las enormes distancias y el gasto elevado que significa movilizarse para hacer trámites.

En los distritos de la sierra, los promotores de JUNTOS han introducido algunas condicionalidades que no forman parte del compromiso firmado por las mujeres beneficiarias, como son la elaboración de cocinas mejoradas o la instalación de biohuertos, que responden a programas del MINSA. En algunos lugares los beneficiarios denunciaron una conducta arbitraria por parte de los promotores, que exigen, bajo amenaza de suspensión, el uso del traje típico durante el día del cobro en Apurímac o la participación en desfiles cívicos en Ayacucho. En Vilcashuamán, se ha denunciado un maltrato a las beneficiarias en el Banco de la Nación.

La coordinación entre JUNTOS y los sectores del Estado a nivel local no siempre funciona adecuadamente. Cada entidad estatal tiene metas y planes operativos que cumplir y los convenios suscritos a nivel central no siempre tienen correlato local, sobre todo en lo que se refiere a presupuesto y personal encargado de coordinar actividades.

Por otro lado, existe un alto nivel de desinformación sobre el Programa JUNTOS tanto en las comunidades que tienen más tiempo en el Programa como en las más recientes. En parte debido a esta desinformación, en parte también debido al descontento con la focalización, se ha generado una serie de

comentarios sobre el Programa JUNTOS que no se sustentan en una comprobación empírica. Entre los “mitos” más comunes y que nuestro estudio buscaba dilucidar, se encuentran:

- Los beneficiarios “se han vuelto ociosos” porque se han acostumbrado a que el Estado les “regale” dinero.
- Algunas mujeres se embarazan intencionalmente para ingresar al Programa o permanecer en él.
- Los beneficiarios malgastan la transferencia para la compra de alcohol, ropa u otros utensilios innecesarios y descuidan la atención de sus hijos.

El estudio no encontró evidencia para ninguna de estas afirmaciones. Sólo se ha recogido referencia de algunos casos de malgasto para la compra de alcohol, y ningún caso de abandono de las labores productivas o de embarazos “interesados”.

Entre la población beneficiaria, a su vez, se ha encontrado una serie de “mitos” sobre el Estado y el Programa JUNTOS. Según el más difundido, sobre todo en el departamento de Ayacucho, después de los cuatro años que la familia permanece en el Programa, el Estado se lleva a sus hijos para enviarlos al extranjero. Estos “mitos rurales” reflejan una distancia cultural entre las poblaciones rurales y el Estado. El estudio encontró que gran parte de las dificultades que el Programa JUNTOS enfrenta en los contextos locales se deben a problemas de comunicación entre el Programa y los demás actores, incluidas las familias beneficiarias. Se recomienda mejorar estos aspectos en su rediseño.

Lista de siglas y acrónimos utilizados

ADINELSA	Empresa de Administración de Infraestructura Eléctrica
ADRA	Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales
AIDSESP	Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana
AISPED	Atención Integral de Salud a Poblaciones Dispersas y Excluidas
BN	Banco de la Nación
CCP	Confederación Campesina del Perú
CENSI	Centro de Salud Intercultural
CIES	Consorcio de Investigación Económica y Social
CVR	Comisión de la Verdad y la Reconciliación
DEMUNA	Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente
DNI	Documento Nacional de Identidad
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENCELURB	Encuesta de Evaluación de Oportunidades en Áreas Urbanas
ENVIT	Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones
FEMAM	Federación de Mujeres Aguarunas del Alto Marañón
FORMABIAP	Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INMETRA	Instituto Nacional de Medicina Tradicional

INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIMDES	Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
NBI	Necesidad Básica Insatisfecha
OCE	Oficina de Coordinación Educativa
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMG	Operación Mato Grosso
ONG	Organización No Gubernamental
PACFO	Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONAMA	Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización
PRONAMACHCS	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas
PRONOEI	Programa No Escolarizado de Educación Inicial
PTC	Programa de Transferencias Condicionadas
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SIS	Seguro Integral de Salud
ST-CIAS	Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales
SUTEP	Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú.
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

1. INTRODUCCIÓN



1. INTRODUCCIÓN

En abril del año 2005 el gobierno peruano lanzó el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS. Este programa es una de las más recientes aplicaciones de una serie de experiencias innovadoras, denominadas Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), que durante la última década se han ido desarrollando en varios países latinoamericanos.¹

Los PTC consisten en la entrega de una transferencia monetaria –en el caso de JUNTOS 100 soles mensuales por un lapso de cuatro años– a familias en situación de extrema pobreza, a cambio de su participación en los servicios del Estado referentes principalmente a educación, salud y nutrición. De esta manera, los programas no sólo buscan mejorar las condiciones de vida de estas familias, sino a la vez promover la formación de capital humano en la siguiente generación y prevenir la transferencia intergeneracional de la pobreza. Es decir, los PTC tienen un doble objetivo, uno inmediato y otro a largo plazo, y se distinguen de otros programas sociales porque apuestan por la corresponsabilidad de las familias beneficiarias. Además, se caracterizan por una inclusión implícita de aspectos sociales como el empoderamiento de las mujeres –la transferencia es entregada a las madres– o la reducción del trabajo infantil, factores que van más allá de aspectos económicos o de utilización de servicios básicos. En el caso de JUNTOS, se ha incluido además el objetivo de proveer a todos los miembros de las familias beneficiarias con un documento de identidad, entendido como primer paso hacia el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos. En suma, lo que el Programa busca es un acercamiento entre el Estado y la sociedad en zonas remotas del país, que se caracterizan por un alto nivel de pobreza y exclusión social.

Desde el diseño hasta su aplicación, el Programa JUNTOS es una experiencia novedosa en el Perú, y por lo tanto, en cierta medida, también arriesgada. Los objetivos del programa aún no son bien comprendidos por la población de las zonas de intervención, ni por las autoridades locales o incluso entre los propios funcionarios del Estado. En los tres años y medio de su funcionamiento se ha generado una serie de percepciones y comentarios en diversos segmentos de la sociedad y del Estado en torno a JUNTOS, pero que no siempre se sustentan en una evidencia empírica, enrareciendo aún más la incipiente comprensión de los principios que animan un PTC.

(1) En 1997, el gobierno mexicano lanzó el programa Progreso, ahora Oportunidades, que actualmente beneficia a casi la cuarta parte de la población del país (Levy y Rodríguez 2005: ix); otros ejemplos destacados de Programas de Transferencias Condicionadas son **Bolsa Escola** (ahora Bolsa Familia) en Brasil, **Familias en Acción** en Colombia, el **Programa de Asignación Familiar** (PRAF) en Honduras, y el **Programme for Advancement Through Health and Education** (PATH) en Jamaica. En total, alrededor de 20 países en el mundo, la mayoría de ellos en América Latina, han adoptado un PTC (Adato y Hoddinott 2007: 1).

El presente informe responde a una inquietud sobre la veracidad y las consecuencias prácticas de estas percepciones en la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (ST-CIAS), que buscó el apoyo técnico y financiero del Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) para la realización de un estudio empírico en zonas rurales donde se aplica el Programa JUNTOS. El estudio fue realizado por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) como ganador de una licitación convocada por UNICEF y UNFPA, y se concentra en la aplicación del Programa en contextos específicos, en su interacción con la población y con otros actores del Estado, en la vida cotidiana de familias beneficiarias y de otras que no fueron incluidas en JUNTOS, y en la relación entre ellas.

No se trata de una evaluación cuantitativa del Programa JUNTOS, sino de un estudio cualitativo con un fuerte énfasis etnográfico. Lo que presentamos es, principalmente, una perspectiva *local* del Programa y un intento de ubicarlo en el mapa social –y mental– de la población en algunas zonas rurales del país.

2. EL PROGRAMA JUNTOS

2.1 *El diseño del Programa*

2.2 *Estudios anteriores sobre JUNTOS*



2. EL PROGRAMA JUNTOS

2.1 EL DISEÑO DEL PROGRAMA

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (JUNTOS) fue creado mediante el Decreto Supremo N° 032-2005-PCM en abril de 2005, con la finalidad de:

“... ejecutar transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de la población, rurales y urbanas. El Programa facilitará a las familias beneficiadas, con su participación y compromiso voluntario, prestaciones de salud, nutrición, de educación e identidad, orientadas a asegurar la salud y nutrición preventiva materno-infantil, la escolaridad sin deserción así como el registro e identificación”.²

El marco político del Programa lo constituyen el Acuerdo Nacional, las Metas del Milenio de las Naciones Unidas y el Plan Nacional de Superación de la Pobreza, el cual propone entre sus líneas centrales el desarrollo pleno de las capacidades humanas y el respeto por los derechos fundamentales; la promoción de oportunidades y capacidades económicas para los sectores más necesitados de la población; y el establecimiento y fortalecimiento de redes de protección social (Francke y Mendoza 2006: 395). Tal como es el caso en todos los Programas de Transferencias Condicionadas, JUNTOS afronta problemas que van más allá de la lucha contra la pobreza inmediata, pues romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza y promover los derechos ciudadanos son claramente identificados en la misión y visión del Programa:

MISIÓN:

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

(2) Decreto 062-2005-PCM que modifica los párrafos 1, 3, 4 y 5 del Decreto 032-2005-PCM.

VISIÓN:

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

Fuente: www.juntos.gob.pe

El Programa JUNTOS está dirigido a familias en situación de extrema pobreza que cuenten con niños menores de 14 años o madres gestantes, a las cuales entrega, por un lapso de cuatro años, una transferencia directa de 100 soles mensuales. Como es habitual en los PTC, son las mujeres de estos hogares las que reciben el dinero. Además, el Programa transfiere fondos a los ministerios de Educación, de Salud y de la Mujer y Desarrollo Social para asegurar la oferta de servicios en las zonas de intervención³. La transferencia a los beneficiarios es de libre disponibilidad, pero no es incondicional, pues las familias deben firmar un “Acuerdo de Compromiso” en el que están detallados los compromisos (en educación, salud, nutrición e identidad) que asumen para participar en el Programa (ver Tabla 1). Si los beneficiarios no cumplen con las condicionalidades, la transferencia es suspendida temporalmente y, si el incumplimiento persiste, son retirados definitivamente del Programa.

TABLA 1 / Condiciones del Programa JUNTOS

SECTOR	TEMAS	COMPROMISOS
EDUCACIÓN	Educación	Para niños entre 6 y 14 años que no han completado la primaria: asistencia del 85% promedio de los días en que se realizan actividades en el establecimiento educacional.
SALUD	Salud	Vacunación completa, desparasitación y suplementos vitamínicos para niños hasta 5 años; controles pre y post natales y asistencia a charlas educativas para madres gestantes.
		Controles del crecimiento y desarrollo para niños hasta 5 años;
MIMDES	Nutrición	participación en el Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo (PACFO) de todas aquellas unidades beneficiarias que tienen niños entre 6 meses y 3 años (recepción de papilla y participación en capacitación).
	Identidad	Participación en programa Mi Nombre del MIMDES de todas aquellas familias que tienen niños o niñas sin partida de nacimiento y/o mayores de 18 años sin DNI.

El proceso de selección estándar establecido por el Programa consta de tres etapas: focalización geográfica, focalización de hogares (censo) y validación comunal. En la primera etapa se selecciona

(3) En mayo de 2006, el Programa JUNTOS estableció un convenio marco con el Ministerio de Educación, en el cual se comprometió a transferir más de 12.7 millones de soles en el plazo de un año al ministerio para los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco. Los fondos fueron destinados a la implementación de un sistema de control de asistencia, a la distribución de paquetes de útiles escolares, y a la aplicación de módulos para la capacitación docente. Con este convenio, el Programa buscó mejorar la oferta del Estado para los beneficiarios en el rubro educación. También con el Ministerio de Salud, el Programa JUNTOS firmó un convenio marco en mayo de 2006, que en este caso establece una transferencia de 16.6 millones de soles con la finalidad de mejorar el acceso a los servicios de salud de la población procedente de los distritos seleccionados para la intervención del Programa. En abril de 2006 se firmó un convenio marco con el MIMDES en el cual el MIMDES estimaba la cantidad de 6.5 millones de soles para cubrir tres componentes: alimentario–nutricional, capacitación y el programa “Mi nombre”.

los distritos de intervención del Programa. Para ello se emplea cinco variables: pobreza extrema, brecha de pobreza, desnutrición crónica infantil, existencia de dos o más Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y alto grado de afectación por la violencia política. Como documento de referencia se utiliza el Mapa Nacional de Pobreza del MEF.⁴

La segunda etapa consiste en la aplicación de un cuestionario sobre la situación socioeconómica de los hogares, diseñado y aplicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en los distritos seleccionados. Mediante un algoritmo desarrollado por el INEI se identifica qué hogares del distrito deben recibir la transferencia de JUNTOS.

Finalmente, en la asamblea de validación comunal se presenta la relación de las familias seleccionadas a la población del lugar, que tiene la opción retirar a aquellos que según su percepción no reúnen las condiciones para ser parte del Programa por su situación económica. La idea de este procedimiento no es solamente corregir posibles errores de la focalización, sino también legitimar socialmente el Programa (Francke y Mendoza 2006: 406).

La relación oficial de representantes de hogares beneficiarios es enviada al Banco de la Nación para que se proceda a la apertura y abono de cuentas de ahorros de la transferencia monetaria una vez que se haya verificado el cumplimiento de las condicionalidades. Las fechas y lugares de pago son difundidos en castellano y en el idioma vernáculo de la región a través de los sistemas de comunicación existentes (medios radiales, promotores y autoridades).

Para asegurar el cumplimiento de las condicionalidades, cada tres meses se realiza un monitoreo mediante el cual los promotores del Programa JUNTOS verifican la asistencia de los beneficiarios a los servicios de salud y educación.

Desde sus inicios en 2005, el Programa JUNTOS ha ampliado su cobertura constantemente. A noviembre de 2008 había llegado a 14 departamentoss, y en cada uno de ellos se focalizó en los distritos de extrema pobreza. Según las estadísticas del mismo Programa, en el momento de finalización del presente estudio (diciembre 2008) esta cobertura representa a 420,491 hogares beneficiarios en 638 distritos del país.

2.2 ESTUDIOS ANTERIORES SOBRE JUNTOS

Debido a la novedad del Programa todavía no se han publicado muchos trabajos sobre JUNTOS. El artículo de Francke y Mendoza (2006) es una presentación analítica del Programa en el marco de un libro sobre Programas de Transferencia Condicionadas en América Latina. En un ejercicio netamente teórico, Cancho Diez (2006), a su vez, intenta una evaluación ex-ante del impacto de JUNTOS mediante un modelo de simulación microeconométrica y llega a la conclusión que la implementación de un PTC obtendría resultados positivos sobre la asistencia escolar y la participación laboral de los menores.

(4) Para la selección de los distritos en los cuatro departamentos donde se inició el Programa en 2005 (Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Huánuco) se utilizó el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR).
(5) Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, La Libertad, Loreto, Junín, Pasco, Piura y Puno.

En 2007, la Contraloría General de la República encargó una evaluación del Programa JUNTOS como aplicación piloto de un nuevo mecanismo de control social de la gestión del Estado, llamado “Veedurías Ciudadanas”, el cual consiste en la capacitación de un grupo de ciudadanos quienes se desempeñan con independencia como observadores de la administración pública. En el marco de este programa, 45 veedores ciudadanos visitaron, entre julio y agosto 2007, 39 distritos de nueve provincias en los departamentos de Ayacucho y Apurímac, lo cual nos ha permitido contrastar nuestros hallazgos en estos dos departamentos con algunos datos del informe de la Contraloría (Contraloría General de la República 2007).

A comienzos de 2008 se presentaron dos informes de consultoría para el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Uno de ellos, elaborado por el IEP (Díaz et al. 2008), se basa en un análisis cuantitativo del impacto de JUNTOS en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Huánuco. El estudio tuvo que lidiar con el problema de no contar con una línea de base y construyó sus resultados sobre el fundamento de un breve trabajo de campo en las tres regiones y de un conjunto disperso de encuestas y censos. Entre las conclusiones destaca el hecho de que la transferencia de los 100 soles mensuales equivale al 25% del gasto familiar de un hogar en las zonas estudiadas; sin embargo, no se pudo detectar un cambio sustancial en la matrícula escolar (primaria y secundaria) ni en los niveles de desnutrición. En salud, el impacto del Programa JUNTOS es más inmediato y por lo tanto más observable, y el estudio pudo constatar algunos logros importantes en este sector. Por otro lado, el estudio identificaba al menos tres áreas de problemas que el Programa debía enfrentar para mejorar su impacto: la focalización y selección de beneficiarios, la definición de mecanismos de salida para mejorar la sostenibilidad de los logros del Programa, y una mayor coordinación y presión sobre los sectores que deben complementar este esfuerzo (sobre todo salud y educación).

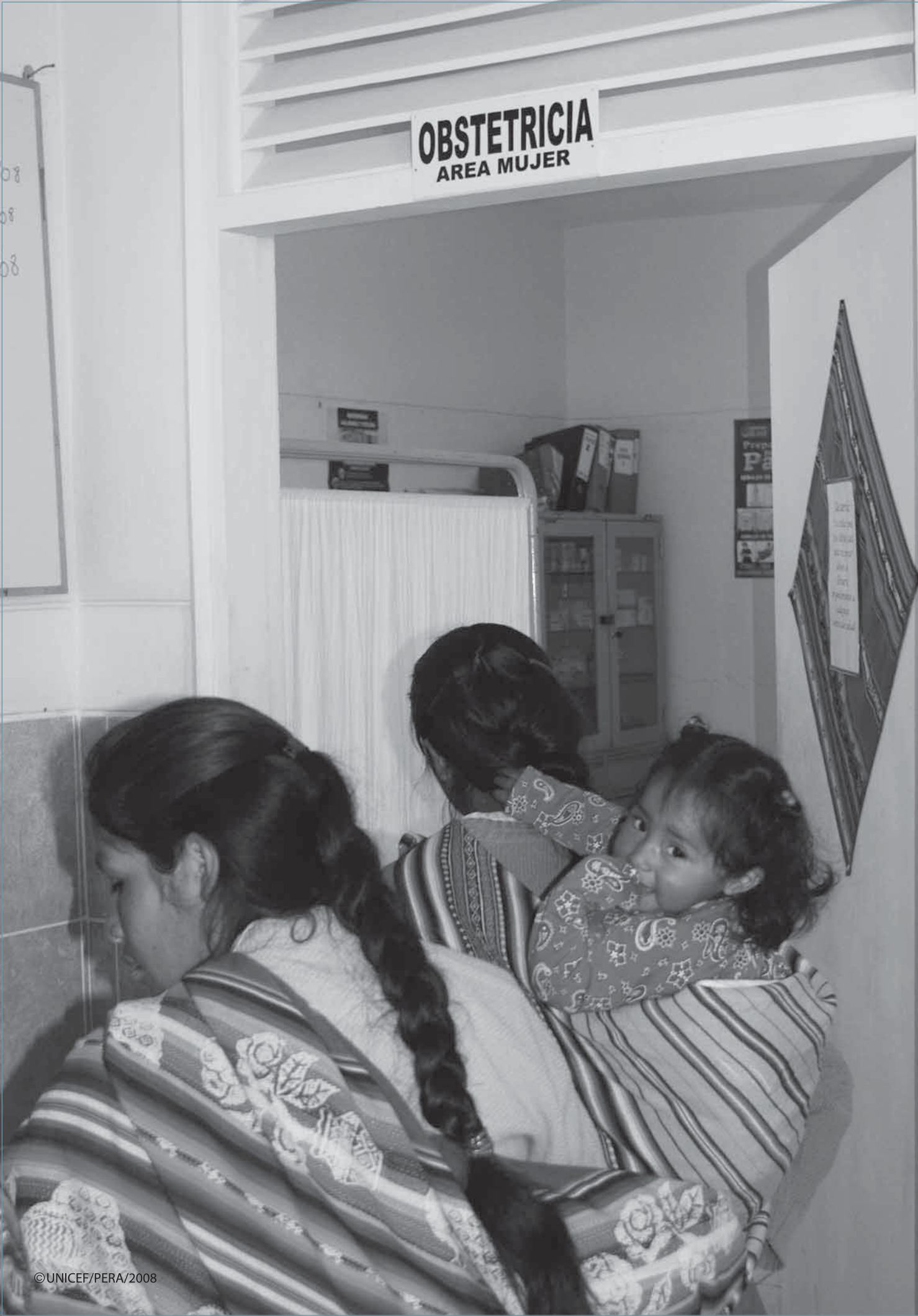
Trabajos similares al presente estudio –tratándose de trabajos cualitativos que se sustentan principalmente en la aplicación de grupos focales con miembros de familias beneficiarias y no beneficiarias– son los de Jones, Vargas y Villar (2007a, para una versión en castellano del mismo texto véase 2007b), y sobre todo el de Vargas y Salazar (2008), el segundo de los informes de consultoría para el CIES. Este estudio tuvo una misión similar a la nuestra, pues tenía como objetivo principal indagar sobre evidencias de cambio entre la población beneficiaria del Programa JUNTOS con respecto a sus concepciones, expectativas y comportamientos, y de hecho el informe presenta muchas coincidencias con nuestros propios hallazgos; a las más importantes haremos referencia en el capítulo correspondiente de nuestro texto. Una diferencia importante en relación con nuestro estudio es que las autoras analizan las diferencias entre beneficiarios y no beneficiarios al nivel de distritos –es decir, comparan comunidades que están en JUNTOS con otras que no lo están–, mientras que el objetivo de nuestro estudio se centraba en las percepciones de los beneficiarios de JUNTOS, y por tanto sólo visitamos distritos que participan en el Programa y pusimos énfasis en la relación entre beneficiarios y no beneficiarios en el mismo lugar.

3. OBJETIVOS, ÁMBITO Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

3.1 *Objetivos*

3.2 *El ámbito*

3.3 *Metodología*



3. OBJETIVOS, ÁMBITO Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

3.1 OBJETIVOS

El presente estudio tiene tres objetivos:

- 1.- Explorar y analizar los posibles **cambios de comportamiento** (positivos y negativos) entre los beneficiarios del Programa JUNTOS.
- 2.- Explorar y analizar las opciones de **uso de las transferencias recibidas** por parte de las familias beneficiarias.
- 3.- Explorar y analizar los niveles de **acceso efectivo (accesibilidad) de la población vulnerable** de los distritos de intervención dentro del programa.

Para cada uno de estos objetivos, se ha elaborado un conjunto de subtemas e hipótesis basados en comentarios y percepciones que requerían de una sustentación empírica, tal como señalamos en la introducción:⁶

TABLA 2 / Cambios de comportamiento: Subtemas e hipótesis a contrastar

SUBTEMAS	HIPÓTESIS A CONTRASTAR
a) A nivel de la producción y consumo	1. Al recibir los S/. 100.00 los beneficiarios están descuidando su nivel de producción anterior. 2. Ahora están consumiendo más productos enlatados en lugar de asegurar alimentarse con la producción local. 3. Los productores destinan más producción a su propia familia.

(6) La mayoría de estas hipótesis fueron diseñadas por los equipos técnicos de UNICEF y UNFPA en los Términos de Referencia de la licitación convocada para este estudio. Una sinopsis de las hipótesis contrastadas se presenta en el Anexo 1.

TABLA 2 / Cambios de comportamiento: Subtemas e hipótesis a contrastar

SUBTEMAS	HIPÓTESIS A CONTRASTAR
b) Utilización de los servicios de salud y educación	4. Ya que quieren continuar siendo beneficiarias del Programa, las mujeres están embarazándose, poniendo en riesgo su vida y la de sus hijos. 5. Las niñas tienen más acceso a educación. 6. Las familias cuidan más del desarrollo integral de los niños más pequeños. 7. Los beneficiarios están utilizando más los servicios de salud, educación y protección. 8. Los beneficiarios perciben una disminución en la calidad de la educación de sus hijos al estar obligados a enviarlos a una escuela de su zona y no poder enviarlos a un centro educativo de fuera y de mejor calidad. 9. Las familias siguen llevando a los niños más allá de la edad normativa a la escuela primaria para no perder la condicionalidad.
c) Salud materna y conflictos culturales	10. En la práctica se han impuesto condicionalidades que no estaban en el diseño inicial del Programa y que han causado conflictos culturales; esto se observa sobre todo en relación con los partos institucionales y las dificultades que implica para las mujeres que viven en zonas alejadas.
d) Violencia de género vs. empoderamiento	11. La violencia doméstica ha disminuido entre las familias beneficiarias. 12. El Programa ha generado el empoderamiento de las mujeres.
e) Conflictos intracomunales	13. Con el Programa han aparecido conflictos en las comunidades entre familias beneficiarias y no beneficiarias. 14. Se han incrementado los conflictos alrededor de las tareas comunales.
f) Identidad	15. La adquisición del DNI es considerada como un derecho ciudadano que atenúa la percepción de exclusión entre las familias beneficiarias.

TABLA 3 / Uso de Transferencias: Subtemas e hipótesis a contrastar

SUBTEMAS	HIPÓTESIS A CONTRASTAR
a) Inversión y ahorro	1. Las transferencias se han utilizado en inversión productiva. 2. Las transferencias se han utilizado en ahorros (en qué tipo de ahorros: efectivo, animales, juntas o panderos, etc.). 3. Las transferencias se han utilizado en bienes para el hogar.
b) Consumo	4. Las transferencias se han utilizado en alimentos para la familia, especialmente para los hijos (en qué tipo de alimentos: proteína animal, frutas y verduras). 5. Las transferencias se han utilizado en alcohol por las parejas de las beneficiarias y por parte de ellas mismas. 6. Las transferencias se han utilizado en artículos de consumo para los jefes de familia y para los hijos (p.e. ropa, calzado, útiles escolares y útiles de limpieza).
c) Endeudamiento	7. Las transferencias se han usado para el pago de deudas contraídas anteriormente a la participación en el Programa. 8. Las familias se han comenzado a endeudar a raíz del programa (explorar si los endeudamientos son a corto plazo (“fiarse” en las ferias o mercados).

TABLA 4 / Niveles de acceso efectivo de población vulnerable: Subtemas e hipótesis a contrastar

SUBTEMAS	HIPÓTESIS A CONTRASTAR
a) Accesibilidad	1. No están dentro del programa realmente los más pobres del lugar. 2. La validación local de los beneficiarios no funciona adecuadamente. 3. La selección de beneficiarios genera descontentos al interior de la comunidad / localidad. 4. Las familias que salen del programa -porque ya no cuentan como población objetivo- consideran que su salida es injusta.
b) Retiro del programa	5. La influencia de ONG y de algunas iglesias evangélicas hace que muchas familias se retiren voluntariamente del programa.

Aparte de estos tres temas principales, el estudio indagó sobre un posible uso político/partidista del Programa JUNTOS a nivel local, así como sobre la percepción de los beneficiarios en relación con el monto y periodicidad de la transferencia y el promotor de JUNTOS.

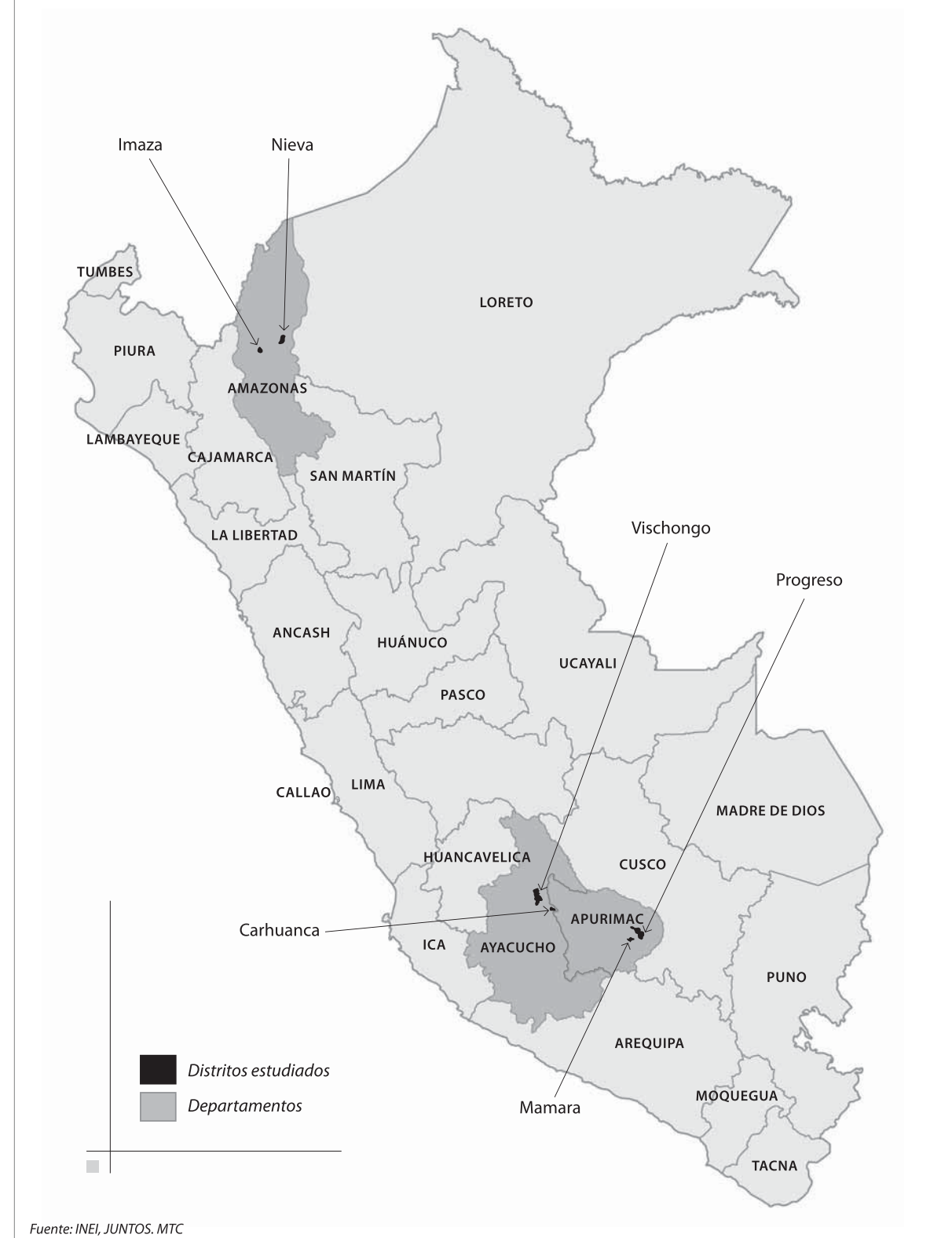
3.2 EL ÁMBITO

El ámbito del estudio abarca seis distritos en tres departamentos, uno en la selva y dos en la sierra sur: Imaza y Nieva en las provincias de Bagua y Condorcanqui, respectivamente, en el departamento de Amazonas; Mamara y Progreso en la provincia de Grau, departamento Apurímac; y Carhuanca y Vischongo en la provincia de Vilcashuamán, departamento Ayacucho.

Los principales criterios para la selección de estos distritos fueron el grado de penetración de JUNTOS, definido como el ratio de la población beneficiaria sobre la población total, y el tiempo de pertenencia al Programa (este último criterio no se aplica en los distritos del departamento Amazonas, que fueron integrados recién a comienzos de 2008). Otros factores tomados en cuenta fueron el volumen de la población del distrito y la distancia de la capital del departamento, para buscar elementos de comparación entre distritos rurales, relativamente remotos (más distantes del aparato estatal convencional) y con mayores dificultades de acceso a servicios, donde suele vivir la población más pobre y excluida del país.

TABLA 5 / Distritos seleccionados para el estudio

UBICACIÓN GEOGRÁFICA			POBLACIÓN			Meses en JUNTOS (Dic. 2008)
Departamento	Provincia	Distrito	Población total Censo 2007	Hogares beneficiarios	Población beneficiaria	
Amazonas	Bagua	Imaza	21,409	2,084	11,913	12
Amazonas	Condorcanqui	Nieva	22,192	1,689	9,724	12
Apurímac	Grau	Mamara	938	109	530	21
Apurímac	Grau	Progreso	2,723	433	2,150	38
Ayacucho	Vilcashuamán	Carhuanca	1,149	112	531	21
Ayacucho	Vilcashuamán	Vischongo	4,418	553	2,722	38

Mapa 1 / *Ubicación de los distritos del estudio*

• Amazonas: Santa María de Nieva e Imaza

El departamento de Amazonas se ubica al noreste del país en la ceja de selva, está dividido en siete provincias y 83 distritos y tiene un área o superficie de 39,249 km². La Cordillera del Cóndor (que puede ascender hasta los 4,000 metros de altitud) atraviesa el territorio y es surcado por los ríos Marañón y sus afluentes Santiago, Utcubamba, Cenepa y Nieva. La zona norte del departamento –las provincias de Cenepa, Santiago, Condorcanqui y Bagua– tiene un alto porcentaje de población indígena que vive en una serie de comunidades nativas ubicadas a la orilla de los ríos, por lo que el transporte es predominantemente fluvial, aunque también existen trochas y rutas carrozables.

Los pueblos nativos de la Amazonía se dedican en su mayoría a la pesca y la caza, aunque la deforestación de la selva haya afectado considerablemente estas actividades. En términos de producción agraria, los principales productos cultivados son el plátano y la yuca, destinados principalmente al autoconsumo y en segundo término a la venta a acopiadores de Chiclayo o Piura. El apoyo de la Agencia Agraria y de los organismos estatales en general es mínimo y se limita a la visita de veterinarios para atender el ganado de la población colona. Se trata pues de una economía básicamente de subsistencia, donde el nativo debe lidiar con el escaso apoyo estatal y las condiciones de un bosque cada vez más deforestado que recorta las posibilidades de caza y pesca. La población colona, por su parte, tampoco escapa al círculo de autoconsumo, con la diferencia de que crían más animales menores, como cuyes o gallinas, y en algunos casos una o dos cabezas de ganado vacuno.

En cuanto a la presencia del Estado en la zona, debe mencionarse que hablamos de territorios de frontera, hasta hace muy poco en disputa limítrofe con Ecuador, por lo que las fuerzas militares han sido y continúan siendo el actor estatal privilegiado. Desde inicios del siglo XX el Ejército Peruano emprende obras de ingeniería militar destinadas a ampliar el control del territorio, instalando una serie de campamentos a lo largo del río Marañón. Estos centros militares operan también como polos de atracción para miles de jóvenes nativos que se enrolan al servicio militar, la única manera de conectarse al país, obtener instrucción técnica y también adquirir el DNI de forma rápida y gratuita. Esto contribuye a que la relación de la población nativa con el Estado sea eminentemente masculina y castrense.

Entre otras instancias del Estado presentes en la zona destacan las escuelas que imparten en su gran mayoría la Educación Bilingüe Intercultural en los tres niveles (inicial, primaria y secundaria), siendo fundamental el aporte del Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP) con sede en Iquitos, principal centro de instrucción de maestros awajún y wampi. También el Ministerio de Salud ha hecho esfuerzos por ampliar su red de cobertura, instalando postas en comunidades alejadas e incrementando el personal de médicos itinerantes. No obstante, como desarrollaremos, muchas de las prácticas de la población, como la resistencia a los partos institucionales, distancian al personal de salud de los nativos.

Para efectos del estudio nos centramos en el distrito de Santa María de Nieva y en el distrito de Imaza. Ambos distritos presentan características geográficas similares: además de concentrar una importante presencia de grupos étnicos amazónicos, entre los que destacan en número el pueblo awajún (aguaruna), ubicado principalmente en las orillas de los ríos Nieva y Marañón, y el pueblo wampi (huambisa) en el río Santiago. Estos pueblos han logrado preservar su lengua y sus tradicio-

Mapa 2 / Amazonas: Distritos estudiados, red vial y punto de pago



nes muchas veces resistiendo fuertes presiones externas, tal como sucedió con la explotación cauchera primero y después con las distintas olas colonizadoras que trajeron a familias de la sierra de Cajamarca, Piura o Lambayeque. Estas oleadas migratorias, desordenadas y poco respetuosas de los pueblos allí asentados, han mantenido brechas culturales y han dado lugar a conflictos latentes, de los cuales el último que trascendió fue el asesinato de dieciséis colonos por nativos awajún en Flor de la Frontera en el año 2002.

Los distritos seleccionados se hallan en zonas de selva baja donde los cultivos intensivos son bastante limitados. Entre las actividades económicas principales destaca la tala de madera, desarrollada en su mayoría por comerciantes ilegales, que lleva a la paulatina deforestación del bosque. Si bien el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) afirma estar haciendo esfuerzos para ampliar las áreas protegidas y controlar los madereros, la tala ilegal continúa.

El distrito de Nieva se encuentra en la provincia de Condorcanqui al este de la región Amazonas. El acceso a la localidad de Santa María de Nieva –capital provincial y distrital– es desde Bagua Chica, capital de la provincia de Bagua al oeste del departamento. El trayecto por carretera no asfaltada –de reciente creación, antes el acceso era por el río Marañón– dura entre ocho a nueve horas y a veces aún más, debido a las frecuentes lluvias que interrumpen el paso.

La capital se divide principalmente en dos zonas: Santa María de Nieva, en la margen izquierda del río Nieva, y Juan Velasco, asentamiento humano en la margen derecha con mayoría de población awajún. Dada su calidad de capital provincial, Santa María de Nieva cuenta con una agencia del Banco de la Nación, así como diversas dependencias estatales (UGEL, RENIEC, Agencia Agraria, programas sociales como PRONAA, PRONAMA y JUNTOS). En Juan Velasco se encuentran el hospital, la gobernación, el Ministerio Público, la Sub Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional y el INEI. En Juan Velasco también está UNICEF, aunque su trabajo se concentra en Río Santiago y SAIPE, institución jesuita que brinda apoyo técnico para la siembra del cacao y la instalación de piscigranjas, única ONG presente en la zona. El acceso de un lado a otro del río se hace a través de botes comúnmente llamados “peque”, con un valor de 50 céntimos la ida.

Los medios de transporte desde Nieva incluyen salidas diarias por colectivo a Bagua (80 soles), botes a las provincias de Imaza (50 soles) y Río Santiago-Cenepa (60 soles, éste de manera interdiaria), y tráiler hasta Saramiriza. Los medios de comunicación públicos son variados: existen cabinas telefónicas GILAT (cuatro tarjeteros en la avenida principal) y Telefónica (dos monederos en la Plaza de Armas), así como cabinas de Internet (tres en total que cobran tres soles la hora). Existe un locutorio al costado de la municipalidad. Pese a ser capital provincial, en Nieva no existe señal de telefonía móvil ⁷ y hasta hace cinco años sólo había telefonía satelital.

Pese a los avances, la capital provincial cuenta con servicios de luz sólo por horas (alumbrado público y domiciliario, proveído por ADINELSA), desde las 6:00 p.m. hasta las 2:00 a.m., aunque en la práctica el horario es bastante irregular. Existe servicio de agua potable, pero no de desagüe; los desechos son vertidos al río Nieva.

(7) En general, en ningún sector de toda la provincia de Condorcanqui ingresan llamadas de celulares.

Las principales actividades económicas del distrito son la agricultura y recolección en el área rural y el comercio en la zona urbana. La población de las comunidades nativas produce yuca y plátano; la primera es acopiada por la municipalidad y sus destinos son la misma ciudad de Nieva y Chiclayo. Por otro lado, la mayoría de los productos no oriundos comercializados en la zona provienen de la capital del departamento de Lambayeque. La crianza y el consumo de animales son mínimos, haciendo particularmente elevado el costo de proteínas. Entre los negocios de la localidad encontramos dos hoteles (entre 20 y 25 soles la noche), cuatro restaurantes (a tres o cinco soles el menú) y varias bodegas.

Las comunidades visitadas en Nieva, Urakusa y Bajo Canampa⁸ no cuentan con los servicios descritos para el caso de la capital provincial (donde hicimos entrevistas a autoridades y actores clave), es decir no tienen luz, agua potable ni desagüe. En Urakusa cuentan con una escuela primaria y un PRONOEI, además de un puesto de salud categoría I-1⁹ y una base militar del Ejército Peruano. En Bajo Canampa cuentan igualmente con escuela y PRONOEI, sin embargo, si quieren atenderse en salud la población tiene que ir hasta Alto Canampa (una hora) o Nieva (45 minutos).

El distrito de Imaza se encuentra en la provincia de Bagua al oeste de la región Amazonas. La capital es Chiriaco; además existe una alcaldía delegada en la ciudad de Imacita, de mayor afluencia comercial. El acceso a ambas localidades desde Bagua Chica, capital de la provincia de Bagua, es por carretera no asfaltada y dura aproximadamente entre cuatro a cinco horas.

Dada su calidad de capital distrital, Chiriaco cuenta con una agencia del Banco de la Nación (en construcción), así como un hospital del MINSA, el Juzgado de Paz, el Registro Civil, y la DEMUNA. En Imacita se encuentran –junto a la alcaldía delegada– la Agencia Agraria, el PRONAA, un Puesto de Salud y un comedor popular. En Imacita se ubica también la Oficina de Coordinación Educativa (OCE) del distrito, dependiente de la UGEL Bagua. Tanto Chiriaco como Imacita cuentan con centros educativos de nivel inicial, educación primaria y secundaria. Frente al conglomerado urbano de Imacita se encuentra la comunidad nativa de Yamayackt, en la margen izquierda del río Marañón, y a veinte minutos de la comunidad nativa de Nazareth, que cuenta con un Puesto de Salud. En ambas comunidades se han realizado entrevistas, observaciones y/o grupos focales.

Los medios de transporte desde Imacita incluyen salidas diarias por colectivo a Bagua Chica (40 soles), a Chiriaco (10 soles) y a Nieva (50 soles). Existen cabinas telefónicas GILAT y Telefónica (dos monederos, uno al lado del hotel y otro en el mercado), así como dos cabinas de Internet que cobran tres soles la hora. En ningún sector del distrito ingresan llamadas a celulares.

Imacita cuenta con servicios de luz permanente (alumbrado público y domiciliario) proveído por Electronorte. En la misma provincia de Bagua se encuentra la central hidroeléctrica de El Muyo que abastece de luz a la zona. Tanto en Chiriaco como en Imacita sólo existe el servicio de agua entubada brindado por la municipalidad.

(8) En el trabajo de campo también fuimos a Santa Rosa de Pagkinsa; sin embargo, no pudimos aplicar los grupos focales en esa comunidad. Esto lo explicaremos más adelante, en el punto 4.1.

(9) Es un puesto orientado sólo a atención primaria netamente preventiva (visitas, vacunas) aunque en la práctica también atiende consultas. Generalmente este tipo de puesto está ubicado en las zonas más alejadas y sólo cuenta con un técnico de enfermería.

Al igual que en Nieva, las principales actividades económicas del distrito son la agricultura / recolección y la pesca en el área rural, y el comercio en el área urbana. Mientras que las primeras descansan en el trabajo de la población rural-nativa (el cultivo de yuca principalmente, también de plátano y arroz), la comercialización es llevada adelante por la población mestizo-colona de la localidad (principalmente inmigrantes cajamarquinos y lambayecanos). Una de las actividades más importantes es el negocio de la madera. Si bien durante el tiempo de nuestra visita no salían camiones porque INRENA estaba ejerciendo un control más rígido en la zona, los relatos de los comerciantes hablan de un intenso flujo de madera, tanto legal como ilegal. Por otro lado, como en otras localidades de Amazonas, muchos productos son traídos de Chiclayo para su comercialización; el mercado de la localidad de Imacita es bastante surtido y relativamente grande. Entre los negocios de la localidad de Imacita encontramos dos hoteles (entre 20 y 25 soles la noche), cada uno con cabinas de Internet, y un restaurante grande que ofrece menú a cinco soles.

En términos de organización social cabe resaltar la experiencia del Consejo Aguaruna Huambisa, creado en 1977 y afiliado a la AIDSESP¹⁰, que tiene una fuerte presencia en los dos distritos visitados. La totalidad de *apus*¹¹ de la zona tiene un lugar en el Consejo y es ahí donde se deciden acciones importantes, tales como el último paro amazónico de agosto de 2008 que fue acatado por la mayoría de la población awajún. Con dicha medida de fuerza, la población nativa hizo sentir su descontento con la promulgación de una serie de leyes que a su entender favorecerían el ingreso de empresas transnacionales petroleras que afectarían la integridad de su territorio. Este hecho precedió a la llegada de JUNTOS a la zona e hizo pensar a algunos beneficiarios que el Estado estaba dando los 100 soles en relación con este tema.

Entre otras organizaciones sociales presentes en la zona destaca la Federación de Mujeres del Alto Marañón (FEMAM), con actividad en Imaza y abocada sobre todo a la defensa de la mujer contra la violencia familiar. En cuanto a organizaciones políticas, salvo el local del partido aprista en Chiriaco (en casa de un colono trujillano) no encontramos presencia de partidos nacionales. Lo que predomina, sobre todo en esta época de revocatorias, son las agrupaciones locales, lideradas por *apus* o líderes nativos de la zona que a su vez congregan un número determinado de familias y comunidades. Los alcaldes de Imaza y Nieva ganaron las elecciones con el partido Fuerza Democrática que hizo alianza con el Consejo Aguaruna Huambisa, aunque en realidad sólo prestó su nombre para la inscripción legal. Otro grupo político awajún que obtuvo resultados importantes fue el grupo Amazonenses Unidos Al Cambio (“el arbolito”) que ganó la municipalidad en Utcubamba y colocó regidores en casi todos los distritos. Este crecimiento del interés en organizaciones políticas representativas de los grupos amazónicos tiene su correlato en aspectos ligados al Programa JUNTOS, por ejemplo en una zona de Río Santiago (Yutupis) la tentativa de lanzar un candidato municipal está motivando a la población a obtener el DNI.

• **Apurímac:** Mamara y Progreso

El distrito de Mamara se encuentra ubicado a diez horas de la capital del departamento de Apurímac, Abancay, y a cuatro horas de la capital de la provincia de Grau, Chuquibambilla. Tiene dos aglomeraciones: la capital del distrito, Mamara, y el centro poblado de Huaruchaca. El transporte más usado para llegar a Mamara es la combi. El cobro de la transferencia de JUNTOS se hace en el distrito de Totorá-Oropesa, en la provincia vecina de Antabamba.

(10) Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, fundada en los años setenta y constituida legalmente en 1985.

(11) Jefes elegidos de las comunidades nativas.

Mamara cuenta con una posta de salud, una escuela primaria, un colegio secundario, un juzgado de paz letrado, una comisaría de la Policía Nacional, la gobernación, una congregación de padres italianos denominada Operación Mato Grosso (OMG) y programas del Estado como PRONAMACHCS, PRONAA, JUNTOS, y la Estrategia Nacional CRECER. Al momento de la visita, tanto el alcalde como los regidores del municipio distrital estaban sometidos a un proceso de revocatoria.

El servicio de alumbrado público y domiciliario lo brinda la empresa Electosur Este, la frecuencia del servicio es diaria, las 24 horas. Mamara cuenta con agua entubada y desagüe, aunque este último sólo alcanza a la mitad de la población, por lo que el uso de letrinas es común en las inmediaciones de la capital del distrito. No existe Internet¹² y no entran llamadas de Telefónica o de Claro, pero sí hay un teléfono satelital Gilat.

La principal actividad económica de la zona es la agricultura; papa y cereales son los principales productos para el autoconsumo y en parte para hacer trueque con los comerciantes de fruta, y en menor proporción los pobladores se dedican a la crianza de ovinos, vacunos y caprinos, sea para su comercialización o consumo familiar. Además, existe una porción de la población que se dedica a la construcción; ellos son dirigidos por la Operación Mato Grosso, con técnicas de construcción artísticas, y como material principal usan una piedra cuya cantera se ubica en el mismo distrito.

En las inmediaciones de la Plaza de Armas de Mamara se puede encontrar seis bodegas, sólo una se diferencia del resto ya que la cantidad de mercadería que ofrece es considerable. También existen dos restaurantes adonde van los policías, el personal de juzgado y los visitantes temporales; además hay dos hoteles con limitaciones en el servicio. En el distrito de Mamara no existen ferias; la feria más cercana se realiza en Totorá-Oropesa, el lugar de cobro de la transferencia del Programa JUNTOS.

El otro distrito visitado en el departamento Apurímac, Progreso, se ubica a once horas de la capital del departamento y a cinco horas de la capital de la provincia Grau. El distrito tiene varios centros poblados, entre los más alejados están Cconccacca y Chacapampa. Los medios de transporte más usados son la combi y el camión, ambos salen o desde la capital del departamento o de la capital de la provincia, y su frecuencia es mayor sólo los días de pago del Programa JUNTOS y en las ferias dominicales. Todos los centros poblados de Progreso, con excepción de Huayo Grande, cobran la transferencia de JUNTOS en la capital del distrito.

En Progreso hay un centro de salud, una escuela primaria, un colegio secundario, gobernación, Iglesia Católica y programas estatales como PRONAMACHCS, JUNTOS, y la Estrategia Nacional CRECER. La compañía minera Xstrata tiene un campamento a 15 minutos de la comunidad de Cconccacca.

En Conccacca también hay escuela primaria y colegio secundario, programas del Estado como el PRONAA y PRONAMACHCS, y la ONG Chininchasum. Además, esta localidad recibe cada veinte días la visita de médicos y personal de salud del programa Atención Integral de Salud a Poblaciones Dispersas y Excluidas (AISPED), del MINSA, quienes realizan campañas de salud.

(12) Tres meses antes de nuestra visita sí existía Internet, pero fue cortado porque el convenio con la empresa minera Xstrata, concesionaria del megaproyecto Las Bambas, terminó y la empresa era la que pagaba el servicio.

Mapa 3 / **Apurímac:** Distritos estudiados, red vial y punto de pago



Fuente: INEI. JUNTOS. MTC

El distrito de Progreso sí cuenta con Internet y telefonía satelital. La capital tiene alumbrado público y domiciliario, así como servicio de agua y desagüe permanente. Según un regidor de la municipalidad este servicio es gratuito, sin embargo, estos servicios no se extienden a comunidades como Cconccacca, que no cuenta con luz ni desagüe y recién hace unas semanas han entubado el agua con apoyo de Foncodes.

Al igual que en Mamara, la principal actividad económica de Progreso y sus comunidades es la agricultura para el autoconsumo; las papas nativas son el principal producto, la ganadería es una actividad complementaria, y en las comunidades se desarrolla también la artesanía (tejidos como mantas, frazadas o chullos). En la capital del distrito, buena parte de la población trabaja artesanalmente en la mina de oro de Cochasayhuas.

En Progreso se puede encontrar tiendas con una gran cantidad de mercadería; la población menciona que la mayoría de ellas son de migrantes puneños. También hay restaurantes y hasta karaoke. Al igual que Mamara, el servicio de hospedaje es limitado. En Progreso existe una feria dominical desde hace unos veinte años, adonde llegan pobladores de las diferentes comunidades a vender e intercambiar los tubérculos de las zonas altas con productos de las zonas bajas (maíz, trigo, cereales). Esta feria se repite los días de pago de JUNTOS.

• **Ayacucho:** Carhuanca y Pomacocha (Vischongo)

Carhuanca es la capital del distrito con el mismo nombre a unos 160 kilómetros al sur de la ciudad de Huamanga, capital del departamento Ayacucho, y a 40 kilómetros de la capital de provincia, Vilcashuamán. El centro urbano, que está dividido en cuatro barrios, tiene un promedio de 600 pobladores; cuenta con alumbrado público y domiciliario de manera permanente, aunque con ocasionales fallas, y con agua potable. La construcción del alcantarillado está en gestión. La plaza del pueblo la domina una iglesia de origen colonial, un tanto deteriorada y casi siempre cerrada; sin embargo, Carhuanca sigue siendo católica, sólo hay alrededor de treinta evangélicos que se han organizado en un grupo llamado “Elim”.

Hay un puesto de salud, un centro educativo inicial, una escuela primaria (otras existen en los anexos Bellavista y Rayme Alto), y un colegio secundario que empezó a funcionar hace poco tiempo con la construcción de un nuevo local con fondos dedicados a la reparación colectiva para comunidades que sufrieron la violencia política. El único programa social con presencia en el distrito, aparte de JUNTOS, es el Vaso de Leche del PRONAA. PRONAMACHCS ha formado un pequeño comité conservacionista que integran apenas 10 personas. Aparte de un pequeño grupo de efectivos de la Policía Nacional no hay más presencia visible del Estado en Carhuanca. En el distrito no está presente ninguna Organización No Gubernamental; según comenta la población, las ONG que trabajaron anteriormente en la zona quisieron llevar adelante proyectos productivos, pero todas fracasaron.

Existen alrededor de doce tiendas de abarrotes, la mayoría ubicada en el centro del pueblo y con una oferta muy limitada; un pequeño restaurante que atiende, previo aviso, a los ocasionales visitantes; y el antiguo local de la municipalidad ha sido convertido en un hostel. La feria, que se hacía los días martes, prácticamente ha desaparecido con el Programa JUNTOS, pues las beneficiarias compran al por mayor en Vilcashuamán; sólo quedaron tres pequeños puestos cuyos dueños ofrecen frutas y algo de ropa.

El medio de transporte habitual son las combis, que salen con cierta irregularidad hacia Vilcashuamán y Ayacucho; el pasaje cuesta S/. 5.00 y S/. 19.00, respectivamente. Los días lunes sale un ómnibus de Carhuanca, que recorre los distritos vecinos de Saurama y Vilcas antes de partir a Lima; el viaje dura casi un día. Para la comunicación existen tres teléfonos públicos monederos, dos de Telefónica y uno de Gilat; además, desde septiembre hay una antena de la empresa Tecnomcom que permite hacer llamadas con celular Movistar.

Casi el cien por ciento de la población, incluida la urbana, se dedica a la agricultura. Y es que Carhuanca es también comunidad campesina, con un promedio de 180 comuneros calificados. Es una comunidad típica andina, que controla tres pisos ecológicos con su respectiva diversidad de productos: papas y otros tubérculos en la parte alta, maíz en la zona intermedia y verduras y frutas en la parte baja, colindante con el río Pampas. La producción es dedicada casi por completo al autoconsumo; los ocasionales excedentes se venden, en pequeña cantidad, en las tiendas locales. La ganadería, en cambio, no tiene mucha importancia en Carhuanca y es más bien un aspecto complementario a la agricultura.

Las secuelas de la violencia política están todavía muy presentes en Carhuanca. En el Censo por la Paz del MIMDES,¹³ el distrito reporta 300 muertos y 120 desaparecidos, aparte de 580 discapacitados, 350 huérfanos y 130 viudas o viudos. Según la misma fuente, entre 1981 y 1993 la población disminuyó a la mitad (de 829 a 403) debido al desplazamiento forzado. De acuerdo con los 14 indicadores que aplica el censo, Carhuanca sería el distrito más afectado en todo el Perú. Las secuelas son múltiples: un clima social difícil, impregnado por la desconfianza o –en el lenguaje de los lugareños– la “envidia”, conflictos subliminales entre pobladores que durante la época de violencia simpatizaron con los bandas opuestos y entre “resistentes” y retornantes que reclamaban la devolución de sus tierras que los primeros habían ocupado durante su ausencia; un alto porcentaje de ancianos que viven solos y sin apoyo; y el refugio en el alcohol, con la particularidad que en Carhuanca, tal como sucede en otras zonas de la sierra sur, toman también las mujeres.

El trabajo de campo en el distrito de Vischongo, cuya capital se encuentra a unos 100 kilómetros al sur de Ayacucho, se llevó a cabo en la comunidad campesina –que además tiene el estatus de Centro Poblado Menor– de Pomacocha, a unos veinte minutos en carro desde la capital del distrito. Pomacocha está situado en el valle del río con el mismo nombre y se divide en seis barrios. El barrio Central Baja constituye el centro del centro poblado, por donde pasa la trocha que une el pueblo con Vischongo y Vilcashuamán y donde se encuentran los únicos teléfonos: uno tarjetero Gilat y otro monedero, de la empresa Telemax, en la tienda más grande. Algunas semanas previas a nuestra llegada se comenzó a recibir señal de telefonía móvil, y hemos visto a más de uno de los pobladores –también a por lo menos un beneficiario de JUNTOS– con su celular.

En Central Baja se encuentra también la antigua iglesia que requiere urgentemente de una refacción y la otrora casa hacienda cuyo lugar ocupa ahora el colegio secundario Antonio Raimondi de Pomacocha. Los barrios más alejados son Qollpacucho y Pukaraccay, a unos cuarenta minutos de caminata.

Pomacocha cuenta recién desde octubre de 2008 con fluido eléctrico, de modo que en las casas se ven (todavía) pocos artefactos y televisores, lo cual le da al visitante urbano una cierta sensación de incomunicación. El transporte a Vischongo y Vilcashuamán es interdiario, aunque reina cierta irregu-

(13) www.mimdes.gob.pe/dgdcpc/censo.htm

Mapa 4 / **Ayacucho:** Distritos estudiados, red vial y punto de pago



Fuente: INEI, JUNTOS, MTC

laridad; el pasaje es de uno a dos soles –depende de la cantidad de bultos que uno lleva– y de tres soles cincuenta, respectivamente. Hasta Huamanga, el pasaje cuesta doce soles.

A diferencia de Carhuanca, la presencia evangélica sí es fuerte en Pomacocha; nuestros entrevistados calculan que alrededor del 30% de la población pertenece a una de las diferentes iglesias, entre pentecostales, Asamblea de Dios e israelitas, que mantienen pequeños templos en todos los barrios que logramos visitar.

Pomacocha cuenta con un puesto de salud categoría I-1 que atiende a la población de los seis barrios. En cuanto a educación, hay un PRONOEI en el barrio Qollpacucho; un Centro Educativo Inicial con los locales (uno en el barrio Central Baja y otro e Central Alta), hasta cuatro escuelas primarias debido a la distancia entre los barrios, uno de los cuales –el de Herpapuquio– es unidocente hasta cuarto grado; y dos colegios secundarios: el Antonio Raimondi y uno más reciente en el barrio Pukaraccay.

Aparte del Programa JUNTOS, el único programa social existente en el pueblo es el Vaso de Leche; además hay desayuno y almuerzo escolar y la posta de salud reparte papillas para los niños más pequeños. Por lo demás, la presencia del Estado se limita a un pequeño proyecto de fruticultura que mantiene el Ministerio de Agricultura y a los proyectos de crianza de animales menores que algunas instituciones educativas están desarrollando durante el último año de manera precaria en el marco de la Estrategia Nacional CRECER. En Pomacocha no trabaja ninguna ONG.

Algunas tiendas de abarrotes –hemos contado cinco que se concentran en los barrios Central Baja y Alta– escasamente surtidas ofrecen productos de primera necesidad, con ventas diarias que oscilan entre los 10 y 20 soles. Sólo una de ellas, aquella donde se encuentra el teléfono, tiene una oferta un poco más amplia. Al costado funciona un pequeño taller de compostura de calzados. No hay feria en Pomacocha.

Pomacocha es un centro poblado eminentemente agrícola, una de las comunidades campesinas más extensas en la provincia de Vilcashuamán que controla varios pisos ecológicos, desde el fondo del valle hasta las zonas altas donde se produce todo tipo de tubérculos andinos y donde se encuentran las áreas de pastoreo. Prácticamente el cien por ciento de la población se dedica a la agricultura, produce principalmente cereales y tubérculos para el autoconsumo, además maíz que a veces sí venden en Vilcashuamán, tanto en su forma natural como en jora, como insumo para la chicha. La agricultura es complementada por la ganadería en pequeña escala, en una actividad extensiva y escasamente tecnificada. Además, se practica todavía el trueque entre pobladores de las partes altas, que traen carne, olluco y chuño para canjearlo por maíz u otros cereales del valle.

En la sociología rural, Pomacocha ha logrado un estatus casi mítico pues constituye uno de los primeros casos de tomas de tierra en el Perú. La hacienda Pomacocha era propiedad de las monjas de Santa Clara de Ayacucho y poseía una extensión de 6,200 hectáreas. Hacia fines de los años cincuenta, los emigrantes de Pomacocha residentes en Lima establecieron contactos con la Confederación Campesina del Perú (CCP), la cual envió una delegación a la hacienda y formó la “Unión Campesina de Pomacocha”. Los campesinos organizados decidieron suprimir el trabajo gratuito para la hacienda, la renta de la tierra y los servicios personales. En 1962 expulsaron al mayordomo del fundo, ocuparon las tierras y se constituyeron como comunidad campesina.

Desde febrero de 2007 funciona, en lo que era la casa hacienda, un colegio y un albergue turístico. Dicho albergue fue financiado con un aporte de S/. 65,000 del Fondo Ítalo Peruano y ejecutado por Caritas, con el objetivo de fomentar el ecoturismo en la región; actualmente está administrado por un encargado nombrado por la comunidad. Sin embargo, hasta la fecha no parece haber logrado un éxito económico notable; cuando cancelamos nuestro alojamiento nos tocó el recibo con el número 02.

3.2 METODOLOGÍA APLICADA¹⁴

El estudio se sustenta en una revisión bibliográfica de otros trabajos sobre el Programa JUNTOS y Programas de Transferencias Condicionadas en general, y, principalmente, en una combinación de metodologías cualitativas de las ciencias sociales. Aparte de un aproximado de 130 entrevistas en profundidad y semi-estructuradas con beneficiarios, no beneficiarios, autoridades locales y otros actores clave, se ha llevado a cabo 24 grupos focales con representantes de familias beneficiarias y no beneficiarias (mujeres, varones, adolescentes y niños). Además, los equipos de investigación han estado presentes en un total de cinco días de pago, y se ha reconstruido la vida cotidiana de algunas familias en cada uno de los departamentos mediante la observación etnográfica.

El trabajo de campo se realizó en noviembre de 2008; la permanencia de los equipos de investigación,¹⁵ en cada uno de los distritos fue de una semana aproximadamente. Para movilizarnos contamos en algunas ocasiones con el apoyo de las oficinas de coordinación de UNICEF en cada uno de los departamentos estudiados.

Como complemento, se ha revisado algunos datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del año 2007 y del Censo Nacional de Población y Vivienda 2007.

(14) Información más amplia sobre este punto se presenta en el Anexo 2.

(15) Para el trabajo de campo contamos con el apoyo de personal de la zona. En Amazonas, Amelia Etsam y Ahidee Reátegui; en Apurímac, Rosaura Villafuerte y en Ayacucho nos apoyaron Villeón Tineo y Rotier Fernández. La relación completa del equipo de investigación se presenta en el Anexo 3.

4. EL PROGRAMA JUNTOS EN LAS ZONAS DEL ESTUDIO

- 4.1 La selección de las familias beneficiarias
- 4.2 Niveles de acceso efectivo de la población vulnerable
- 4.3 Observaciones durante el día de pago
- 4.4 Las condicionalidades
- 4.5 Los promotores y el monitoreo
- 4.6 Quejas sobre irregularidades en el pago
- 4.7 Sobre el pago bimensual



4. EL PROGRAMA JUNTOS EN LAS ZONAS DEL ESTUDIO

4.1 LA SELECCIÓN DE LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS

Como hemos señalado, la selección de los beneficiarios del Programa JUNTOS debía realizarse en tres etapas: a) designación de los distritos según niveles de pobreza y afectación por la violencia política; b) censo del INEI y c) validación comunal.

En este punto nos interesa tratar la segunda y la tercera etapa, pues tanto en el censo del INEI como en la validación comunal la población estuvo directamente involucrada. A partir de ese involucramiento se han generado percepciones importantes sobre el Programa JUNTOS. Al menos en la población de los distritos de la sierra que visitamos, ambos procesos son percibidos –aunque con matices– como deficientes y han generado una serie de descontentos en las comunidades.¹⁶

El cuestionario del INEI contiene una serie de preguntas genéricas que pudieran llevar al desvío cuando de identificar a los más pobres se trata. Por ejemplo, en el módulo 300, “Características agropecuarias”, se pregunta a la persona censada si tiene animales (vacuno, ovino, porcino, etc.), pero no se indaga sobre la cantidad. Tampoco se incluyeron preguntas de control que permitieran tener un resultado más consistente. En Pomacocha, centro poblado del distrito de Vischongo, reina la convicción de que cierta cantidad de personas ha ingresado al Programa simplemente porque mentían, mientras que algunos de los que respondían honestamente las preguntas se perjudicaron a sí mismos porque no fueron considerados. Situación similar se observó, aunque de manera menos acentuada, en los distritos visitados en Apurímac.

En Pomacocha hemos encontrado una percepción unánime entre beneficiarios y no beneficiarios que el censo del INEI para seleccionar a los beneficiarios de JUNTOS fue aplicado con limitaciones. Entre los testimonios abundan afirmaciones según las cuales se ha censado a pobladores en la calle, sin visitar su casa; se ha asumido a niños de 12 a 15 años como informantes; y al no encontrar a

(16) Observación que hicieron también Rosana Vargas y Ximena Salazar en su consultoría para el CIES: “Los actores institucionales señalan como elemento especialmente problemático el proceso de selección de las familias beneficiarias, producto de los errores en la fase de evaluación socioeconómica de los hogares a cargo del INEI. Aunque existen casos de filtración que están siendo paulatinamente resueltos por el programa, no ocurre lo mismo con las familias que han sido erróneamente excluidas; ello, ante la falta de mecanismos eficientes para su reevaluación, pues el programa puede excluir beneficiarias con el respaldo de las autoridades, pero no incluirlas. (...) Estas deficiencias provocan tensiones y resentimientos en las comunidades, generando conflictos y afectando el tejido social” (Vargas y Salazar 2008: 71, 76).

nadie en la casa, los entrevistadores nunca volvieron. Además, existe la impresión de que la inclusión de los censados al Programa dependía en buena medida del criterio del entrevistador; así al menos se explica la extraña concentración geográfica de familias no beneficiarias en el barrio Central Alta, sin que se notara una diferencia visible en sus pertenencias y en su composición familiar –es decir, si tienen hijos menores de 14 años– de otras familias en la comunidad que sí integran el Programa.

De las zonas visitadas, Pomacocha es el único caso donde no se ha depurado la lista de beneficiarios durante la validación comunal. Es decir, no se hizo el esfuerzo de corregir estas deficiencias del censo durante la validación comunal, la cual no pasó de ser un acto de información sobre los resultados del INEI que dividían la comunidad en “pobres” y “no pobres”. Las autoridades se negaron de descalificar a beneficiarios preseleccionados porque tenían problemas con las respectivas familias.¹⁷ Es así que los “pobres” –ahora beneficiarios de JUNTOS– quedaron conformes, mientras que los “no pobres”, excluidos del Programa, se retiraron “con rencor” (expresión recogida en una entrevista con mujer no beneficiaria) de la asamblea. Recién después de la asamblea comunal se ha tratado corregir esta situación, cuando los comuneros hicieron una colecta para que el alcalde del centro poblado menor hiciera gestiones en Lima en pro de una ampliación del Programa a familias que no fueron consideradas. Sin embargo, el esfuerzo no prosperó. Ante la negativa, la comunidad tomó la decisión de que las familias beneficiarias, que en todo caso son la amplia mayoría, deben colaborar, cada vez que cobran la transferencia, con un nuevo sol para las familias no beneficiarias. Esta medida, sin embargo, no logró mitigar significativamente el resentimiento entre las familias no consideradas en el Programa.

En Carhuanca no hemos escuchado quejas sobre el censo; el proceso que ha generado más descontento en el pueblo ha sido la validación comunal. Cuando llegó la relación de las familias seleccionadas en base de la encuesta del INEI, las autoridades del distrito y la promotora del Programa JUNTOS purgaron la lista, eliminando –de acuerdo con una lista de un total de 13 criterios presentada por la promotora del Programa– a las esposas de autoridades locales (incluidos los regidores), profesores y trabajadores de la municipalidad, a las señoras que recibían pensión de paternidad o cualquier tipo de jubilación, y a las dueñas de tiendas, por más mísera que ésta fuese. Según los testimonios recogidos, después de tomar la decisión las autoridades informaron a la población reunida en la plaza; es decir, también en este caso pareciera que fue más un acto de notificación que una validación comunal propiamente dicha. En los meses siguientes se ha ampliado paulatinamente la lista de las familias beneficiarias, aunque los mecanismos de selección no quedan del todo claros;¹⁸ según nos cuentan las autoridades del distrito, en lo que ellos llaman la “segunda etapa” ya no ha habido censo y fueron más bien los promotores del Programa JUNTOS quienes “seleccionaron” a las familias beneficiarias.

También en los distritos del departamento Apurímac, el censo del INEI dejó ciertas dudas, pues según algunos testimonios el hecho de que sólo se preguntara por la existencia de animales y no por la cantidad habría causado que fueran preseleccionadas algunas familias con bastante ganado. Por otro lado, queda la sensación de que algunas personas que sí viven en extrema pobreza no fueron incluidas en el Programa JUNTOS porque no tenían idea de las consecuencias de sus respuestas, pues no sabían cuál era la finalidad de la encuesta y, aparentemente, le restaron importancia.

(17) “Las asambleas de validación que deberían haber permitido depurar los casos de filtración, no han cumplido su objetivo a cabalidad, pues tanto autoridades como población tienen muchas veces temor de evidenciar casos en los que se da información falsa o errónea”. (Vargas y Salazar 2008: 71).

(18) Según Vargas y Salazar (2008: 71), en la Fase VI del Programa se habría incorporado a familias con hijos menores de cinco años como parte de la “estrategia JUNTOS-CRECER”. En el mes de noviembre, durante nuestra permanencia en Carhuanca, pudimos observar que la promotora de JUNTOS hizo firmar a cuatro mujeres del anexo Bellavista el convenio con el Programa. La promotora, que era nueva –había sido transferida del distrito de Chungui a Carhuanca y Saurama una semana antes y fue su primera visita en el distrito– no estaba bien enterada de la razón de esta ampliación; nos explicó que hay una especie de “lista de espera”.

Al igual que en Carhuanca, en la validación comunal de Mamara y Progreso se descalificó a algunas familias que habían sido consideradas en el censo. Los profesores y empleados públicos no fueron aprobados, tampoco las personas que tienen pensión judicial o quienes recibían dinero de familiares que viven fuera. Al menos en Mamara, sin embargo, la participación de la comunidad parece haber sido más activa que en los casos ayacuchanos, pues –según varios testimonios recogidos– las autoridades dejaron la decisión de si una persona debía entrar o no a la asamblea, de modo que el acuerdo lo tomó “el pueblo” (testimonio de una mujer no beneficiaria). Por otro lado, también hay personas que atribuyen la decisión final al mismo Programa JUNTOS. En diversos testimonios se señala que “nos escogieron de acuerdo a una reunión, personas que vinieron de Abancay” (mujer beneficiaria), o que “vinieron como tres del Programa JUNTOS y ellos hablaban, decían que su esposo gana plata y así” (varón no beneficiario).¹⁹ En la percepción de la población el proceso de la selección no está del todo claro.

En Progreso, aparentemente fueron las autoridades quienes dirigieron la asamblea de validación e incluso decidían quienes entraban al Programa o no; “nosotras –nos dice una mujer beneficiaria– estuvimos calladitas, no hemos dicho nada”.²⁰ Algunos entrevistados cuentan que ellos pensaban en un inicio que se trataba de un programa de la misma municipalidad y que recién después de un tiempo se enteraron que era del Estado.²¹ Los no beneficiarios desconocen por qué razón no fueron incluidos, y varios de ellos reclamaron a los promotores del JUNTOS e incluso viajaron hasta Abancay, a las oficinas del Programa, a presentar su caso, algunos con éxito pues fueron incluidos posteriormente. También en Mamara se han ido incorporando gradualmente a nuevas familias después de una evaluación, en algunos casos gracias a la intervención de la parroquia que se ha hecho “garante” (entrevista con el párroco). Al igual que en el caso ayacuchano, los mecanismos para llevar adelante estas ampliaciones individuales no se han hecho públicos.

En los distritos serranos, el descontento por no haber sido incluido al Programa ha generado algunos comentarios sobre corrupción –“ha corrido coima, llevaban sus gallinas” (testimonio de una autoridad en Pomacocha)– y sobre el “préstamo de hijos” con el fin que otra familia pueda ingresar a JUNTOS. En nuestro estudio no encontramos evidencia para ninguna de estas acusaciones.²²

También en los distritos de Amazonas el censo del INEI fue aplicado como primer paso para seleccionar a las familias. Si bien tanto en Imaza como en Nieva no escuchamos críticas, lo que llama la atención es que en la población no existía claridad en la información sobre por qué se estaba realizando ese censo, qué se buscaba indagar o medir en la población. Según manifiestan los entrevistados beneficiarios y no beneficiarios, “llegaron señores de Chachapoyas a preguntar cómo vivían y qué bienes tenían”. Algunos pensaron que este censo era la continuidad del Censo Nacional de 2007 en el que, como suele suceder con la Amazonia por las distancias y la accesibilidad, algunas comunidades quedaron sin censar. De otro lado, los entrevistados señalan que hubo algunos problemas puntuales de coordinación, como el hecho de que varias familias no estuvieran presentes en sus casas el día del censo o que otras fueran censadas en la casas de sus padres como una sola unidad

(19) Véase también el siguiente extracto de una entrevista con una mujer beneficiaria en Mamara:

Pregunta: Los que decían si entran o no entran, ¿quiénes eran? Respuesta: El señor P. S.

Pregunta: ¿Quién es él, qué cargo ocupa? Respuesta: El promotor de Mamara.

(20) Según los veedores de la Contraloría General de la República, “el 55% y 85% de las beneficiarias entrevistadas en Ayacucho y Apurímac respectivamente, afirmaron que [las] autoridades influyeron en el proceso de la validación comunal. Sin embargo, no se ha podido determinar las características de dicha influencia” (Contraloría General de la República 2007: 21).

(21) “Poco a poco que va pasando el año escuchamos que la responsabilidad no era de las autoridades sino que esto era un programa del Estado” (varón beneficiario).

(22) Obviamente, para comprobar un caso de corrupción se requiere de una investigación distinta a la nuestra. En todo caso, los veedores de la Contraloría sí les dan bastante crédito a estos comentarios: “El nivel registrado de familias beneficiarias que cuentan con niños y niñas que no son hijos y la información obtenida sobre la existencia de casos de ‘préstamo’ de niños con el fin de que otra familia cumpla con los requisitos del programa, connotan el riesgo de distorsión en el control de condicionalidades y el registro de beneficiarias” (Contraloría General de la República 2007: 85).

familiar. Debe mencionarse también que –posiblemente debido a la ausencia de una estrategia de comunicación previa por parte del Programa JUNTOS– hubo casos de familias evangélicas que se negaron a ser empadronadas, ante el temor de que estuvieran siendo registradas para ser marcadas por el “número de la bestia”; volveremos sobre este aspecto más adelante.

Encontramos así el caso de una comunidad entera que no ingresó al Programa, como fue Santa Rosa de Pagkingsa, la “única comunidad conflictiva” según nos dijeron algunos promotores del Programa.²³ Sin embargo, en el lugar se suscita un problema porque Santa Rosa de Pagkinsa es lugar de pago de JUNTOS, es decir, llegan mujeres a cobrar los cien soles mientras son observadas por las familias del lugar. En JUNTOS nos dijeron que ahora hay señoras que quieren ser empadronadas y que están esperando una posible ampliación de beneficiarios. Pese a que como comunidad en su conjunto no quiso ser empadronada en nuestra visita sí encontramos algunas beneficiarias (nos mostraron un comprobante de recepción del pago de JUNTOS); sin embargo, en el padrón de JUNTOS no aparece ninguna beneficiaria de esta comunidad. Al buscar explicaciones en JUNTOS sobre esta aparente contradicción nos dijeron que algunas pocas madres beneficiarias lograron inscribirse cuando estuvieron de visita en otras comunidades y en el padrón de JUNTOS aparecen como pertenecientes a la comunidad de Bashutak y otras.

En la etapa de validación comunal, el personal de JUNTOS se reunió con los apus de las comunidades seleccionadas para elegir finalmente quienes de las personas censadas debían quedar fuera del Programa. Después de tres semanas, el personal de JUNTOS regresó con la relación de los beneficiarios, la cual fue leída en reunión comunal. Al igual que en los distritos de la sierra, se presentaron casos de familias seleccionadas por el censo que fueron rechazadas en la validación comunal. Es el caso, por ejemplo, de una mujer de Seasme que había sido preseleccionada, pero en la reunión de validación el apu informó que su esposo acababa de ser contratado como personal de servicio por el Ministerio de Educación y por lo tanto tendría un sueldo fijo. Ella considera injusto no haber sido admitida, porque el empleo de su esposo es temporal. Lo que podemos deducir es que los apus manejaban un nivel de información que el censo no podía traslucir tan claramente, como quién había empezado a trabajar en el Estado o quiénes estaban ocultando información. En todo caso, la intervención de los jefes comunales en la selección definitiva de las familias beneficiarias jugó un rol importante.

Sin embargo, pareciera que la intervención de los apus no ha causado mayores problemas, pues en los distritos amazónicos no encontramos críticas, salvo casos puntuales, a la validación comunal. Al parecer hay consenso en asumir que “todos necesitaban el beneficio” y que a la familia que no le tocó en esta ocasión puede tocarle en una siguiente oportunidad. El jefe provincial del INEI en Condorcanqui señalaba que “de haber otro proceso de validación la gente sería más consciente y ya no habrían profesores beneficiarios”.

Ahora bien, lo que en Amazonas opera como un principal filtro de selección –antes que el censo o la validación comunal– es la tenencia del DNI, y en eso coinciden autoridades comunales, beneficiarios y no beneficiarios.²⁴ Es frecuente encontrar casos de familias seleccionadas por el censo y aprobadas

por la validación comunal que no pueden cobrar la transferencia de JUNTOS porque la mujer carece de documento de identidad. Aunque los promotores se comprometen a gestionar el documento, el tiempo que demora en ser entregado (seis a ocho meses) dificulta que las mujeres puedan incorporarse al Programa JUNTOS. En algunos casos, según nos explicaron los promotores, los esposos cobran porque las beneficiarias son menores de edad.

4.2 NIVELES DE ACCESO EFECTIVO DE LA POBLACIÓN VULNERABLE

El tema de la selección de las familias beneficiarias nos lleva a uno de los tres temas centrales de este estudio: la pregunta si efectivamente están en el Programa las familias más pobres del lugar.

Reiterando que no presentamos un estudio cuantitativo, sino principalmente uno sobre percepciones, diríamos que de acuerdo con los criterios del INEI y otras entidades del Estado efectivamente están los más pobres, a pesar de las limitaciones en el censo y en la validación comunal. Ni siquiera los no beneficiarios, los que no fueron considerados por razones que no conocen y/o no entienden, cuestionan que las familias que reciben la transferencia sean pobres y merezcan la ayuda del Estado; el problema es que ellos se ubican en la misma categoría y consideran su exclusión como injusta.

El mensaje transmitido en las entrevistas y grupos focales –y aquí podemos incluir también a las familias beneficiarias– es que “acá todos somos pobres”, de modo que todos deberían recibir la transferencia.²⁵

La pregunta si efectivamente están en el Programa los más pobres, entonces, contiene trabas espinosas, porque la pobreza implica también una percepción subjetiva, y esta no necesariamente coincide con los criterios “objetivos” del INEI y de las demás entidades del Estado. Un aspecto que no se ha tomado en cuenta, y que quizás merecería más atención, son las percepciones locales de la pobreza, pues en la selección de los beneficiarios se han aplicado los métodos convencionales para la medición que tienen un sesgo etnocéntrico y urbano. El método de las líneas de pobreza, por ejemplo, asume que la unidad básica de producción y consumo es el hogar, lo que no necesariamente es el caso en el contexto rural e indígena donde prevalece una dimensión más comunitaria. Algunos de los indicadores usados para las Necesidades Básicas Insatisfechas, a su vez, como el hacinamiento o las condiciones de la vivienda, son más críticos en situaciones con mayor densidad de población, es decir en las ciudades (Bello 2006; Renshaw y Wray 2004).

En todo caso, en el ámbito de nuestro estudio, los beneficiarios y la gran mayoría de los no beneficiarios consideran que viven en la misma situación de precariedad, lo cual casi inevitablemente lleva a la percepción de una selección arbitraria e inicua. Cabe señalar que en la observación etnográfica que hicimos a varias familias escogidas al azar, efectivamente no encontramos diferencias económicas perceptibles entre beneficiarias y no beneficiarias. Y eso a menudo termina en los resentimientos, chismes malintencionados y la invención de “mitos rurales” que detallamos más adelante.

(23) En la visita que hicimos al lugar no pudimos dilucidar si ésta fue la única razón de la no incorporación de la comunidad en JUNTOS.

(24) Pregunta: ¿Qué opina del proceso de selección?

Respuesta: La selección está bien, se han beneficiado las mamás que no tienen recursos económicos, pero hay mamás que necesitan y que no han podido recibir porque no tienen sus documentos. Ése es el problema aquí, que no tenemos nuestro documento. (Entrevista con mujer beneficiaria, Bajo Canampa).

(25) Véase por ejemplo el siguiente extracto de una entrevista a una mujer beneficiaria en Progreso:

Pregunta: ¿Tú conoces alguna familia que debería de estar en el Programa Juntos y que por equis razones no lo está?

Respuesta: Si conozco, señorita, puedo llevarle a su casa, señorita

Pregunta: ¿Y no sabes por qué ellas no están?

Respuesta: No sé, señorita, no sé porque no entran esos señores, según el promotor nos dice que dan sorteo en Lima en la oficina, de acuerdo a eso vienen sus nombres, eso tenemos entendido de parte del señor promotor.

En resumen, el problema para la población en los distritos rurales no es tanto que haya gente que recibe la transferencia a pesar de tener regular cantidad de ganado o bienes –aunque también se presente este tipo de comentarios– sino que en el Programa no están todos los pobres.²⁶ En parte, este razonamiento se debe a una percepción limitada sobre el Programa JUNTOS, que es considerado sólo como un programa de lucha contra la pobreza; no hay claridad en relación con el segundo objetivo de los Programas de Transferencias Condicionadas, el de desarrollar capital humano en la siguiente generación. Y eso, a su vez, indica una deficiencia de comunicación no sólo en el proceso de selección –“decían que era para los más pobres” era la respuesta habitual a la pregunta si sabían para que era el censo del INEI– sino también entre el Programa JUNTOS y sus beneficiarios.

Más allá del discurso de la equidad de condiciones, sí hemos encontrado matices en el contexto de una pobreza generalizada, y los grupos más vulnerables, por lo general, son las madres solteras –que sí pueden participar en JUNTOS– y los ancianos, que no reciben ningún tipo de apoyo. En general, nos llamó la atención la poca cantidad de familias “idealtípicas” –donde conviven tres generaciones bajo el mismo techo– que hemos encontrado en los distritos visitados.²⁷ Sobre todo en Carhuanca hay muchos adultos mayores que viven solos –tal como señalábamos, se trata de una secuela de la violencia política– y quienes, en palabras del Juez de Paz del distrito, “están en total abandono”. Ellos no cuestionan la ayuda que reciben las madres beneficiarias del Programa JUNTOS, pero se sienten marginados porque nadie se preocupa por ellos.²⁸

También en Amazonas nos fue muy difícil encontrar familias donde vivieran adultos mayores que asumieran roles en el quehacer cotidiano y, por lo tanto, es complicado saber qué tanto está beneficiándolos el Programa. No es el caso de las madres solteras, pues varias de las ellas sí son beneficiarias. Vale anotar que, por la manera en que se establecen las relaciones de convivencia en la zona, las mujeres pueden cambiar de pareja con relativa facilidad, y después de un tiempo en que se hallan solas –adquiriendo temporalmente el estatus de “madre soltera”– conviven con otra persona. En todo caso, este sector de la población parece estar efectivamente atendido, y si es que algunas mujeres quedaron fuera del Programa es sobre todo por la falta de DNI. Sin embargo, la fluctuación en la composición de las familias –que a su manera se da también en la sierra, donde hay muchos casos de abandono familiar o de ausencia temporal de los varones debido a la migración laboral– hace difícil ver con certeza los cambios en los hogares que puede generar un programa social como JUNTOS (Arriagada y Mathivet 2007: 24).

4.3 OBSERVACIONES DURANTE EL DÍA DE PAGO

Presentamos la siguiente descripción de observaciones hechas durante los días de pago con la intención de transmitir una imagen viva de cómo las beneficiarias reciben la transferencia de JUNTOS.

(26) Otra de las coincidencias con el trabajo de Rosana Vargas y Ximena Salazar: “Los actores encuentran difícil enfrentar la división que existe entre beneficiarios y no beneficiarios, especialmente frente a las numerosas familias que no han sido consideradas y que reúnen las características para serlo” (Vargas y Salazar 2008: 76).

(27) En su estudio sobre dos PTC –el programa Puente de Chile y Oportunidades de México–Arriagada y Mathivet (2007: 20) señalan que los programas sociales “tienden a considerar la existencia de un modelo único de familia armónica”, a pesar los de grandes cambios culturales que se han producido al respecto en América Latina. .

(28) En Carhuanca se nos acercó una señora de 63 años y nos dijo literalmente: “Está bien JUNTOS, pero el gobierno debe preocuparse también por nosotros”.

Miércoles 13 de Noviembre: **PAGO EN IMAZA-IMACITA**

Al puerto Imacita llegan a cobrar el pago de JUNTOS aproximadamente 2,500 mujeres. Según lo programado, el camión de Hermes debe llegar a la 1.30 p.m. Nosotros nos hemos adelantado y vemos llegar a las mujeres desde distintos puntos de la plaza. La mayoría anda en grupos de tres o cuatro. El sol calienta demasiado, debemos estar a 38 grados y las mujeres se protegen del calor en los aleros de las tiendas. No hay feria en el pueblo, pero sí se nota mayor movimiento comercial. Los puestos de comida habituales lucen más llenos, son unos cuatro puestos en fila alrededor de la plaza, se vende pescado frito, pollo frito, salchipapas y chilcano de boquichico. Las vianderas son costeñas y ven con cierta distancia a las mujeres awajún que hoy les compran comida. Cerca del terminal de autos se ha instalado un vendedor de ropa usada, los precios son muy bajos (cada prenda a un sol) y las mujeres preguntan, todavía no compran, pero ya van identificando algunas prendas que adquirir luego del pago. Los restaurantes también están algo más llenos, sobre todo el comedor popular que vende el menú a S/. 2.50.

En el comedor nos acercamos a Elena y Rosa. Ambas vienen del caserío de Nueva Chota y para llegar han viajado cuatro horas en mula. Son vecinas y vienen solas, sin su marido ni sus hijos, porque no hay acémilas para todos. Nos cuentan que ellas gastan en cosas productivas, cuyes, gallinitas, no como los nativos que sólo compran ropa y comida. Rosa sonríe y se ven las estrellitas de oro en los dientes tan propias del norte cajamarquino. Dice que se las pagó su esposo cuando les iba bien, pero luego se les murió el ganado y hace diez años que se instalaron en la “montaña”.

Estamos todavía conversando cuando se acerca el camión de Hermes y todas las mujeres corren hacia la escuela. Son casi las 2.30 de la tarde y el personal ubica a las mujeres en tres ventanillas, de acuerdo a su apellido. La fila es larga y el sol continúa calcinante. Los tres promotores que trabajan en las comunidades de Chiriaco e Imaza recorren la escuela, supervisan. Las madres con niños o enfermas cobran primero.

Conforme reciben el dinero, las mujeres van retirándose de la escuela y enrumban a la casa, la mayoría hacia el mercado o los puestos de venta más cercanos al embarcadero. Hablamos con José y Vilma, una pareja awajún procedente de una comunidad de Chiriaco, es el primer mes que cobran y están visiblemente emocionados. Gerson, el promotor de JUNTOS, nos ayuda con la traducción. Han venido con el niño más pequeño, tiene cinco años y está un poco aburrido. Nos dicen que los dos se han puesto de acuerdo en cómo gastar y han decidido priorizar la compra de útiles escolares. Tienen tres niños en la escuela, así que compran tres cuadernos y cinco lapiceros, dos por si alguno de los niños pierde el que le corresponde. Gastan aproximadamente unos diez nuevos soles. Luego de comprar los cuadernos y lapiceros la pareja se despide y enrumba al mercado para comprar víveres. Calculan que ahí van a gastar unos 20 soles en fideos, arroz y aceite, luego deben pagar diez soles por el traslado de la familia. Vilma piensa que se quedara con algo de 50 soles por si tiene que hacer otro gasto en el mes. Ellos no han traído nada para vender, pero el promotor ya ha ido sugiriéndoles que deben preparar algo. Su vecina por ejemplo trajo masato, así que la próxima quiere traer “aunque sea aguaje o poma rosa”.

Dejamos a José y Vilma en el mercado y encontramos a Mariela que ha venido con sus dos hijos menores de cinco y siete años. Han caminado cinco horas desde su comunidad y a los niños se les nota agotados. Mariela lleva ocho meses cobrando y nos cuenta que los cuatro primeros meses

compraba sobre todo ropa para sus hijos (dos en edad escolar) y los útiles que les hacían falta en la escuela como cuadernos, lápices y borrador. Le quedaba muy poquito para comprar algo de alimentos, fideos y arroz principalmente. Hace dos meses conversaron con su esposo y decidieron que iban a empezar a comprar otras cositas pues los niños ya tienen lo que necesitan por este año. Con el pago de este mes Mariela ya compró cinco soles de ropa que equivalen a cuatro prendas de vestir, es ropa usada pero aguanta todavía. El gasto más fuerte que ha hecho es un mosquitero (20 soles). Luego la acompañamos al mercado donde compra cosas de limpieza: un lavatorio, detergente, tres cepillos de dientes y pasta dental, todo por un valor de diez soles. Nos cuenta que ya ha gastado bastante y su idea este mes era “ahorrar”. Lo último que compra es una tetera de ocho soles y piensa que sólo podrá ahorrar 20 soles porque ya gastó diez soles en el almuerzo de ella y sus niños y otros diez en transporte. Nos dice que la próxima vez sólo traerá un niño y ahí quizás pueda ahorrar un poco más.

Mientras despedimos a Mariela y sus niños se nos acercan varias mujeres a quejarse de la especulación. Dicen que los comerciantes suben los precios de un día a otro y parece ser cierto. Un machete puede subir de diez a quince soles sólo por ser “día de pago”. Lo mismo sucede con los alimentos y la ropa. Las mujeres piden que alguien controle esta actitud de los comerciantes.

Jueves 14 de Noviembre: **PAGO EN URAKUSA**

Llegamos a Urakusa luego de haber pasado la noche en Imaza. Son las once de la mañana y no hay muchas mujeres en la “plaza” central, una suerte de gran cancha deportiva rodeada por el salón comunal, la escuela y el comedor popular. Nos llama la atención lo cinco puestos de comida instalados en una esquina, no hemos desayunado así que decidimos comer y luego buscar a las mujeres. Rolando y su esposa Clara nos ofrecen sajino asado con yuca a cuatro soles el plato, y lo compramos al instante. También se vende juane de arroz, choclo y guiso de pavo. Mientras comemos, Rolando nos cuenta en español que son beneficiarios y por segunda vez han traído a vender comida. El promotor les ha dicho que todas tienen que traer algo para vender y de acuerdo a eso habrá incentivos. Mientras conversamos se acerca Germán, el promotor, nos cuenta que hay reunión de beneficiarias y nos invita a observar. Acabamos de comer y vamos para allá, no sin notar que se han instalado más mujeres con sus viandas.

En Urakusa cobran el pago de JUNTOS 214 familias, y algo más de la mitad deben estar reunidas en el salón comunal escuchando la charla de la promotora de salud del MINSA. La promotora habla en español y la profesora Raquel traduce. La charla gira en torno a la papilla, explica su importancia, los componentes y resalta que sólo debe darse a los niños. Recalca que no debe darse a los animales, que es mentira que de diarrea o que mate las hormigas. Lo que pasa, dice, es que da diarrea si la preparan con agua del río sin hervir. Luego hace una demostración de cómo se prepara la papilla correctamente. Son pocas las mujeres que prestan atención, la mayoría está atenta a lo que pasa afuera donde más mujeres llegan con cosas para vender. La promotora de salud exige atención, se enoja, tiene que hablar de las vacunas. El promotor de JUNTOS secunda la exigencia, “por favor atiendan, es importante, ustedes saben los condicionamientos de salud, la talla, el peso, las vacunas, si no se cumplen pueden quedar fuera del Programa o ser sancionadas”. Repentinamente la atención de las mujeres vuelve a centrarse en la charla de salud.

Salimos un rato a observar esta suerte de feria que salvo por nosotros que tenemos efectivo podría ser un gran trueque, pues en su mayoría vendedores y compradores son beneficiarios. Nos acercamos a María y Gladis que cuentan su dinero algo alejadas de los puestos de venta. Ellas son de Jaén, pero viven desde casi 20 años en Chiangos, un caserío de la zona. Dicen que este día les fue bien con las ventas. María trajo en su canasta 15 quesos pequeños y los vendió todos en menos de dos horas, cada uno a dos soles. Gladis trajo cuy frito y piensa que no va a perder, porque Germán y la promotora de salud han separado un cuy completo y con eso ya gana “alquito”.

Cerca de las dos cajamarquinas encontramos a Elena quien, como el noventa por ciento de las mujeres ahí, es awajún. Ella ha traído un lavatorio lleno de aguaje y vende a cinco por un sol, pero no vende muy rápido, en realidad será difícil venderlo todo porque casi todas las familias tienen su árbol de aguaje; la próxima va a cambiar de producto, nos dice algo fastidiada. Es distinto el caso de Beatriz que trajo cocos, son unos cocos grandes y el agua es refrescante, vende a un sol el coco que parece son los mejores, no es tan común cuidar una palmera y ella tiene varias. Vende rápido, el calor la ayuda, el sol quema y todos necesitamos algo de agua. Junto a ella está Nélide, que vende caldo de gallina y ha venido con sus tres hijos a cobrar. Todas conversan en awajún y se cuentan cuánto han vendido en lo que va de la mañana, si les irá bien o mal. Violeta se acerca al grupo, tiene un lavatorio de poma rosa, y vende a diez por un sol, sospecha que le va a ir mal con el negocio, todos tienen poma rosa en sus chacras, la selva está llena de ellas, nadie va a pagar. “La próxima vez voy a traer otra cosita –nos dice– caldo de pavo o juanes”.

Volvemos al salón comunal donde el promotor de JUNTOS sigue hablando. Informa sobre los trámites de DNI pendientes, dice que este mes pedirá reportes de peso y talla. Vuelve a resaltar que la que no cumple será sancionada de dos a tres meses. Lo mismo si viene el marido borracho a hacer escándalo, como sucede justo en ese momento con el esposo de una beneficiaria que le reclama algo en awajún. Es probable que Germán no lo entienda, pero igual advierte que la próxima vez que un esposo aparezca en ese estado de ebriedad, la mujer será sancionada con la suspensión temporal de pago.

Finalmente, a eso de las 12.30 p.m. llega el camión de Hermes. Las mujeres despejan el salón comunal y forman filas en pleno sol del medio día. Las que han traído algo para vender tienen un ticket y son las primeras en cobrar. Es para que se motiven, nos cuenta el promotor. Esta vez un total de 150 mujeres han vendido productos, y él espera que la cifra se incremente para el otro mes. Nos alejamos del centro de pago hacia el sector de tiendas de la comunidad, son tres solamente y poco abastecidas. Por ahí Gladis y María pasan contentas con sus cien soles en la mano, no van a comprar nada en Urakusa porque es muy caro. Como el esposo de Gladis irá a Nieva en la semana, él será el encargado de comprar lo que necesita este mes: zapatos para sus dos hijos que van a la escuela, una frazada y un mosquitero. Con lo que sobre comprará cuatro cuyes mejorados y una gallinita.

Más allá nos encontramos con Violeta, felizmente logró vender toda su poma rosa, ganó algo de diez soles y con eso paga el bote hasta la comunidad, así los cien soles que acaba de cobrar le quedan íntegros para comprar ropita para sus hijos en un puesto que se ha instalado cerca del embarcadero. Son los mismos comerciantes de ropa usada que el día anterior estuvieron en Imacita. Rolando y Clara también pasan por ahí, ellos sí dicen que ganaron bien, algo de 40 soles. Pero se quejan de que en Urakusa no hay mucha oferta y todo esté caro, por eso ellos recién harán las compras el sábado que visiten Imacita. Este mes se van a comprar un par de machetes y también comida: fideos, arroz, aceite, gelatina. Si sobra algo, Rolando dice que va a guardar porque quiere invertir en cacao. Le deseamos suerte y nos vamos del pueblo.

Jueves 13 de noviembre: **PAGO EN VILCASHUAMÁN (BANCO DE LA NACIÓN)**

Partimos de Carhuanca a las 4.15 de la mañana. Esta vez, las beneficiarias de JUNTOS tenían dificultades de conseguir movilidad para trasladarse a Vilcashuamán. Por lo general contratan el camión de la municipalidad, pero hoy no estaba a su disposición pues hace una semana el alcalde lo llevó a Ayacucho. Por eso tienen que acomodarse como sea en una de las dos combis que esperan en la plaza y que se llenan rápidamente. El pasaje es de cinco nuevos soles. La mayoría de las madres llevan a sus hijos más pequeños, pero los mayores, los que están en edad escolar se quedan en Carhuanca pues tienen que asistir a sus clases; algunos se quedaron con sus abuelos, otros con sus papás. En el carro, las señoras a nuestro costado comentan sobre las deudas que tienen con las tiendas, peones y familiares por gastos de alimentos y salud.

Llegamos a Vilcashuamán a eso de las 6, y de acuerdo al orden de llegada las señoras empiezan inmediatamente a hacer cola frente al local del Banco de la Nación, a pesar de que el banco abre recién en dos horas. También han llegado las beneficiarias del distrito vecino de Saurama, que también es monitoreado por la misma promotora de JUNTOS que atiende Carhuanca. Pasan el tiempo conversando sobre el clima –es época de siembra y no llueve– y sobre cómo pueden conseguir peones para el trabajo en la chacra.

A las 8 abre el banco, pero empieza a atender a las beneficiarias recién tres cuartos de hora más tarde. La entrada al local se realiza de forma ordenada, con la ayuda de un par de policías y de la promotora de JUNTOS. El Banco de la Nación cuenta con dos ventanillas, pero sólo en una se atiende a las señoras del Programa, la otra queda reservada para la atención de los lugareños de Vilcashuamán. En lo que podemos percibir, la atención es deficiente, el trato no es bueno. El funcionario increpa constantemente a las beneficiarias en castellano: “donde está tu DNI”, “ya pues, firma, rápido, rápido”. “Qué vamos a hacer, nos dirá más tarde la señora Felicitas, tenemos que humillarnos no más pues”.²⁹ También nos cuentan que antes el trato era peor, hubo un funcionario del banco que “ordenaba” las señoras en la fila con escoba. Era *piñachallana* (“enojón”), les gritaba “Aprende a firmar, si no aprendes no te vamos a pagar”, cosas así. Los promotores han tenido reuniones con los funcionarios del BN y con la policía, desde entonces el trato ha mejorado.

Aún así se presentan algunos problemas en el cobro. Una señora de Saurama no pudo cobrar el mes anterior y ahora esperaba recibir el pago por los dos meses, pero el funcionario se niega, aludiendo que sí le había pagado el mes pasado. La señora reclama a la promotora, pero sin resultado, el funcionario les increpa a las dos. Dos señoras de Carhuanca no están en la relación de beneficiarias que pueden cobrar los 100 soles, a pesar de no haber sido suspendidas. La promotora tampoco encuentra explicación, ella recién ha sido trasladada del distrito de Chungui a Carhuanca y Saurama y todavía no conoce bien a las beneficiarias. Las dos señoras están desesperadas, pero no hay solución, se quedan sin sus 100 soles y con la leve esperanza de poder recibirlos el próximo mes.

Las que sí han cobrado se dirigen, en grupos de dos a cuatro mujeres y algunas pocas acompañadas por sus esposos, hacia las tiendas para realizar sus compras: artículos de primera necesidad como arroz, azúcar, leche, detergente, jabón, aceite, cereales, frutas, verduras, panes. Lo hacen en cantidad:

(29) Pareciera que nuestra observación no fue casual: “La población [de Saurama] manifiesta quejas respecto del trato del personal de la agencia bancaria de Vilcashuamán” (Contraloría General de la República 2007: 74).

diez kilos de azúcar, aceite en bidones, media caja de leche. Trasladan las cajas al paradero, después vuelven y siguen comprando. Hacemos un recorrido por las tiendas, los comerciantes comentan que los de la zona de Carhuanca y Saurama sí compran alimentos de primera necesidad, pero siempre incluyen la coca y el alcohol aunque últimamente ha bajado, anteriormente compraban mitad alimentos y mitad alcohol. Los del distrito de Concepción, nos dice un vendedor, gastan casi todo en trago: “no es capaz de comprarle unas zapatillas de diez soles aunque el niño esté llorando”. Nosotros, por cierto, no hemos observado ninguna compra de alcohol.

Finalizadas las compras, las señoras se dirigen hacia el mercado para almorzar, el menú a tres soles. Con eso han gastado casi todo el dinero que acaban de cobrar, una que otra que se quedó con diez o quince soles, a otras les alcanza apenas para el pasaje de retorno.

Luego del almuerzo, las mujeres regresan al paradero para esperar algún carro que las regrese a Carhuanca, pero resulta más difícil de lo que pensaban: no hay movilidad. Felizmente nuestro asistente de campo es oriundo de Vilcashuamán, él tiene un amigo aquí que posee una combi y le convence de llevar a las señoras, aunque sea por un pasaje ligeramente elevado de seis soles. Una de las dos señoras que no pudo cobrar dice que no le alcanza ni para el pasaje, pero las demás le señalan que no se preocupe, que le van a prestar. Suben sus bultos al techo del carro y emprenden el viaje de retorno. Durante el viaje conversan sobre sus compras, que les durarán hasta el próximo cobro, y sobre la “injusticia” que experimentaban en el banco.

A la 1 y 45 de la tarde estamos de regreso en Carhuanca. Un grupo de otras señoras llegaría un par de horas más tarde con un camión que casualmente hizo la ruta, pero también hay quienes no llegaron ese mismo día porque no encontraron movilidad. Nos comentan que ése es un problema bastante común, y peor si el pago es un día viernes; como sábado y domingo no hay carro a Carhuanca, tienen que quedarse en Vilcashuamán hasta el lunes.

Miércoles 19 de noviembre: **DÍA DE PAGO EN TOTORA-OROPESA**

Salimos a las 9 de la mañana de Mamara hacia Totorá-Oropesa. Al pasar vemos una gran cantidad de señoras que van caminando, algunas con niños. El trayecto de Mamara al punto de pago no es muy largo y además es de bajada, demora alrededor de una hora y media a pie y veinte minutos en camioneta, aunque en épocas de lluvia la carretera es un poco peligrosa.

En la plaza ya están instalados los puestos de venta de la feria que usualmente se forma en los días de pago de JUNTOS. A la izquierda se ubican los puestos con los útiles de limpieza, cucharones, ollas, espumaderas, platos, vasos, etc.; a la derecha los puestos con las frutas y verduras; atrás venden la comida preparada y adelante ropa. También pudimos observar a comerciantes ambulantes que caminaban por todos lados ofreciendo útiles escolares.

Las beneficiarias llegaban de todos lados con traje típico. Algunas llegaron de Mamara con su falda de Maranganí en una bolsa y se van cambiando en la medida que se acerca la hora del pago. Los promotores de JUNTOS las obligan a usar esta ropa para poder diferenciarse del resto de centros poblados; si no se la ponen, dicen, serán suspendidas.

La transportadora llega a las diez de la mañana y el personal encargado del pago se instala de inmediato en la comisaría. Agrupan a las señoras en dos filas: las de Mamara a la izquierda y las de otros centros poblados a la derecha. Se nota una diferencia entre las beneficiarias, pues en las que vienen de las comunidades se puede observar más características propias de ámbitos rurales como la vestimenta, el color de la piel quemada por el frío, una mayor timidez, incluso su uso del quechua a diferencia de lo que observamos en las entrevistas y grupos focales. Conversan entre ellas, muy tranquilas, algunas sentadas otras paradas. Una por una entra a la comisaría a cobrar. También podemos ver a uno que otro varón en la cola.

Aprovechamos para dar una vuelta y nos encontramos con un comerciante que había estado toda la semana en Mamara; él había llegado con su camión desde Santo Tomás en Cusco, traía queso, arroz y azúcar. Era la primera vez que estaba en una feria de JUNTOS, nos dice que el negocio está bajo.

Saliendo de la comisaría, se ve a las señoras dirigiéndose a los puestos de verduras y frutas. Son estos puestos los que tienen la mayor venta, los otros no tanto; por ejemplo, los comerciantes de utensilios para la cocina mencionan que han bajado mucho las ventas. Podemos observar los chalecos rojos del Comité de Transparencia de Mamara. Ese comité tiene la misión de vigilar que las señoras compren productos que el promotor les recomienda en las charlas, a las que asisten puntualmente bajo amenaza de ser suspendidas. Susana, a la que conocimos en Mamara, gasta buena cantidad de lo que ha recibido en frutas y artículos de primera necesidad como arroz y azúcar. Carmen compra casi seis kilos de pescado para su restaurante. Algunas señoras gastan parte de la transferencia en tela para su falda Marangani. También vemos que muchas no compran nada.

Cerca del mediodía gran parte de las señoras ya regresan a Mamara en combis y *station wagons*. Nosotros emprendemos camino a Progreso, mañana pagan allá...

Jueves 20 de noviembre: **DÍA DE PAGO EN PROGRESO**

Sabíamos que la transportadora llegaría a Progreso poco después del mediodía. Ellos aún estaban pagando en Curasco, así que decidimos visitar alguna comunidad lejana. A las 8 de la mañana emprendimos el camino hacia Cconccacca, nos dijeron que el camino hasta ahí era de dos horas aproximadamente; sacando cálculos gruesos teníamos tiempo para ir, hacer dos entrevistas y regresar para observar el día de pago. Durante el camino vimos a las señoras que habían partido desde Cconccacca hacia Progreso, las que iban a pie habían salido a las cinco de la mañana para llegar al mediodía, algunas lo hacían a lomo de bestia, y otras en las combis que la empresa minera usualmente brinda para movilizar a beneficiarias los días de pago. En el camino vemos a señoras esperando que las lleve un carro, pero todos pasan llenos. En Cconccacca entrevistamos al encargado de la posta de salud y a la directora de la escuela primaria; nos cuentan sobre la influencia de minera Xstrata en la localidad, sobre todo en educación y empleo, y de los persistentes índices de desnutrición infantil.

De regreso, en Progreso notamos que ya había llegado la transportadora a la Plaza de Armas. Al igual que en Mamara, los encargados de pagar empiezan a llamar a las señoras, las forman en dos filas para que ingresen a la municipalidad a cobrar. La cantidad de beneficiarias es menor que en Mamara, también se las ve más rurales, usan traje típico color negro y con bordados finos. Por la plaza se ve al

promotor de JUNTOS corriendo de un lado al otro, coordinando la transferencia. También vemos a la promotora de CRECER, ella nos cuenta que aún existe desnutrición y que la gente está muy relajada para hacer sus biohuertos y letrinas, pero sabe que tiene que ser paciente y tolerante con la población de estos lugares; ella considera que es un trabajo de largo plazo. La transferencia es rápida, casi todas han cobrado una hora después de que se la transportadora se instaló en la municipalidad.

La feria es más modesta y desordenada que la de Totorá. Después de cobrar, las beneficiarias guardan el dinero en una bolsa. Algunas se dirigen hacia los puestos de frutas y verduras, una que otra que compra comida para sus hijos y para ella misma, casi nadie se interesa por los utensilios de cocina. La mayoría regresa inmediatamente a sus comunidades; es probable que gasten la mayor parte del dinero recién en la feria dominical que hay desde hace veinte años en Progreso.

4.4 LAS CONDICIONALIDADES

La característica principal de los PTC es que los beneficiarios tienen que acogerse a ciertos servicios del Estado a cambio de la transferencia monetaria. Al respecto, Vargas y Salazar señalan que:

“Es difícil esclarecer si el subsidio supone una ‘obligación’ coercitiva hacia las beneficiarias a cumplir con las condicionalidades de asistir al centro de salud y mandar los niños y niñas al colegio o si, por el contrario, se trata de un compromiso adquirido que es necesario cumplir por una ética de cumplimiento de responsabilidades” (2008: 26).

Según las autoras, en Cushipampa (Huánuco), “los beneficiarios y beneficiarias perciben claramente las condicionalidades como ‘órdenes’ que hay que cumplir” (Ibíd.: 27), mientras que en las comunidades de Andahuaylas y Huancavelica la población parece haber asumido como propios en cierta medida los compromisos con el Programa. En nuestro estudio, las diferencias se presentan más a nivel individual; es decir, hemos encontrado ejemplos de ambos tipos en todos los distritos, aunque la diferencia principal no se refiere ni al lugar ni a la persona, sino a la condicionalidad: no es lo mismo cumplir con un requerimiento en educación que con uno de salud, y eso se debe básicamente a las expectativas que la población relaciona con cada uno de estos factores, y –sobre todo en lo que se refiere a la salud en la Amazonía– a disposiciones culturales y a la distancia que existe entre las comunidades y los establecimientos de salud.

En las páginas siguientes presentamos los principales hallazgos sobre estas condicionalidades del Programa JUNTOS, su cumplimiento y los efectos que generan en las zonas del estudio. Una vez más cabe aclarar que –de acuerdo con el enfoque de nuestro trabajo, señalado en la introducción– no nos referimos a una evaluación cuantitativa, sino principalmente presentamos un mapeo de las percepciones existentes entre los diferentes actores involucrados.

• EDUCACIÓN

En general, podemos afirmar que las familias beneficiarias envían a sus hijos a la escuela o al colegio. Sin embargo, este “cumplimiento de la condicionalidad” no se debe necesariamente al Programa JUNTOS. En la sierra peruana, la educación –el sueño que sus hijos “salgan adelante”, que sean profesionales– ha sido una preocupación para los padres de familia mucho antes del Programa y fue reiterada una y otra

vez en nuestras entrevistas y grupos focales, tanto por parte de beneficiarios como de no beneficiarios. También en los distritos amazónicos encontramos esta valoración positiva de la educación, aunque por las condiciones económicas muchas veces no puedan enviar a sus hijos a estudiar. Por otro lado, existe una diferencia importante entre ambas zonas, mientras en la sierra el discurso del éxito personal es una constante, en la Amazonía es la comunidad la que decide aportar por aquellas personas que destacan en la educación y eso hace que el éxito sea visto más que como un logro individual como un éxito comunal.

Eso significa que el impacto que JUNTOS pueda tener en este aspecto es más bien limitado, no por un desinterés de la población sino –todo lo contrario– porque los niños ya estaban matriculados anteriormente en los centros educativos. Muestra de ello es que no ha aumentado significativamente la matrícula ni en los distritos del departamento de Ayacucho ni en los de Apurímac. En Carhuanca, más bien, la escuela primaria está lejos de recuperar el nivel de matriculación antes de la violencia. Según comenta el director, el número de alumnos ha bajado de unos 150 en 2006 a 130 en el año pasado y 112 en el año actual. También la directora de la escuela de Mamara, en Apurímac, menciona que no han aumentado las matriculas, más bien han disminuido de 150 a 143 niños matriculados este año. En Progreso, la presencia de la empresa minera XStrata ha generado un impacto positivo, pues ha construido infraestructura y tiene programas de educación en la comunidad de Cconccacca. La directora de la escuela afirma que sí ha aumentado la población escolar es por ello y porque los padres de familia asumen que sus hijos no van a conseguir trabajo en la mina si no tienen un nivel de educación superior al de ellos.

La condicionalidad de JUNTOS no se refiere a la matrícula, sino a la asistencia. Nuestros entrevistados –tanto beneficiarios como no beneficiarios– han sido enfáticos al respecto: no hacen faltar a sus hijos “por ningún motivo”. También los adolescentes que participaron en los grupos focales afirman que faltan poco, y si se da el caso es por alguna enfermedad.

Estas afirmaciones no coinciden del todo con la versión de los profesores. Si bien en los tres departamentos hemos entrevistado a maestros que perciben un cambio positivo iniciado por el Programa JUNTOS y notan una diferencia entre beneficiarios y no beneficiarios,³⁰ esta apreciación no es unánime. Hay profesores que hacen una distinción más estructural y fuera de la influencia de JUNTOS. Según el director de la escuela primaria en uno de los distritos de Apurímac, por ejemplo, hay ausentismo sobre todo entre los alumnos que vienen de las comunidades alejadas, cuya población es en su mayoría beneficiaria del Programa. En varias escuelas de la sierra se han recogido testimonios según las cuales el mayor problema para la asistencia escolar sería el alcoholismo y el analfabetismo de muchos padres de familia.³¹ También se ha señalado –contrario a lo que afirman los padres– ausencias debido al trabajo en la chacra y en la mina artesanal.³²

(30) Pregunta: ¿Hay diferencias con las demás familias que no están dentro del Programa?

Respuesta: Sí

Pregunta: ¿En qué sentido?

Respuesta: El ausentismo

Pregunta: ¿De los no beneficiarios?

Respuesta: Sí

Pregunta: ¿Y a qué cree que se deba esta falta?

Respuesta: Parece que el problema es la condición del Programa JUNTOS [...] y por miedo a que se les corte envían y en el resto [los no beneficiarios] no. (Entrevista con profesor en el distrito de Progreso, Apurímac).

(31) “Aquí la educación es de pésimas condiciones de parte de los padres, no colaboran a sus hijos, no tiene interés y por tanto los niños no cumplen. No hay ayuda de parte de los padres sobre todo en la deserción escolar, no se interesan los padres de familia por la educación, no hay colaboración de los padres de familia. Son analfabetos.” (Entrevista en escuela primaria, Apurímac).

(32) Pregunta: ¿Y por qué faltan? ¿Qué hacen los niños cuando faltan?

Respuesta: A veces ayudan en la casa, los quehaceres más que todo, como todos viven del trabajo de la mina, del pastoreo, para eso. (Entrevista con profesor en el distrito de Progreso).

Sobre todo en Ayacucho hemos escuchado opiniones frontalmente opuestas a JUNTOS entre algunos profesores. Para mencionar sólo un ejemplo: uno de nuestros entrevistados, director de su instituto educativo, no ve ningún impacto positivo del Programa JUNTOS, “lo contrario”:³³ según él, las familias no cumplen con las condicionalidades, los alumnos asisten desaseados y abandonan las clases, y los padres dan más importancia a sus chacras y animales que a la educación de sus hijos. Opiniones similares expresó la directora del Centro Educativo Inicial en el mismo lugar, mientras el director de la secundaria fue claro en afirmar que sí hay una diferencia entre niños de familias beneficiarias y no beneficiarias en cuanto a asistencia y abastecimiento con útiles escolares. Obviamente, la discordancia puede corresponder tanto a disparidades realmente existentes entre los diferentes institutos educativos, como –más probable por lo que hemos visto– a apreciaciones subjetivas sobre el Programa JUNTOS en general y no tanto a un aspecto específico.

Desde el lado de los padres de familia, en Mamara y en Carhuanca se han expresado quejas por parte de algunos beneficiarios de JUNTOS que se les exigen a veces “colaboraciones” obligadas por estar en el Programa, con el pretexto, por ejemplo, que se acabó el papel o que se malogró la computadora.

El aspecto donde probablemente se observa un mayor impacto positivo del Programa JUNTOS es en la compra de útiles y de uniformes escolares, si bien nuestras entrevistas con los profesores por lo general no han revelado diferencias importantes entre beneficiarios y no beneficiarios al respecto, sólo en el sentido que los últimos lo hacen “por su propio esfuerzo”. En todo caso, en nuestras observaciones –recuérdese por ejemplo del día de pago en los distritos amazónicos– pudimos constatar que los beneficiarios invierten en útiles escolares, lo cual está confirmado por los profesores;³⁴ y los miembros de Operación Mato Grosso en Mamara afirman que desde que reciben la transferencia las señoras ya no se acercan a la parroquia a pedir materiales.

La Amazonía es la región donde el impacto del Programa JUNTOS es más evidente, pues ha generado cambios positivos en determinados aspectos que constituían un problema grave en la región, particularmente el nivel de matrícula y deserción. Tanto para los directores de las escuelas en las comunidades visitadas como para el director de la UGEL, el Programa JUNTOS ha significado en primer lugar que el número de niños matriculados se incremente, en algunos casos duplicándose sobre todo a nivel primaria; a la vez ha generado que baje la deserción escolar. Por ejemplo, en la escuela de Nazareth, en el distrito de Imaza, durante 2007 desertaron cuarenta niños, mientras que en 2008, casi finalizando el año, sólo desertaron nueve. Desgraciadamente, el aumento del alumnado no va acompañado de una ampliación de las plazas docentes, por lo que en cada aula un maestro debe atender a 42 niños como promedio y por lo general de más de un grado.³⁵

Al no estar enmarcados en una política educativa más integral, los cambios causados por el Programa JUNTOS terminan generando nuevos vacíos y problemas. Por ejemplo el déficit de profesores en la zona se incrementa. El director de la UGEL Nieva necesita 1,200 profesores en los niveles

(33) Cita literal de la entrevista.

(34) “Lo que veo, los que sacan del Programa de JUNTOS, sus hijos responden en lo de útiles escolares, los que no son beneficiarios no responden” (Profesor en el distrito de Nieva, Amazonas). La posibilidad de comprar útiles escolares gracias a la transferencia de JUNTOS aparentemente influye también en la matrícula.

Pregunta: ¿Se ha incrementado la matrícula de niños a partir del Programa JUNTOS?

Respuesta: Ahora tenemos 265 y el año pasado fueron 221, decían que no tenían plata para poder comprar sus útiles escolares, ese era el pretexto de ellos, ahora ya no hay excusa.

(Directora de una escuela primaria en el mismo distrito amazónico).

(35) En una revisión crítica de algunos PTC, Rawlings (2005) sostiene que estos programas fallan si no existe una buena oferta de servicios en educación y salud para la demanda que generan.

de primaria y secundaria y sólo cuenta con 600. Con el incremento del alumnado es probable que ahora se necesiten por lo menos 100 docentes más, sobre todo maestros bilingües que son los más valorados. Para él, JUNTOS es un programa incompleto y poco concertador, no han sido llamados a conversar sobre las posibilidades, limitaciones y cambios que el Programa ya está generando, ni sobre las acciones que tomar para hacer que funcione mejor.

Por otro lado, en todos los distritos visitados existe equidad de condiciones para ambos sexos en lo que se refiere al acceso a la educación. La discriminación de las niñas es considerada “cosa del pasado”, de modo que en los distritos de Apurímac, por ejemplo, hay escuelas que tienen más mujeres matriculadas que varones. Sin embargo, cabe aclarar que tampoco esta tendencia es un mérito del Programa JUNTOS, pues se ha iniciado mucho antes. En el departamento de Amazonas, que es el que más deficiencias tiene aún en este aspecto, aproximadamente desde hace una década atrás se han puesto en marcha diversas iniciativas para fomentar la matrícula y asistencia de las niñas rurales a la escuela. De acuerdo a lo conversado con los profesores, ellos han participado de diversos programas y capacitaciones donde se les motiva y capacita en la importancia de educar a las niñas. Podemos decir, entonces, que JUNTOS contribuye a afirmar esta tendencia, pero no la inaugura ni la define.

Resumiendo, entonces, hay una marcada conciencia en la población sobre la importancia de una buena educación; no hemos hallado evidencia, por ejemplo, para la hipótesis de que las familias siguen llevando a los niños más allá de la edad normativa a la escuela primaria para no perder la condicionalidad. Al contrario, algunos padres de Progreso manifestaron que la primaria es sólo de paso y la verdadera educación importante es la secundaria.

En los distritos de Apurímac, una de las principales preocupaciones de los padres de familia es la baja calidad de la educación. Tanto en Mamara como en Progreso se ha encontrado que tanto beneficiarios como no beneficiarios, autoridades y adolescentes consideran que la calidad de la educación en su localidad es pésima por diversas razones, entre la más importante está que los profesores dedican más tiempo a actividades agropecuarias que a su deber como docente.

En los dos distritos ayacuchanos, en cambio, la gente por lo general está conforme con la calidad de la educación y afirma que los maestros han cambiado, que ya no faltan como antes. Están conscientes que JUNTOS los obliga a matricular a sus hijos en las escuelas locales, pero no lo consideran como problema. Sólo uno que otro afirma que le gustaría mandarlos para que estudien en otro lugar, pero no lo hace por falta de economía.

Tampoco en Amazonas el hecho de que los niños estudien en el lugar es percibido como algo negativo, por lo menos a nivel de educación primaria. Los padres casi nunca envían a sus hijos a estudiar la primaria fuera de la comunidad, básicamente porque es considerado como un logro del pueblo awajún que casi todas las comunidades tengan hoy una escuela. Es distinto en el caso de quienes tienen hijos en la secundaria, donde sí es mucho más frecuente que los niños se desplacen hacia las capitales distritales o hacia algún centro poblado menor. Encontramos por ejemplo algunos beneficiarios cuyos hijos estudian secundaria internados en el Colegio Fe y Alegría de Imaza, y de hecho casi la totalidad de los entrevistados espera poder enviar ahí a sus hijos a continuar con los estudios, pues brinda un buen servicio y resuelve las necesidades de alimentación y vestido de los niños.

• SALUD

Las condicionalidades relacionadas con el tema de la salud son generalmente cumplidas. Aunque, a diferencia de las condicionalidades relativas a educación, su cumplimiento se debe mucho más a la obligación y al temor de ser suspendidos del Programa.³⁶

Como tendencia, los beneficiarios utilizan más los servicios de salud que los no beneficiarios, básicamente debido a las condicionalidades de JUNTOS, aunque también hay otros factores que influyen de cierta manera en una mayor asistencia a la posta de salud, como la creación del Seguro Integral de Salud (SIS), y en algunas localidades la labor previa de alguna ONG. En Carhuanca, la Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA Perú) tenía hace algunos años un proyecto para mejorar la calidad de vida en la comunidad que incluía el control prenatal de las madres gestantes. En Pomacocha estuvo presente, hacia fines de los años noventa, la ONG Manuela Ramos con un proyecto de salud reproductiva (Reprosalud) que tuvo cierto impacto en zonas rurales, el cual, sin embargo, poco a poco se ha ido perdiendo. Pero ni en los distritos de Ayacucho ni en Apurímac se ha observado una conducta en la población que vaya más allá del cumplimiento de las obligaciones con el Programa. Es decir, la gente acude a la posta porque tiene que cumplir la condicionalidad en salud en el caso de los beneficiarios de JUNTOS, y cuando están enfermos en el caso de los no beneficiarios.³⁷ No hemos encontrado una noción de control preventivo, queja recurrente de los que brindan el servicio.³⁸

Aún así, en la percepción de la población en los distritos ayacuchanos, el Programa JUNTOS está mucho más ligado al sector salud que a educación; sin embargo, a veces persiste una cierta desconfianza de la gente frente al enfermero o la obstetra de la posta debido al hecho de que se rote constantemente al personal.

En Ayacucho, la suspensión del Programa por dar a luz en su casa es una práctica generalizada, tal como fue confirmado en las entrevistas con los promotores del Programa JUNTOS.³⁹ La misma situación se da aparentemente en Apurímac, aunque pareciera que la ambigua condicionalidad del parto institucional a veces es utilizada sólo como “estrategia” para “asustar”.⁴⁰ Tanto en Ayacucho como en Apurímac, el tema es ambiguo porque se ha encontrado que en algunos servicios de salud no se asume como condicionalidad mientras en otros sí, lo cual contribuye a que el Programa no sea

(36) “Los beneficiarios de JUNTOS vienen por las condicionalidades, porque si no se le corta, no se esfuerzan en venir, las mamás no traen a sus hijos. Acá la gente es así, si no le exigis no viene, hay que estar exigiendo” (Entrevista en un puesto de salud de la sierra). El testimonio es representativo de las opiniones recogidas sobre el tema en los centros de salud y hasta entre familias beneficiarias y no beneficiarias; también coincide con los hallazgos de Vargas y Salazar: “Lo que habría ocasionado cambios radicales en la asistencia a servicios es la obligatoriedad establecida por JUNTOS de asistir puntualmente a los controles y de dar a luz en el establecimiento” (2008: 46).

(37) En Mamara, los no beneficiarios mencionan que sólo llevan a sus hijos mensualmente a la posta durante los primeros tres años, porque les dan alimentos (papillas). Después los llevan sólo cuando se enferman.

(38) El jefe de la Microred de Salud Imaza compartía esta perspectiva y señalaba además otros problemas que él percibía: “Los awajún que vienen al centro de salud, piden que se les pague la gasolina para transportarse [al establecimiento]”.

(39) La misma práctica se da también en otros departamentos: “Además de suspenderles el incentivo, las mujeres son multadas cuando dan a luz en su casa” (Vargas y Salazar 2008: 46).

(40) -Pregunta: ¿Ustedes les dicen a las mujeres que es condicionalidad del Programa que ven parto institucional?
Respuesta: Claro, incluso ellos tienen información desde el coordinador.
Pregunta: ¿Si no hacen parto institucional las suspenden?
Respuesta: Así es.
(Entrevista con encargado de un Puesto de Salud en Apurímac).
-Pregunta: ¿El parto institucional es una condicionalidad del Programa JUNTOS?
Respuesta: “No siempre, le hacemos asustar no más, es una estrategia no más”.
(Entrevista con enfermero en otro Puesto de Salud en Apurímac).

entendido plenamente entre la población beneficiaria. En todo caso, el parto institucional en el ámbito andino estudiado no causa mayores problemas, pues se ha generalizado y son muy pocas las mujeres –o bien también sus esposos– que insisten todavía en el parto domiciliario.⁴¹

La situación es muy diferente en Amazonas, donde la práctica más frecuente sigue siendo dar a luz en casa, solas o asistidas por una partera que generalmente vive en la misma comunidad. Eso es parte de la costumbre y tradición cultural awajún, pero también influye la lejanía de algunas comunidades del centro de salud, pues dos o tres días de camino, a pie y por río, constituyen un riesgo alto para la vida de la madre y del niño. Por consiguiente, en Amazonas no pudimos constatar que el parto institucional se hubiera presentado como una condicionlidad del Programa JUNTOS; lo que sí se exige con particular énfasis son los controles pre y postnatales, a los cuales las mujeres parecen estar respondiendo.

Al respecto es interesante resaltar la iniciativa asumida por el centro salud de Chiriaco, donde se ha implementado un programa de capacitación a parteras. Se capacita a mujeres generalmente entre los 40 y 50 años, pobladoras de la misma comunidad con alguna experiencia en atención de partos. A estas mujeres se les paga diez soles por parto atendido correctamente, además de entregarles un botiquín de primeros auxilios y brindarles constantemente información sobre sus responsabilidades y funciones. Cuando la madre atendida llega a su primer control postnatal y se confirma que todo está en orden, las parteras pueden cobrar.

En Amazonas, las brechas culturales y sospechas mutuas entre la población nativa y el personal del MINSA son más profundas (véase por ejemplo, la descripción del día de pago en Urakusa). Durante los últimos años, el MINSA ha hecho esfuerzos notables hacia una apertura intercultural;⁴² en la práctica cotidiana del personal de salud, sin embargo, estos esfuerzos no siempre se ejecutan adecuadamente. Algunos que provienen de la costa miran con cierto prejuicio y desprecio la realidad awajún, lo cual se expresa, por ejemplo, en comentarios sobre el supuesto incremento de los embarazos entre las mujeres nativas para ingresar al Programa JUNTOS. Pero sobre todo, el escaso presupuesto (falta de personal, materiales, recursos para movilidad) con que cuenta el sector salud hace que sea difícil cumplir con todas las nuevas disposiciones e iniciativas del propio sector.

Por otro lado, muchos padres de familia nativos rechazan la vacunación contra la Hepatitis B a raíz de información que tenía al mercurio entre sus componentes, y por lo tanto ocasionaría el autismo en los niños, parálisis y otros efectos negativos.⁴³ Es por ello que algunos decían que el obligarlos a

(41) *Eso se distingue de lo que se pudo observar en un trabajo anterior en Huancavelica, donde sí se han presentado algunos problemas con el parto institucional (Díaz et al.2008). Según la tradición cultural en el mundo andino, la parturienta tiene que entregar su propia sangre y la placenta a la tierra. Por eso es que dan a luz en posición vertical, lo cual ahora está permitido en los centros de salud. Sin embargo, es imposible que allí entierren la placenta. Esa es una de las razones para que aún haya todavía mujeres que se niegan al parto institucional, o lo aceptan con muchas dificultades. Una mujer no beneficiaria en Mamara nos contó que "a veces tengo miedo, sólo al primer hijo he dado luz en Arequipa, las enfermeras me trataron mal, desde esa vez tengo miedo y por eso a todos he dado luz en mi casa." Detrás del "mal trato" hay a menudo discrepancias culturales.*

(42) *En el marco de esta apertura se ha elaborado, por ejemplo, la Estrategia Sanitaria Nacional "Salud de los Pueblos Indígenas". En 2002, se creó el Centro de Salud Intercultural (CENSI), en reemplazo del Instituto Nacional de Medicina Tradicional (INMETRA), órgano de línea del Instituto Nacional de Salud. Entre otras líneas de acción el CENSI se ocupa de la adecuación cultural de los servicios y establecimientos de salud en el ámbito de los pueblos indígenas, la capacitación y formación de recursos humanos que presta servicios a pueblos indígenas en la interculturalidad en salud y el fortalecimiento del trabajo comunitario con la participación activa de los pueblos indígenas. (<http://www.ins.gob.pe/gxpsites/hgxpp001.aspx?2,8,76,Q,S,0,MNU;E;1;21;10;6;MNU>).*

(43) *Según la directora de un Centro de Salud en Amazonas, en julio 2008 se habría repartido un documento de la Asociación Médica del Perú – "un documento simple, que no tiene firma ni nada"–, el cual dice que la vacuna contiene un porcentaje de mercurio dañino. "A raíz de eso la gente ya no se quiere vacunar, especialmente los nativos. Nosotros junto con la Red de Salud hemos tratado de aclarar, investigando bibliografía, he hecho bastantes análisis y no se encuentra nada. Incluso se retiró el mercurio de la vacunas. Tuvimos una reunión, vino la gente de la red de salud, el director, el encargado, para informar. Incluso me vacuné delante de ellos, pero dicen no, la doctora se vacunó con un frasco diferente. El problema es la mentalidad de la gente, los nativos son una población difícil".*

vacunarse tenía por objetivo “eliminar al pueblo awajún”.⁴⁴ En algunos lugares, las familias nativas no aceptan la papilla del MINSA porque “hay ideas de que mata a los niños, les dan a los chanchos. Hay un rechazo cultural, no entienden y desconfían”.⁴⁵ El representante del equipo zonal de PRONAA en un distrito amazónico señalaba que las mujeres eran las más reticentes a este tipo de alimento (en línea con la idea de que eventualmente les haría daño): “Como los padres prueban la papilla y no les gusta, piensan que tampoco le gustará a sus hijos y la botan”. Todo ello sucede pese a las campañas de PRONAA y el sector salud (a través de cuyos puestos de salud se hace llegar este producto) y a la articulación que se ha logrado con JUNTOS. En la sierra hemos encontrado sólo casos aislados de este tipo, que por lo general se deben a la influencia de iglesias evangélicas o pentecostales, como el de un ex dirigente de la comunidad de Pomacocha convertido a miembro de la Asamblea de Dios, que se niega a acudir al puesto de salud porque teme que le aplican inyecciones para esterilizarlo.

Otro problema en la Amazonía, quizás el principal, son las enormes distancias que tiene que recorrer la población para acercarse a los servicios. En tal sentido los requisitos de JUNTOS generan cambios positivos en la medida que las condiciones del entorno favorecen su cumplimiento. Cuando las distancias o los costos son demasiado elevados, muchos beneficiarios optan por no ir con la frecuencia mensual. Por ejemplo, trasladarse de Bajo Canampa a Alto Canampa, donde está situada la posta, cuesta alrededor de diez nuevos soles ida y vuelta por una hora de viaje, lo cual pone obstáculos al cumplimiento.⁴⁶

• NUTRICIÓN

En el caso de los beneficiarios, el principal motivo para acudir al centro de salud es el control de talla y peso para los niños, que corresponde a una condicionalidad del Programa JUNTOS relacionada con el tema de la nutrición.

En la sierra, la condicionalidad se cumple a veces con retraso, pero se cumple; y al igual que las condicionalidades de salud, se cumple por obligación. En Pomacocha, por ejemplo, hemos notado una clara diferencia entre familias beneficiarias y no beneficiarias al respecto, en el sentido que sólo las primeras llevan a sus niños mensualmente al control, mientras las últimas afirman –en palabras de una madre– que “no tengo por qué hacerlo, si es una condicionalidad para ellos”. En Carhuanca, la diferencia no parece tan marcada, pues también las señoras reunidas en el grupo focal para no beneficiarias afirman mandar a sus hijos con regularidad a la posta, lo cual fue confirmado por el personal; probablemente se trata de una secuela de la presencia de ADRA Perú en años anteriores.

Sobre los resultados que se habrían logrado en el mejoramiento de la nutrición existen contradicciones entre el personal del MINSA y las beneficiarias. Las madres entrevistadas afirman gastar buena parte de la transferencia para la alimentación de sus hijos, y de hecho se ha visto en todas las observaciones durante los días de pago la compra de frutas, leche y otros alimentos. En Mamara hasta se

(44) *Pregunta: “¿Qué no les gusta de JUNTOS?”*
Respuesta: “A través de JUNTOS van a acabar con el pueblo awajún, los mestizos odian a los awajún, por eso han estado exigiendo que vacunen.” (Grupo Focal con mujeres beneficiarias Bajo Canampa).

(45) *Entrevista con la directora de un Centro de Salud. Véase también arriba, la descripción del día de pago en Urakusa.*

(46) *“¿Qué hace una mamá cuando el pasaje le cuesta 50, 100 soles para venir sólo a vacunar? ¿Qué prefiere? Quedarse en vez de venir a vacunar”. (Entrevista con el alcalde de Nieva).*

los beneficiarios en los días de pago y que coordina estrechamente con el promotor de JUNTOS—⁴⁷ para asegurar que siquiera una parte de la transferencia se gaste en alimentos. Además, casi todos los entrevistados, en todos los distritos visitados, cuentan que ahora están comprando gallinas con el fin de tener más huevos para el consumo familiar, y la instalación de biohuertos para el cultivo de verduras en la sierra es una preocupación principal tanto de los promotores de JUNTOS como del personal de salud, y hasta de algunas autoridades.

Sin embargo, en los puestos de salud –con la excepción de Mamara, cuya encargada sí está conforme con los avances en la nutrición de los niños, lo cual aparentemente se debe en buena medida al compromiso del personal de salud⁴⁸– se nos informa que la desnutrición sigue siendo un problema grave. Esta es la percepción del personal del MINSA tanto en la sierra como en la selva. En la Amazonía, por su parte, ahonda el problema de la mala nutrición la recurrencia de enfermedades diarreicas, tal como señalan varios representantes del sector salud.⁴⁹

Las explicaciones para estas contradicciones –entre las madres que afirman invertir en la alimentación de sus hijos y el personal de salud que no ve avances–pueden ser varias. Una primera es de carácter eminentemente económico: en zonas de selva, por ejemplo, el precio de la proteína (reconocida como el principal déficit nutricional de la zona) como pollo y gallina escapa a las posibilidades de los beneficiarios para proveerse regularmente de ellos (tal cual requeriría una alimentación balanceada), por lo que se puede estar invirtiendo en comprar carne sin que ello contribuya a mejorar sustancialmente la dieta familiar. Asimismo, lo que pudimos observar en todo caso es una fuerte distancia sociocultural entre la población campesina o nativa y los profesionales, que lleva a un mutuo desentendimiento. Detrás de este desentendimiento subyace una gran desconfianza mutua: la enfermera que se queja porque “la gente no le da suficiente importancia a la salud” (puesto de salud en la sierra),⁵⁰ y las madres afirman que en la posta “nos tratan mal” (beneficiaria en Apurímac)⁵¹ o que no saben cómo tomar con exactitud la talla y el peso (Pomacocha). También hemos escuchado quejas de beneficiarias que, al llevar a sus hijos para el control en la fecha indicada en su carné, encontraron la posta de salud cerrada.⁵²

Por otro lado, es plausible que ambos lados tengan parte de razón: es decir, que los niños efectivamente coman más, como sostienen las madres, sin que eso signifique necesariamente que se alimentan mejor, lo cual daría la razón al personal del MINSA. Las entrevistas revelaron que la consciencia en la población de que los niños pequeños necesitan una alimentación especial está aún por desarrollarse; por lo general, comen lo mismo que los adultos, con el ocasional agregado unas

cuantas cucharadas de leche. En tal sentido, hemos escuchado a madres beneficiarias que reclaman capacitación en temas de nutrición; las charlas que se dan en las postas no parecen suficientes.⁵³

Una de las hipótesis sobre el tema de la nutrición que nos tocó contrastar en este estudio sostiene que los beneficiarios ahora están consumiendo más productos enlatados en lugar de asegurar alimentarse con la producción local.

Es cierto que en las zonas de la sierra rural se está consumiendo más productos importados, sobre todo arroz y fideos, pero es una tendencia de larga data que no se inicia a partir del Programa JUNTOS. Por otro lado, en todos los distritos serranos visitados la dieta sigue siendo basada principalmente en la producción local; es decir, las familias consumen lo que ellas mismas producen y le agregan una lata de atún y unos cuantos tallarines.

En Mamara se ha encontrado que la Operación Mato Grosso entrega a sus trabajadores, muchos de ellos beneficiarios de JUNTOS, productos enlatados con el objetivo de asegurar que no gasten su remuneración en alcohol, por ello entregan la mitad del salario en alimentos y la otra mitad en dinero. Sin embargo, según lo que se ha observado no es que haya un consumo significativo de productos enlatados en el distrito, sino lo que ha aumentado es el consumo de frutas que los beneficiarios logran comprar con la transferencia.

En los distritos amazónicos, la hipótesis que sostiene que la población beneficiaria de JUNTOS consume más productos enlatados sí tiene un alto margen de veracidad, pero tampoco en este caso implica que se deje de lado el consumo local. Es decir se incrementa el consumo de productos foráneos, pero no se disminuye el consumo de productos locales. Esto es comprensible, pues la alimentación propia del lugar se limita a la yuca, el plátano y el pescado, y el dinero recibido trae consigo la posibilidad de comprar cosas nuevas provenientes de la costa, habitualmente consumidas por los mestizos. Principalmente se compra atún, arroz y fideos.

Vale anotar que en prácticamente ninguno de los casos estudiados este tipo de consumo va de la mano con una adecuada asesoría nutricional que pudiera orientar a la población a comprar productos más nutritivos y menos costosos. Es decir, como señalamos arriba, puede ser que coman cosas nuevas e incluso que coman más, pero con eso no necesariamente se alimentan mejor. Sólo en el caso de Mamara, las beneficiarias señalaron que reciben charlas en la posta médica de cómo debe ser una comida balanceada. El personal de la posta de salud en un distrito ayacuchano, en coordinación con la promotora del Programa JUNTOS, ha programado una serie de capacitaciones al respecto a partir de fines de noviembre –es decir, después de nuestra visita–, pero sólo con familias que tienen niños “normales”; según comenta la enfermera, la desnutrición crónica no se puede corregir, de modo que no vale el esfuerzo.

Finalmente, es obvio que el impacto que pueda generar el Programa JUNTOS en la nutrición depende, aún en las familias dispuestas de gastar gran parte de la transferencia en la alimentación de sus hijos, en buena medida del caso específico, sobre todo del número de hijos que tiene la familia y de las demás obligaciones (escolares por ejemplo) que ello implica. Cabe recordar que el monto de la transferencia es el mismo para familias con un solo hijo menor de 14 años y otras que tienen, digamos, tres o cuatro.

(47) En las zonas de nuestro estudio, el Comité de Transparencia de Mamara es el único ejemplo de un Comité de Supervisión y Transparencia a nivel local, que contempla el Programa JUNTOS. En Carhuanca hubo un intento de organizar uno en agosto pasado, pero no prosperó, al igual que en Imaza (ver punto 4.5).

(48) “Los niños que nacen ya poco desnutren... Acá en la posta con el promotor de JUNTOS vamos a supervisar a la casa de la beneficiaria después de dos o tres días del cobro, para ver qué es lo que ha comprado, por eso hacemos eso”. (Entrevista en Puesto de Salud de Mamara). También es importante la coordinación con el Comité de Transparencia del distrito, que vigila por la inversión de la transferencia en alimentos.

(49) “La evaluación nutricional es baja, casi no mejora”. (Entrevista con enfermera en Ayacucho).

-Pregunta: ¿Y el caso de los niños crees que ahora hay una mejor nutrición?

Respuesta: Todavía no se ve eso. Seguimos aparentemente igual. (Entrevista en Puesto de Salud en el distrito de Imaza).

(50) Véase también el siguiente testimonio: “Se le pregunta por qué no ha venido y dice que mi chacra, que esto, que el otro. Le decimos ‘Lo primero es tu niño, no te estamos quitando todo el día, no más te quitamos a lo mucho una hora’, y me dicen: ‘ya señorita, me trataré de rectificar’. Pero igual lo atendemos, no podemos dejar de atender, si le toca hoy y no ha venido y lo trae mañana o pasado igual lo atendemos, lo primero es su niño, si no la atendemos la perjudicamos. Pero la asustamos, ‘si usted reincide le avisamos al promotor’” (Puesto de Salud en la sierra).

(51) “A veces cuando vamos a la posta, nos dicen ustedes señoras no cuidan, [su hijo] está totalmente desnutrido, no le hacen comer, eso es lo que nos trata las señorita de la posta, aparte de eso son practicantes no más que vienen, no hay doctor o enfermera”. (Entrevista con beneficiaria, Progreso).

(52) Sobre la relación entre la población y el personal de salud véase el informe de Rosana Vargas y Ximena Salazar: “A partir de los testimonios podemos deducir que las relaciones entre los servicios de salud y la población no han cambiado sustancialmente; continúan siendo relaciones basadas en el temor y en la carencia de diálogo entre unos y otros. La diferencia es que ahora la población tiene la presión de asistir, bajo la amenaza del retiro del subsidio del programa” (2008: 49).

(53) “El servicio de salud en las zonas visitadas no cuenta con asesoría nutricional especializada” (Contraloría General de la República 2007: 87).

• IDENTIDAD

En los distritos serranos, tanto beneficiarios como no beneficiarios tienen DNI desde antes del Programa JUNTOS; lo nuevo es que ahora también sus hijos menores cuentan con un documento de identidad. Sólo en Mamara hemos notado cierta diferencia entre familias beneficiarias y no beneficiarias, pues las que están en JUNTOS se encuentran aparentemente un poco más avanzadas en la inscripción de sus hijos.

Si bien todos reconocen la importancia de contar con un documento de identidad - “sin DNI es como si no existieras” (mujer no beneficiaria Mamara), “si no tienes no sirves para nada” (varón no beneficiario Progreso), “si no tenemos DNI seríamos como animalitos” (adolescente en Mamara), como “burro sin marca” (mujer beneficiaria en Carhuanca)–, nuestra impresión es que el tener DNI es considerado más como una obligación que como un derecho que atenúa la exclusión. “Para todo piden DNI”, “cuando está grave el bebé para acompañarlo necesitamos DNI”, señalaban dos beneficiarias en Amazonas.

En los grupos focales en todos los distritos predominaba la percepción que el documento de identidad es algo que se *necesita* –para poder viajar, para conseguir un trabajo, para hacer trámites, para que no haya trampa en los juegos escolares– y no tanto algo que permite ejercer derechos ciudadanos; es por ello que mencionar la posibilidad de participar en las elecciones fue una opinión más bien marginal.⁵⁴ En Apurímac, las intervenciones de los participantes en los grupos focales fueron similares, aunque el tema de las elecciones fue mencionado por algunos participantes en los grupos focales con varones.

A diferencia con la sierra, en Amazonas es enorme la proporción de población que carece todavía de DNI, particularmente entre las mujeres. Una vez más, una de las principales dificultades son las enormes distancias y el gasto elevado que ellas implican para hacer trámites.⁵⁵

Las señoras que han adquirido el DNI generalmente lo han hecho para ingresar al Programa JUNTOS con el apoyo de los promotores o de alguna instancia estatal. De otro lado, entre las personas que sí poseen el DNI existe poca reflexión sobre los derechos a que se hacen acreedores, aunque en los grupos focales llamaron la atención las opiniones diferenciadas de los hombres y las mujeres al respecto. Los varones sí tienen más claro que el DNI es imprescindible como garantía de ciudadanía porque “somos peruanos” y van a poder votar, movilizarse libremente, hacer distintas gestiones. Lo que pasa es que la gran mayoría de los hombres ha hecho el servicio militar y ahí les entregan su DNI y les brindan nociones básicas de patriotismo y ciudadanía.

No es el caso de las mujeres, quienes al consultarles sobre la utilidad e importancia del DNI suelen plantear respuestas muy poco elaboradas. La mayoría relaciona el tener documento con la posibilidad de viajar sin complicaciones, pues en los puestos policiales suelen pedir la identificación de los pasajeros. Algunas intervenciones minoritarias plantearon que el DNI les permite hacer trámites como matricular a sus hijos o sacar su partida de nacimiento.⁵⁶

(54) Según el jefe de RENIEC en Nieva, en Yutupis (ubicado en Río Santiago, distrito amazónico que no incluimos en el estudio) la población sí ve esta posibilidad de obtener DNI para participar en las elecciones y así postular a un representante awajún al gobierno local de Río Santiago, pero no ha sido un tema discutido en los grupos focales que hicimos en Nieva e Imaza.

(55) Pregunta: ¿Usted me puede hacer un esbozo de lo que cuesta obtener un DNI para una mujer de una comunidad? O sea cuánto tiene que invertir en pasaje... Respuesta: Por ejemplo si es indocumentada tiene que pagar 23 soles derecho de pago, y aparte pagar por la emisión de su partida que cuesta 10 soles si son de extrema pobreza. Entonces, si son de una comunidad gastan 33 en esos pagos, además de 10 a 20 soles en transporte dependiendo si viene con su esposo, su desayuno y almuerzo, acá el menú está entre 2,50 y 5 soles; la foto puede estar a 10 soles. En total se gasta algo de 60 soles. Para que tengan DNI más rápido tienen que viajar a Bagua, en auto 30 soles ida y 30 vuelta, en combi 15 ida y 15 vuelta, son 30. Para los de Nueva Vida es un tremendo gasto, para que vayan a Bagua suben al bote. En chalupa viajamos nosotros y es hasta 40 soles”. (Entrevista Registro Civil en Chiriaco).

(56) En Amazonas, la principal razón que señalan quienes no votaron en la primera vuelta de las Elecciones Generales de 2006 es que no tenían DNI, 36% del total de los que no votaron, este porcentaje es de 28 y 22% en Apurímac y Ayacucho, respectivamente.

En general, podemos señalar que el nivel de conciencia ciudadana en torno a los derechos fundamentales reconocidos por la constitución peruana es todavía muy poco desarrollado en las zonas rurales. El informe de PNUD (2005) situaba el nivel de conocimiento de derechos como el más bajo en dos tríadas de regiones del sur del país (Cusco, Apurímac, Madre de Dios con 0.46 e Ica, Ayacucho y Huancavelica con 0.49). Visto desde la etnicidad, son los pobladores de ascendencia quechua y aymara –aquellos quienes abrumadoramente pueblan el ámbito rural– quienes muestran el menor nivel de conocimiento de derechos (con un coeficiente de 0.48). Si tomamos en cuenta sólo una pregunta de la ENAHO 2007 (Módulo de gobernabilidad) encontramos que ante la pregunta ¿Sabe usted qué es democracia?, más del 70% en cada uno de los departamentos visitados dicen que no saben lo que es (72% en Amazonas, 76% y 74% en Apurímac y Ayacucho, respectivamente), porcentaje que es de 34% en Lima.

Ello se condice, en general, con las investigaciones que han resaltado el carácter conservador y de relacionamiento vertical con las élites que caracteriza a las sociedades rurales (Moore 1966). Ahora bien, resulta interesante constatar que si bien existe un desconocimiento generalizado de los “derechos civiles”, no pasa lo mismo con otros derechos de corte “social” o “económico”. Así podemos explicar fenómenos como el reciente paro en Amazonas o las protestas en zonas mineras: si bien el nivel de conocimiento de derechos cívicos es bajo, una vez que estos convergen con temas económico-sociales de primer orden pueden dar pie a movilizaciones que lean dichos reclamos en términos de “ciudadanía”.

El enfoque de derechos que se propone el Programa JUNTOS aún no ha podido revertir significativamente esta situación, atravesada sobre todo por brechas étnicas de la exclusión social.

En conclusión, respecto al uso de los servicios estatales se han encontrado diferencias entre salud y educación, y diferencias regionales entre la sierra y la Amazonía. Mientras en la sierra las condicionalidades en salud se cumplen por obligación, y por lo tanto hay un aumento en el uso de los servicios claramente relacionado con el Programa, la educación ha sido una preocupación desde antes de JUNTOS. En la Amazonía los avances anteriores al Programa han sido más lentos y por lo tanto sí pueden notarse avances importantes en la matrícula y en la asistencia de los alumnos; por otro lado, parece haber más problemas de índole cultural entre la población colona mestiza y las familias awajún.

Sólo en la selva se ha encontrado un alto porcentaje de población –sobre todo mujeres– que no cuentan con documento de identidad. Por otro lado, en ambas regiones no se ha reportado una mejora importante en los índices de desnutrición, aún en los distritos de la sierra que tienen tres años en el Programa. Más allá de las estadísticas, se han encontrado percepciones contrarias entre la población por un lado y los empleados del Estado –profesores y personal de salud– por el otro. Trataremos de explicar estas contradicciones más adelante.

• CONDICIONALIDADES “EXTRAOFICIALES”

Aparte de las cuatro condicionalidades definidas en la norma legal del Programa JUNTOS, en los distritos serranos existe una práctica generalizada de imponer obligaciones que no están previstas en el diseño del Programa.

Las más comunes son las cocinas mejoradas, biohuertos y letrinas. Algunas de ellos son programas del MINSA, pero los promotores de JUNTOS asumen el control y visitan a las familias para verificar su

cumplimiento, lo cual hace, como mencionamos anteriormente, que el Programa sea percibido como más cercano a este ministerio que al de educación o al MIMDES. Aunque los promotores entrevistados en la oficina de JUNTOS en Ayacucho niegan tratar estos aspectos como condicionalidad, tenemos testimonios de beneficiarias que fueron suspendidas del Programa por no tener cocina mejorada. Es elocuente también el testimonio de la encargada de un Puesto de Salud en uno de los distritos de la sierra:

“La mayoría tiene su biohuertos, su cocina mejorada, esos biohuertos han sido asesorados y las obligamos para que lo hagan, las asustamos, lo mismo con su cocina mejorada”.

La estrategia de “asustar” a las beneficiarias parece dar buenos resultados, pues estas condicionalidades “extraoficiales” son asumidas con naturalidad. En Ayacucho, otro aspecto introducido por los promotores de JUNTOS que es considerado por los beneficiarios como obligación, es la elaboración de tejidos y bordados.

Lo que lama fuertemente la atención es que en las comunidades existe una percepción que a menudo ubica estas condicionalidades de facto por encima de los cuatro compromisos oficiales. En el grupo focal con mujeres beneficiarias en Carhuanca, por ejemplo, salieron las condicionalidades de JUNTOS en este orden:

1. Cocinas mejoradas; 2. Biohuertos; 3. Letrinas; 4. Bordados; 5. Tejidos; 6. Crianza de animales menores; 7. Educación; 8. Identidad; 9. Salud, 10. Nutrición.

En Mamara, una mujer beneficiaria contestó la pregunta en la entrevista sobre los requisitos del Programa JUNTOS de la siguiente manera: “Ah sí, tener animales menores, mejorar la vivienda, esas cosas teníamos cumplir, también no hacer violencia familiar, mandar a los niños a la escuela”; hay más testimonios de este tipo.

Si podemos concederles a estas “condicionalidades extraoficiales” todavía un efecto positivo, más allá de su legalidad,⁵⁷ hay otras que indican a un manejo inadecuado del Programa. En Pomacocha, por ejemplo, nos han relatado que los beneficiarios fueron llamados en varias oportunidades por radio desde la capital del distrito, Vischongo, para que participen en un desfile cívico, bajo amenaza de suspensión. De la misma forma, los promotores los habrían obligado a participar en un concurso de platos típicos. En la descripción de los días de pago hemos visto que en Mamara se obliga a las mujeres ir con falda Maranganí (falda que está a un costo de 85 nuevos soles y cuyo alquiler es de 8.5 soles). Si bien no siempre hay un ultimátum explícito, el temor de ser suspendidas siempre está presente; en todo caso, el límite entre el “consejo” de cumplir con ciertas “recomendaciones” y la amenaza de suspensión es bastante borroso.⁵⁸

En el caso de Amazonas no encontramos condicionalidades adicionales a las que ya plantea el Programa en términos de salud, educación e identidad. Esto puede explicarse por varias razones: una es el poco tiempo que tienen las comunidades en el Programa. Otra causa es la escasa presencia de otros programas

(57) En Vilcashuamán (Ayacucho) hemos conversado con promotores de JUNTOS que están conscientes que la suspensión por una de estas “condicionalidades extraoficiales” es ilegal, pues no forman parte del compromiso que firman las beneficiarias; sin embargo, dan prioridad al efecto positivo, por encima de la legalidad.

(58) Además de los compromisos adquiridos por las mujeres, existe una serie de demandas hacia ellas, cuyo impacto en términos de sobrecarga de trabajo debería ser analizado en mayor profundidad. Las beneficiarias deben realizar faenas, tejidos, actividades de limpieza y otras, algunas de ellas en coordinación con otras instituciones como PRONAMACHCS” (Vargas y Salazar 2008: 23). “En el caso de Huánuco, las demandas a la población abarcan el uso de métodos anticonceptivos y la prueba de despistaje de cáncer de cuello uterino. El uso –o abuso– de la condicionalidad como presión o sanción para lograr determinados comportamientos en esta región se extiende a la exigencia de cuotas para mejorar la oferta de salud, responsabilidad que compete al Estado” (Ibíd.: 80).

sociales y de ONG en la zona que desarrollen temas complementarios a las condicionalidades; por ejemplo, en esta zona no se están implementando cocinas mejoradas. De otro lado, los promotores con la sobrecarga de trabajo que tienen apenas se abastecen para monitorear el cumplimiento de las condicionalidades establecidas y no se han planteado agregar nuevas, salvo tal vez el que las beneficiarias lleven cosas a vender a las ferias, pero incluso el no hacerles caso no implica sanción. Finalmente, los mismos beneficiarios mantienen posturas más reacias a ceder a las condicionalidades que en la sierra.

• SALIDAS DEL PROGRAMA POR YA NO CONTAR COMO POBLACIÓN OBJETIVO

Finalmente, en relación a las condicionalidades de JUNTOS cabe señalar que no hemos encontrado familias que hayan salido del Programa porque ya no cuentan como población objetivo; por ejemplo, porque hayan salido de la condición de extrema pobreza o porque todos sus hijos salieron de la escuela (es decir, en este último caso, por haber cumplido con los compromisos). Lo que sí encontramos son dudas sobre las condicionalidades del Programa; en Qollpacucho (Pomacocha), un beneficiario nos preguntó si era cierto que el dinero que el Estado da a través de JUNTOS era dinero del extranjero con la condición de que alimenten bien a sus hijos, pero cuando ellos mejoren y ya tengan 18 años van a empezar a reclamar por lo que han invertido. El incidente es preocupante por dos razones: por un lado porque revela un nivel de desconocimiento en una comunidad que tiene tres años en el Programa; y por otro lado porque implica peligros y temores. Según Adato y Hoddinott (2007), en el Programa Bolsa Familia de Brasil se habrían reportado casos de mujeres que dejaron de alimentar bien a sus hijos para no perder la transferencia, caso que no hemos observado en Pomacocha. Lo que sí se expresa con frecuencia en la sierra de Ayacucho es el temor de perder a sus hijos cuando termina el Programa; volveremos sobre eso en el punto 7 (“Mitos rurales”).

4.5 LOS PROMOTORES Y EL MONITOREO

Los promotores son la pieza clave de JUNTOS, pues son ellos los que acompañan y asesoran a los beneficiarios, dan las charlas de información y motivación, y tienen a su cargo el seguimiento del cumplimiento de las condicionalidades. Son la cara visible del Programa y las percepciones que se generan en torno a JUNTOS se deberían en buena medida a su comportamiento.

Sin embargo, no son suficientes. La diferencia entre la cantidad de promotores en las zonas estudiadas y la que en teoría debería haber es alarmante. En Amazonas Norte⁵⁹ se planificó tener 42 promotores y sólo hay 24; en Apurímac la diferencia ha sido de 80 a 51 y en Ayacucho empezaron con unos 120 promotores y actualmente sólo hay 73. Es decir, no existe una cantidad de promotores idónea para visitar constantemente a las comunidades, y los que hay tienen que atender a un número excesivo de familias beneficiarias, sin contar con recursos suficientes (movilidad y viáticos) para ello. Por otro lado, no sólo tienen que ocuparse del monitoreo sino de labores de logística, limpieza del local, etc. e incluso en algunos casos corren con los gastos de implementación de su oficina.⁶⁰ Esta situación si bien puede darse en un momento inicial del Programa atenta contra la sostenibilidad interna del mismo, es decir, si

(59) JUNTOS cuenta con dos oficinas en Amazonas: Amazonas Norte cuya oficina se encuentra ubicada en Santa María de Nieva, y Amazonas Sur ubicada en el distrito La Peca en Bagua.

(60) Esto lo observamos en la oficina de JUNTOS en Amazonas Norte donde gran parte del mobiliario, archivadores y chalecos de identificación fueron asumidos por los propios promotores y el Coordinador.

bien los promotores tienen un compromiso con JUNTOS,⁶¹ éste se puede ir diluyendo con el exceso de trabajo y gastos que deben ser asumidos personalmente.

Eso hace que en los distritos de la sierra se haya generalizado una percepción de falta de seguimiento sobre todo entre las autoridades, el personal de los sectores educación y salud y los pobladores que no reciben la transferencia de JUNTOS, pues entre ellos predomina la opinión de que los beneficiarios deben ser sometidos a un estricto control.

Según el encargado de un Puesto de Salud en Ayacucho, entre enero y marzo de 2008 el monitoreo de la asistencia al control de los niños se habría hecho por teléfono. A partir de abril la promotora sí iba, pero se quedaba sólo un día y las autoridades del lugar afirman que a la promotora “prácticamente no la ven” (regidor).⁶² En Apurímac la situación no es muy diferente, también aquí se percibe deficiencias en la supervisión; en una de las postas de salud que visitamos observamos que fueron los niños quienes, jugando, llenaron las fichas de monitoreo.

En educación, las acusaciones respecto a vacíos en el monitoreo son aún más graves. El director de la primaria en un distrito ayacuchano afirma que la promotora no ha llegado ni una sola vez a la escuela en lo que va del año;⁶³ dice que ha reclamado la supervisión de asistencia a los responsables de JUNTOS, pero ellos le habrían dicho que “no es necesario, más vemos salud”. En un distrito de Apurímac, hasta la última semana de noviembre el promotor había venido dos veces a la escuela primaria, según afirma la directora la primera vez “a recomendar a los niños en la formación”, y la segunda vez “a recolectar la asistencia”. El “recolectar” se entiende literalmente, pues el promotor había dejado las fichas del registro para que las llenen los profesores.⁶⁴

Hubo algunos intentos de mejorar el monitoreo. El 8 de agosto de 2008, en Carhuanca se formó, bajo acta, el Comité de Seguimiento, con la presencia del Gobernador, de la Policía Nacional, del Juez de Paz, algunos regidores, promotores de JUNTOS y delegados de las familias beneficiarias. Como integrantes del Comité fueron elegidos el encargado del Puesto de Salud, quien firma como presidente, el Juez de Paz y el teniente alcalde. Sin embargo, hasta la fecha de nuestra visita, la segunda semana de noviembre, no se habían reunido ni una sola vez. Tampoco en Amazonas los intentos de dar institucionalidad al seguimiento de las condicionalidades han dado frutos hasta el momento, de modo que el único Comité de Seguimiento y Transparencia que funciona en las zonas de nuestro estudio sigue siendo el de Mamara.

Un caso particular es, una vez más, la Amazonía donde la selección y contratación del personal de JUNTOS se halla cruzada por posiciones de poder y autoridad local, lo cual influye de un modo u otro en las percepciones tanto de los beneficiarios como de las autoridades. No sucede que los promotores sean elegidos intencionalmente en tanto haber sido apus o tener familiares que lo hayan sido, se trata más bien que coincidentemente la población de mayor nivel educativo, con secundaria completa o estudios

superiores, pertenece a esta “elite awajún”. Muchos de los profesionales nativos son miembros del Consejo Aguaruna y tienen también un perfil político. La entrada e implementación de un programa estatal como JUNTOS abre una coyuntura donde justamente esta elite se empieza a mover en torno a la ocupación de determinadas cargos (coordinador, promotor), sin que esto implique que dejen de lado su posición anterior de apus ni que renuncien a aspirar puestos de poder en su comunidad. Tal situación genera percepciones en varios sentidos.

En primer término una percepción de competencia por parte de las autoridades locales que ven a los promotores como potenciales competidores electorales. Piensan que van a utilizar JUNTOS como plataforma de campaña para sus aspiraciones políticas en desmedro del poder que ellos ya ejercen. El que exista algunos promotores vinculados a revocatorias o esfuerzos de agrupaciones políticas alimenta esta afirmación, sobre todo en los alcaldes.⁶⁵

En segundo lugar, a nivel de la comunidad el que un determinado promotor sea apu o provenga de una familia con puestos de autoridad suele provocar algunas situaciones de disputa. Los cuestionamientos se hallan influidos por la aspiración de poder trabajar en el Programa, existiendo la percepción de que JUNTOS tiene la obligación de incluir a los apus, sus familias y en general esta elite nativa.

En tercer lugar, desde la población beneficiaria existe una fuerte cercanía con los promotores. El que sean awajún y de la zona genera mayores empatías para comunicar problemas y negociar situaciones como el incumplimiento de condicionalidades o la gestión del DNI de las no beneficiarias. Podemos afirmar que la inexistencia de una brecha cultural facilita que el promotor se ponga en el lugar de la población beneficiaria. Aunque pueda haber también aspiraciones políticas, eso no quita que la situación de reconocimiento del otro como igual sea mucho más clara que lo encontrado en las zonas andinas.

Por otro lado, aunque también en la sierra se les exige a los promotores el dominio del idioma vernáculo, en este caso el quechua, hemos observado una mayor distancia sociocultural entre ellos –los profesionales– y la población campesina. Recordemos lo que mencionamos anteriormente, el propio proceso de educación y la ruta del éxito en la sierra es de corte más individual, concentrándose sobre todo en las zonas urbanas de la sierra, en cambio el éxito de un awajún es el éxito de la comunidad que apostó por él.

Esa distancia, junto con la sobrecarga de los promotores, lleva a las deficiencias de comunicación entre el Programa JUNTOS y sus beneficiarios que señalamos brevemente arriba (pág. 16) y que desarrollaremos con más detalle en el punto 7 (“Mitos rurales”).

4.6 QUEJAS SOBRE IRREGULARIDADES EN EL PAGO

Durante nuestro trabajo de campo en Ayacucho hemos recogido algunas quejas sobre irregularidades en el pago, referidas sobre todo al Banco de la Nación en Vilcashuamán. Según estos testimonios, a varias beneficiarias les habrían negado el pago de dos o tres meses acumulados, a pesar de que el Programa JUNTOS les permite acumular hasta 300 soles sin justificación.⁶⁶ También había acusaciones

(61) Este compromiso fue percibido claramente en Amazonas, probablemente porque tuvimos la oportunidad de conversar con mayor cantidad de promotores y porque el Programa recién tiene un año de implementación en esa zona.
(62) En Saurama (Vilcashuamán, Ayacucho), “la población manifiesta no conocer a la promotora de ‘Juntos’” (Contraloría General de la República 2007: 74).
(63) No pudimos confirmar esta versión, porque justo la semana antes de nuestra llegada se había cambiado a la promotora del distrito. La nueva promotora sólo pudo decir que le parecía “no muy probable” que su antecesora no hubiera llegado ni una sola vez a la escuela. Los promotores entrevistados en el local de JUNTOS en Ayacucho afirmaron que sí hacen el seguimiento, pero según ellos hay también un monitoreo por parte de la UGEL cuyos supervisores “se hacen pasar por JUNTOS” porque así pueden ejercer más presión sobre los padres de familia. En todo caso hay un cierto nivel de confusión en torno al control de asistencia escolar.
(64) Sobre las deficiencias en el monitoreo de las condicionalidades en educación, véase también el informe de la Contraloría: “Un 52% de las [Instituciones Educativas (IE)] visitadas en Apurímac no cuenta con un padrón actualizado de niños beneficiarios proporcionado por el Programa Juntos” (Contraloría General de la República 2007: 35). “La falta de registros de beneficiarios del programa en casi la mitad de IE visitadas en el Departamento de Apurímac, no sólo retrasa y en muchos casos impide el control de las condicionalidades, sino que, además, la falta de información y orden en las IE genera una oportunidad de corrupción para que los funcionarios que administran la información y de quienes depende la permanencia de una beneficiaria en el programa, hagan mal uso de esta facultad o discrecionalidad” (Ibíd.: 80).

de estafa; algunas beneficiarias manifestaron haber recibido billetes falsos y otras que no se les pagó el monto completo en la ventanilla. Según los promotores de JUNTOS, efectivamente se habrían presentado casos –no sólo en Vilcashuamán– de beneficiarias que recibieron sólo cuatro billetes de 20 soles, en un número que deja entender que no se trata de una equivocación involuntaria.

Según el informe de la Contraloría General de la República, el 5% de los beneficiarios en Apurímac y el 10% en Ayacucho manifiestan haber tenido algún tipo de inconveniente en el cobro (Contraloría General de la República 2007: 32). Para evitar este tipo de problemas, la Contraloría recomienda “la presencia de un funcionario externo al BN o la Transportadora [...] para reducir el riesgo de perjuicio económico de las beneficiarias, en especial del segmento que afirma no saber leer ni escribir” (Ibíd.: 84).

Sin embargo, las quejas sobre irregularidades en el pago no se limitaron al Banco de la Nación, sino se dirigen también al mismo Programa JUNTOS. Durante el día de pago en Vilcashuamán pudimos observar que dos señoras de Carhuanca no pudieron cobrar la transferencia, a pesar de no haber sido suspendidas del Programa. En Pomacocha recibimos el testimonio de una señora a la cual se le cancelaron, según ella sin motivo, la transferencia dos veces por dos y tres meses, respectivamente. Su promotora sólo supo explicarle la suspensión con un virus en la computadora (“se habrá comido tu nombre, me dijo”); en todo caso nunca cobró por estos meses. Preguntados sobre casos de este tipo, los promotores en Huamanga aludieron a casos de homonimia que pueden haber perjudicado a beneficiarias por equivocación.

4.7 SOBRE EL PAGO BIMENSUAL

A pedido de personal del Programa JUNTOS, que se encuentra en una fase de rediseño, hemos incluido en las entrevistas y grupos focales con beneficiarios una pregunta sobre la conveniencia de un pago bimensual; es decir, si estarían de acuerdo con recibir cada dos meses 200 soles en vez de cobrar cada mes 100 soles.

En principio hemos encontrado que la gente estaría conforme con este cambio, sobre todo en los lugares cuyos beneficiarios tienen que desplazarse para cobrar la transferencia, cosa que es a veces extremadamente difícil en la Amazonía.⁶⁷ Sólo ocasionalmente se han expresado preocupaciones respecto a la organización de los gastos; es decir, algunos beneficiarios manifiestan haberse acostumbrado a un ritmo mensual y un cambio de esta regularidad podría generarles problemas durante los primeros meses, pues “se podría gastar muy rápido” (grupo focal con mujeres en Amazonas), pero finalmente se pueden resignar a ello pues “sería un sacrificio pero podríamos hacerlo” (Beneficiaria de Bajo Canampa). Otra preocupación se debe al temor que el pago bimensual pueda generar la impresión que su situación económica ha mejorado y ya no necesitan la transferencia con mucha urgencia.⁶⁸ En Ayacucho se han formulado además algunas dudas debido a las malas experiencias en la agencia del Banco de la Nación en Vilcashuamán, pues la pérdida, en caso que el banco se niegue a efectuar pagos pendientes como aparentemente ha sido el caso en varias oportunidades, sería más grande.

(67) Entrevistador: Una opción que estaban viendo es pagar cada dos meses.
Respuesta: Podría ser. O cada tres mejor sería. Es que la realidad es bien distinta, bien crítica. Hay gente que camina cuatro, cinco días.
(Entrevista con el alcalde de Nieva)

(68) Esta percepción está compartida por la Contraloría General de la República, según la cual el 2% en Ayacucho y el 1% en Apurímac cobraban bimestral o trimestralmente entre julio y agosto de 2007: “La existencia de un porcentaje de beneficiarias que no cobran mensualmente, sino que se acercan cada dos, tres o más meses a los centros de pago, podría indicar la existencia de personas que no cumplen con los requisitos para seguir recibiendo el beneficio económico, por ejemplo, personas que no viven en la zona o que no necesitan este beneficio. Asimismo, el volumen mayor de dinero por ser entregado aumenta el riesgo de que las beneficiarias sean víctimas de robos, estafas, etc.” (Contraloría General de la República 2007: 84).

5. CAMBIOS DE COMPORTAMIENTO

- 5.1 Producción y consumo
- 5.2 Embarazos “interesados”
- 5.3 El desarrollo integral de los niños
- 5.4 Violencia de género vs. empoderamiento de las mujeres
- 5.5 Conflictos intracomunales



5. CAMBIOS DE COMPORTAMIENTO

La implementación del Programa JUNTOS ha generado una serie de comentarios y percepciones entre diversos actores sociales sobre los posibles cambios de comportamiento, tanto positivos como negativos, en la población beneficiaria. Estas percepciones, que a menudo son contradictorias entre sí y no se sustentan en evidencia empírica comprobada, se refieren principalmente a aspectos relacionados con la producción agraria y transformaciones en los hábitos de consumo; a supuestos embarazos de mujeres que quieren ingresar o quedarse en el Programa; al cuidado de los niños en la familia; a cambios en las relaciones de género en el hogar, sobre todo referente a la violencia doméstica; y a conflictos que pueden haber surgido entre la población en las comunidades. En las páginas siguientes presentamos nuestros hallazgos en torno a estas percepciones sobre cambios en el comportamiento de los beneficiarios, sus orígenes y sus posibles consecuencias.

5.1 PRODUCCIÓN Y CONSUMO

El que los beneficiarios de JUNTOS “ya no quieren trabajar” es probablemente el comentario más frecuente entre los que no reciben la transferencia. Hemos recogido diversos testimonios al respecto y el énfasis es casi siempre el mismo: los 100 soles habrían “malacostumbrado” a los beneficiarios y se habrían vuelto “ociosos”. Esto va aparejado con un fuerte discurso en torno a la importancia de lo productivo por parte de algunas autoridades y miembros de la sociedad civil, que identifican al Programa JUNTOS con un programa asistencialista.

Esa es, a todas luces, una afirmación que carece –salvo algunas excepciones que pueda haber, pero que no cambian el panorama general– de cualquier sustento empírico. En ninguno de los casos estudiados hemos encontrado evidencia que la producción agraria haya disminuido debido al Programa JUNTOS, y por razones bastante obvias.⁶⁹ 100 soles mensuales son sin duda una ayuda importante para una familia que vive en extrema pobreza, pero no son ni de lejos suficientes como para sostenerla. Es decir, si las familias rurales dejan de sembrar sus chacras se morirían de hambre, así de simple. En el caso de los jornaleros en la sierra que no poseen tierras propias, la transferencia equivale a lo que ganan en diez días de trabajo, lo cual tampoco alcanza para alimentar a sus familias. Para todos, la transferencia

(69) También en este aspecto nuestros hallazgos coinciden con los de Rosana Vargas y Ximena Salazar: “Una percepción extendida en las regiones es que el programa alienta a las poblaciones a dejar de trabajar. Los hallazgos parecen mostrar que esta afirmación se repite más como percepción a priori que como fruto de evidencias concretas, sin negar que éste constituya uno de los riesgos del programa, que requeriría de un mayor seguimiento” (Vargas y Salazar 2007: 78).

otorgada en el marco del Programa JUNTOS es considerada como un ingreso adicional, pero en ningún caso como el principal sustento de la familia.⁷⁰

El hecho de que en Carhuanca, por ejemplo, no se utilice del todo el potencial agrario se debe al desplazamiento de la mitad de la población durante la época de violencia y no al Programa JUNTOS. Hay tierras que no han sido trabajadas por muchos años, y el barbecho implica una fuerte inversión en mano de obra. Esta efectivamente se ha vuelto más escasa en la comunidad desde que buena parte de la población recibe la transferencia, pero no porque se hayan convertido en “ociosos” sino porque ya no tienen la misma necesidad de trabajar como peones por un jornal de diez nuevos soles; lo menos que piden es un aumento a quince soles. La misma situación se ha encontrado en Pomacocha y en los distritos apurimeños, donde los beneficiarios tampoco están dispuestos a seguir trabajando por el mismo jornal y prefieren dedicar su tiempo a su propia chacra y a sus animales. He aquí un resultado del Programa JUNTOS que no estaba previsto: la transferencia se convierte así en un mecanismo de negociación interesante en términos económicos.

En Progreso, donde existe minería, la situación es más compleja, pues en este caso los pobladores sí tienen más incentivos para dejar su chacra porque el jornal que paga la empresa es muy superior (30 soles diarios). Obviamente eso no tiene nada que ver con el Programa JUNTOS, ni significa una tendencia hacia la inercia.

En realidad, lo que hemos encontrado es más bien evidencia que apunta a la dirección opuesta del “mito de la ociosidad”: en Pomacocha, algunas familias han utilizado la transferencia para arrendar chacras adicionales; es decir, en vez de descuidar su nivel de producción anterior la han aumentado. A eso se agregan los biohuertos en todos los distritos de la sierra que son implementados por los promotores del Programa JUNTOS como una de las “condicionalidades extraoficiales”, y que son cultivados principalmente por las mujeres.

En la Amazonía, a su vez, debe pensarse en la persistencia de una dinámica cazadora y recolectora propia de las etnias awajún y wampi, de mayoritaria presencia en las zonas de nuestro estudio. La caza y la pesca siguen siendo actividades fundamentales, mucho más que la agricultura, y deben enfrentar problemas relacionados con la deforestación del bosque. En cuanto a la producción agraria, ésta se orienta de un lado al cultivo de plátano y yuca para el comercio local y el autoconsumo, y de otro lado al cultivo de cacao o maíz eminentemente para su comercialización y exportación. El plátano y la yuca no requieren una inversión considerable y pareciera que la producción se mantiene estable, mientras en el segundo caso la inversión en dinero y trabajo físico es muy alta, de modo que los productores que tienen cultivos intensivos como el cacao generalmente no son beneficiarios de JUNTOS.

Las apreciaciones del estudio cualitativo sobre el impacto económico del Programa JUNTOS coinciden con la información recopilada por la ENAHO 2007, de la cual se puede concluir que el efecto de la transferencia recibida por los beneficiarios no es suficiente como para generar cambios significativos en la tasa agregada de pobreza rural. Si bien los indicadores serían peores sin el Programa JUNTOS, no son significativamente distintos de los reportados actualmente; es decir, la situación empeoraría sin el Programa, pero no de manera contundente.

(70) La transferencia per cápita (en promedio) está entre los 20 y 25 soles por mes, y la línea de pobreza extrema se encuentra entre los 110 y 120 soles mensuales, dependiendo del departamento. Esto quiere decir que la transferencia duplica el ingreso monetario (que en términos per cápita se ubica alrededor de 25 soles) y puede representar entre el 20% y 25% de lo que se necesita para pasar el valor de la línea de pobreza extrema (que también está expresada en soles per cápita).

Por otro lado, casi todos los beneficiarios entrevistados manifiestan que desde que están en el Programa JUNTOS, destinan una mayor parte de su producción a su propia familia. Según los testimonios recogidos, JUNTOS habría generado un cambio importante en los beneficiarios, pues ellos están criando más animales menores para la venta y también para el autoconsumo. Aparentemente eso está funcionando porque los promotores han agregado algunas condicionalidades “extraoficiales” que señalamos arriba, en el sentido de que amenazan a los beneficiarios que se les quitará la transferencia si no crían animales o no cultivan su biohuerto.

También en Imaza y Santa María de Nieva, los beneficiarios consultados coinciden en señalar que consumen más de sus productos propios, particularmente los huevos y con algo menos de frecuencia las gallinas y los pavos. Los huevos son consumidos sobre todo por los niños en el desayuno, mientras las aves se preparan en caldo cada uno o dos meses; antes de la llegada de JUNTOS eso ocurría quizás una vez al año. Comentarios similares se han recogido en los distritos de la sierra, donde los beneficiarios afirman que ya no hay tanta necesidad de vender sus cuyes, sus gallinas o sus quesos y que ahora más bien forman parte de la dieta familiar.

En nuestras propias observaciones no pudimos confirmar estas afirmaciones con contundencia; al menos en los días que acompañamos a las familias para la observación etnográfica no se consumía ni carne ni quesos, aunque sí en algunos casos huevos. Según la información recogida en la observación y en los grupos focales, la alimentación en la sierra sigue siendo principalmente en base de cereales y tubérculos. En los distritos amazónicos, tal como hemos visto en las crónicas del día de pago, los promotores de JUNTOS promueven más que nada la comercialización y no tanto cambios en la producción. Esta preocupación responde a una omisión importante en el diseño del Programa: la de diseñar mecanismos para la salida de sus beneficiarios. No hay una política institucional al respecto, de modo que las iniciativas vienen más bien de decisiones propias de los promotores o de las oficinas regionales.

5.2 EMBARAZOS “INTERESADOS”

Otro de los comentarios que han surgido en torno al Programa JUNTOS es que las mujeres se embarazan a propósito para cobrar los 100 soles.⁷¹ Basándonos en la información recogida durante nuestro trabajo de campo, podemos afirmar que se trata de otra de las afirmaciones que carecen de sustento empírico. En realidad, la pregunta causó risas incrédulas cuando la planteamos en las entrevistas y en los grupos focales porque parecía absurda a nuestros interlocutores; si bien muchos confirmaron haber “escuchado” tales rumores, nadie supo señalar un caso concreto. Como en el caso anterior, el fondo de este “mito” es una sobredimensión de la transferencia por parte de personas que no la reciben, pues entre las mujeres y varones beneficiarios que hemos entrevistado no encontramos esta visión “comercial” de criar un hijo. Además están conscientes de las limitaciones de la transferencia, tanto en lo que se refiere al monto como al tiempo: “un niño dura para toda la vida, y el Programa JUNTOS podría terminarse” (testimonio de mujeres beneficiarias en Mamara). También en las comunidades nativas de la selva, al ser consultadas al respecto las mujeres sostienen que los cien soles no alcanzarían para continuar teniendo hijos, manifestando a la vez una demanda de información sobre planificación familiar.

(71) Véase por ejemplo El Comercio del 18 de enero de 2009.

Los comentarios sobre los embarazos para ingresar o permanecer en el Programa JUNTOS expresan también distancias culturales. En los distritos de Amazonas, al parecer se trata más de un rumor de enfermeras y técnicas de salud ajenas a la realidad nativa, que de una realidad tangible. Lo más probable es que se haya elevado el número de mujeres que asiste a los controles pre y postnatales, dando la impresión de un aumento de embarazos.

En los distritos serranos tampoco hay evidencia alguna para sustentar la tesis de los “embarazos interesados”.⁷² Según información recogida en el Puesto de Salud de Carhuanca, el número de embarazos no ha aumentado con JUNTOS y se mantiene en un promedio de 20 por año. El dato coincide con las inscripciones en el registro público que reporta 29 niños para el año 2006, 27 para 2007 y 20 en lo que iba del año 2008 hasta el día de nuestra visita (18 de noviembre). Sólo dos de los embarazos que atiende la posta en Carhuanca son de adolescentes, aunque no son considerados como casos graves porque las dos gestantes ya han cumplido los 17 años. Según las entrevistas realizadas en la posta de salud de Mamara, en Apurímac, los embarazos incluso habrían disminuido debido a programas de planificación familiar del mismo sector salud.⁷³

En Pomacocha, la inscripción en el registro público sí ha aumentado en los últimos años; de 15 en el año 2004, 18 en 2005 y 14 en 2006, a 22 en el año 2007 y 23 hasta fines de noviembre de 2008 (con 6 gestantes registradas en el Puesto de Salud). Sin embargo, según el registrador el aumento no se debe al Programa JUNTOS, sino porque ya no hay programa de planificación familiar. Durante los últimos años de la década del 90 funcionaba Reprosalud en la comunidad, pero su impacto, al igual que en Carhuanca se va perdiendo poco a poco. Además, según el mismo registrador, antes las familias no daban mucha importancia a registrar a sus hijos, ahora, con JUNTOS, ha mejorado. El registrador público de Carhuanca también afirma que, con el Programa JUNTOS que los obliga de sacar un documento de identidad para sus hijos, la gente “toma más en serio” la inscripción porque necesita partida de nacimiento. Quiere decir, el hecho que haya más niños *registrados* no es una prueba alguna que haya más *nacimientos*.

5.3 EL DESARROLLO INTEGRAL DE LOS NIÑOS

Como señalamos arriba, los beneficiarios afirmaron que hay cambios en la alimentación y en el control de sus hijos menores debido a JUNTOS, y efectivamente llevan mensualmente a los niños al centro de salud. En la sierra esto se da prácticamente sin excepciones y en el caso de la Amazonía siempre y cuando el servicio de salud no esté demasiado lejos ni sea muy costoso. Lo mismo sucede con la matrícula en el PRONOEI o en las escuelas primarias. En tal sentido, los requisitos de JUNTOS generan cambios positivos cuando las condiciones del entorno favorecen su cumplimiento.

Por otro lado, una mirada a los dibujos realizados por los niños en los grupos focales y a las tarjetas donde priorizan sus actividades cotidianas parece indicar que el trabajo infantil –cuya reducción es un objetivo implícito del Programa JUNTOS– sigue teniendo una presencia significativa sobre todo en las comunidades de la sierra. Sin embargo, es importante señalar que el significado tanto del trabajo

(72) Pregunta: ¿Hay más embarazos desde el Programa JUNTOS?

Respuesta: No tanto, se mantiene igual. Claro, en los primeros meses que ha aparecido JUNTOS, más hijos voy tener, más van a pagar, pero últimamente ya no. (Entrevista en Puesto de Salud, Apurímac).

(73) En el mismo sentido, el Presidente Regional de Apurímac, en declaración a los medios de prensa afirmó que el embarazo adolescente había disminuido entre 2005 y 2008 (19 de enero de 2009).

como de la infancia varía según el contexto sociocultural específico. Mientras de acuerdo a los instrumentos normativos como la Convención sobre los Derechos del Niño, los convenios de la OIT y el Código de los Niños y Adolescentes de Perú son niños, niñas y adolescentes aquellas personas que estén por debajo de los 18 años de edad, en el mundo indígena y campesino son más bien los momentos vitales y no las edades las que dan sentido al concepto de la infancia. Es decir, el momento de transición de la niñez a la adultez está más en relación al vínculo entre las características físicas del niño o de la niña y las actividades que pueda realizar.

Por otro lado, en el campo se le asigna al trabajo un valor formativo. Es decir, los mecanismos de crianza de las familias preparan a los niños para cooperar con la economía familiar desarrollando habilidades que no son proporcionadas por los servicios oficiales de educación. En este sentido, las labores en la chacra o en la casa son consideradas más como una “colaboración” que trabajo propiamente dicho; es más: en los grupos focales en la sierra, varios niños afirmaron que “les gusta trabajar”. El criterio que estaría en el fondo de esta concepción es que aquellas actividades que podemos considerar como “tradicionales” no son contempladas como algo negativo.

De lo recogido en el trabajo de campo en Amazonas podemos afirmar que no constatamos situaciones particularmente alarmantes de trabajo infantil, ni pudimos percibir que el programa JUNTOS esté impactando de alguna manera en este rubro. Creemos que la situación se mantiene básicamente igual, alternando los niños quehaceres de la casa con el tiempo dedicado a los estudios y el juego aunque estas tres ocupaciones no se hallen tan claramente segmentadas como en el área urbana. Casos realmente preocupantes en este sentido sólo hemos encontrado en el distrito de Progreso, donde hay niños que trabajan en la minería artesanal.

5.4 VIOLENCIA DE GÉNERO VS. EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

Al menos implícitamente, los Programas de Transferencia Condicionada se proponen empoderar a las mujeres –son ellas quienes reciben la transferencia– y disminuir la violencia doméstica. Sin embargo, es difícil hacer afirmaciones sobre el logro del Programa JUNTOS en este sentido. Un problema genérico que dificulta el estudio de la violencia familiar es que ésta, en la mayoría de las veces, es considerada como asunto *privado* donde no debe intervenir desde afuera; es un tema sensible y no es fácil conseguir información confiable. Existen muchas barreras que impiden el descubrimiento de violencia familiar: las víctimas a menudo se niegan a reportarla debido a la vergüenza o al temor de que la denuncia va traer como consecuencia aún más abusos (Kilpatrick 2004; para implicancias culturales de la violencia doméstica en los Andes véase Harvey 1994).

En México existía el temor de que el Programa Oportunidades, en vez de disminuir la violencia doméstica pudiera más bien *aumentarla* porque los varones podrían sentirse amenazados en su rol tradicional. Sin embargo, ya se cuenta con algunos estudios que descartan esta hipótesis. En un trabajo cuantitativo basado principalmente en encuestas,⁷⁴ Rivera, Hernández y Castro (2006) llegan al resultado que la violencia de género es más frecuente en zonas donde no opera el Programa Oportunidades y disminuye en la medida que las mujeres asumen un mayor poder de decisión en el hogar. Los autores llegan a la conclusión de que:

(74) La Encuesta de Evaluación de Oportunidades en Áreas Urbanas 2004 (Encelurb 2004) y la Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones (Envit).

“... la incorporación a Oportunidades no se asocia con un aumento en la violencia contra las mujeres. Por el contrario, al comparar la situación de quienes están incorporadas con quienes son elegibles en zonas donde aún no opera el Programa, se observa una disminución de la misma. Estos resultados muestran que la entrega directa de transferencias monetarias a las mujeres titulares puede ser un factor que ayude a reducir la violencia de pareja contra las mujeres debido, probablemente, a que ello provoca un cambio en las relaciones de poder al interior del hogar” (Ibíd.: 89).

Maldonado, Nájera y Segovia (2006) abordan el mismo tema con un estudio cualitativo basado en grupos focales y llegan a conclusiones similares. Según estos autores, la violencia doméstica no ha aumentado porque el dinero de Oportunidades no es considerado como dinero de las mujeres, y en este sentido no amenaza la posición de los varones. Es más: el Programa habría producido un empoderamiento de las mujeres debido, entre otros, a su participación como beneficiarias en los programas del Estado.⁷⁵

En el Perú todavía no contamos de estudios de este tipo.⁷⁶ Nuestro propio trabajo nos lleva a la impresión⁷⁷ que, aunque de manera muy limitada aún, el Programa JUNTOS sí contribuye al empoderamiento de la mujer en el hogar. Esto se evidencia principalmente en las responsabilidades que las mujeres asumen al cobrar el beneficio, al asistir a reuniones de padres de familia y conversar con los profesores, o al llevar a los niños al centro de salud – en fin, al “salir de la casa sin tener culpa” (Arriagada y Mathivet 2007: 30). Además de esta interacción con el personal del Estado, el cobro también amplía el margen de decisión de las mujeres, pues –a diferencia con el Programa Oportunidades en México, al menos según lo que exponen Maldonado, Nájera y Segovia (2006)– en las zonas de nuestro estudio la transferencia de JUNTOS sí es considerada como el dinero “de las mujeres”, tanto en la sierra –donde nuestras observaciones coinciden con aquellas de la Contraloría General de la República–⁷⁸ como en la selva.⁷⁹

Sin embargo, falta mucho aún para que estas nuevas responsabilidades se expresen también en aspectos de mayor envergadura, como por ejemplo el protagonismo de las mujeres en la vida pública, lo cual, según los especialistas en el tema, sería un indicador indispensable para un empoderamiento cabal.⁸⁰ En Apurímac, por ejemplo, no se ha notado un nivel importante –con voz, es decir más allá de la mera presencia– de las mujeres en las asambleas comunales. Algo similar sucede en el caso de Amazonas, donde las mujeres tienen la obligación de participar en las asambleas comunales pero no tienen un nivel de intervención importante en ellas, siendo los hombres quienes acaparan el uso de la palabra y terminan decidiendo los asuntos más trascendentes.

(75) “La recepción del Programa es compleja ya que no puede darse por sentado que sea un beneficio ‘obvio’ para las familias, porque ciertamente tiene efectos en los movimientos familiares. Sin embargo, encontramos que el trazo del Programa se conecta con los valores más importantes de las familias y no amenaza la percepción de proveedor del hombre, al tiempo que produce movimientos en el empoderamiento de las mujeres, no tanto por el lado del ingreso, sino por el de la participación (ser valoradas y tomadas en cuenta como responsables del dinero) y la información sobre salud y otras materias que reciben” (Maldonado, Nájera y Segovia 2006: 117).

(76) El Movimiento Manuela Ramos ha presentado una propuesta para analizar el Programa JUNTOS con indicadores de género (Bravo 2007).

(77) Preferimos el término “impresión” en vez de “conclusión”, porque no contamos con evidencia contundente; para obtenerla se requiere de un estudio especializado sobre el tema.

(78) “Se ha identificado que en la mayoría de los hogares de las beneficiarias del programa son ellas mismas las que administran el dinero recibido” (Contraloría General de la República 2007: 48).

(79) “En el primer momento ha habido problemas entre el esposo y la esposa. El esposo quería manejar el dinerito aunque ya estaba explicado detalladamente en qué había que gastar eso. En ese sentido en los primeros meses hubo problema, pero luego de tantas charlas que estaban dando los promotores sí está cambiando”. (Entrevista con el apu de una comunidad nativa en Amazonas).

(80) “El empoderamiento de las mujeres incluye tanto un fortalecimiento y una mejora de oportunidades para la vida a nivel personal, como la participación colectiva en los esfuerzos para obtener una igualdad de oportunidades y equidad entre los géneros. Aumenta el potencial humano tanto a nivel individual como social” (Hall 1992: 83, traducción nuestra).

Los distritos ayacuchanos parecen más avanzados al respecto; las mujeres no sólo participan en las asambleas, mezclándose con los varones –es decir, ya no se apartan físicamente en un rincón del local comunal y se quedan calladas– y, según afirman tanto ellas mismas como sus esposos, su opinión sí es tomada en cuenta. Carhuanca incluso tuvo una alcaldesa durante dos gestiones hacia fines de los noventa y comienzos de la década del 2000. Obviamente, no hay influencia del Programa JUNTOS en este aspecto, ni la gente lo relaciona con la mayor presencia de la mujer en la vida pública.

En cuanto a la relación entre JUNTOS y la disminución de la violencia doméstica, se han recogido varios testimonios en Apurímac que afirman que el trabajo conjunto del Programa, el municipio (en particular la DEMUNA que coordina con UNICEF) y la Iglesia Católica ha logrado que disminuya la venta de alcohol, cuyo consumo es la principal razón de la violencia familiar. Pareciera que también las “condicionalidades extraoficiales” impuestas por algunos promotores de JUNTOS han tenido algún impacto positivo en este aspecto; en los distritos apurimeños se ha observado que la gente se cuida de tomar, pues se les ha dicho que en caso contrario serán suspendidos. Sin embargo, la violencia doméstica aún existe y pareciera que con mayor incidencia en Progreso que en Mamara, pues en Progreso aún falta mayor trabajo conjunto entre el municipio y otros actores. Los adolescentes, en los grupos focales, creen que la violencia familiar se mantiene igual en su localidad. Es la zona donde menos llegan el Estado y las autoridades locales –las comunidades de la altura– que generalmente es apreciada como el lugar donde más problemas existen todavía.

También en Ayacucho predomina la percepción que todavía hay violencia familiar, pero la situación estaría mejorando debido a un mayor control de la venta de alcohol que se nota también en esta región. En Carhuanca, la municipalidad ha emitido una ordenanza que prohíbe su comercialización, y pareciera que una acción concertada entre las autoridades y la Policía Nacional ha dado resultados positivos al menos en la capital del distrito, más no tanto así en los anexos donde es más difícil mantener el control. Por otro lado, no se ha encontrado una relación directa entre la disminución de la violencia familiar y el Programa JUNTOS en la percepción de la gente,⁸¹ ni una diferencia entre beneficiarios y no beneficiarios.⁸²

Más allá de las percepciones, por las razones que expusimos arriba es muy difícil tener un registro más o menos certero de los casos de maltrato infantil o de violencia contra mujer, que sigue siendo considerado como un problema “privado” y por lo tanto muy rara vez llegan a manos de la policía o del Juzgado. En Carhuanca, el Juez de Paz afirma que a su despacho llega un promedio de dos denuncias por mes y que en casos graves aplica castigos físicos.

En la Amazonía, es también difícil tener un registro mínimamente riguroso de los casos de violencia familiar, en la medida que las denuncias son ventiladas por el Consejo Comunal, siendo el *apu* quien dirime, juzga y sanciona. En la comisaría de Nieva, en lo que iba del año sólo habían sido denunciados dos casos de violencia por la riña entre dos hermanos provenientes de familias colonas. En el

(81) Otra de las coincidencias con el informe de Vargas y Salazar: “En Ccasapata y Huantana las beneficiarias perciben que la violencia doméstica ha disminuido, pero este fenómeno no se atribuye únicamente al Programa JUNTOS” (2008: 36). Sin embargo, en su estudio sobre el Programa Oportunidades, Maldonado, Nájera y Segovia observan que “el Programa tiene el plus de proveer una dinámica familiar un tanto más relajada y armónica debido a la seguridad que proporciona un dinero que tranquiliza a los padres de familia, motiva a los hijos y propicia metas que se perciben más alcanzables si se mantiene el apoyo económico” (2006: 116). En este sentido, también JUNTOS podría tener un impacto más bien indirecto; sin embargo, la confirmación de esta posibilidad estaba fuera del alcance de nuestro estudio.

(82) Sobre este aspecto hemos encontrado una de las pocas divergencias con el informe de Vargas y Salazar, quienes afirman una diferencia en la toma de decisiones en el hogar entre beneficiarios y no beneficiarios (2008: 62). En nuestro estudio, lo que encontramos fue un fuerte empeño de los no beneficiarios para restar importancia a las diferencias con las familias beneficiarias en todos aspectos significativos, desde la asistencia escolar hasta la violencia doméstica, aunque fuese sólo para resaltar que ellos lo tienen mucho más difícil pues les cuesta “sacrificio” para llegar a esta situación.

caso de las DEMUNA en Chiriaco encontramos la misma situación, pues casi no existen denuncias registradas. Ante la imposibilidad de tratar casos de maltrato infantil o de género el promotor de la DEMUNA ha optado por privilegiar temas como juicios de alimentos que son muy frecuentes en la zona;⁸³ actualmente lleva 22 casos. Por lo general, los padres se comprometen a entregar determinada cantidad de alimentos mensuales a sus hijos, pero no podemos establecer un vínculo con JUNTOS pues no se registra si la señora es o no beneficiaria. Mientras el Estado no haga un trabajo con el *apu* o la instancia comunal respectiva para registrar con exactitud los casos denunciados y su tratamiento, será muy difícil constatar si JUNTOS repercute o no positivamente en una vida familiar sin violencia.

Por otro lado, es importante la presencia de la Federación de Mujeres Aguarunas del Alto Marañón (FEMAM), con actividad en Imaza y abocada sobre todo a la defensa de la mujer contra la violencia familiar, que está coordinando estrechamente con la ONG Flora Tristán. La presidenta de la FEMAM es sumamente crítica de las actitudes discriminadoras y machistas supuestamente amparadas en la fuerza de la “costumbre awajún”, debido a las cuales los *apus* casi siempre sostienen una postura favorable a los varones. Las dirigentas de la organización han asistido a talleres en Lima, y representantes de Flora Tristán van cada tres meses a realizar talleres que las participantes deben replicar en sus comunidades, aunque dado el nivel de preparación de las mujeres pareciera más bien que la capacitación se queda en las líderes. De otro lado, la FEMAM no ha tenido ningún acercamiento al Programa JUNTOS, no se les ha consultado en la validación, no existe intercambio con los promotores ni coordinación con ninguna otra instancia del Programa.

5.5 CONFLICTOS INTRACOMUNALES

Más arriba hemos señalado que las deficiencias en la aplicación del censo por parte del INEI y de la validación comunal han generado muchos resentimientos en la población que quedó fuera del Programa.⁸⁴

Una potencial fuente de conflicto es sin duda que la validación comunal debe aportar a la selección de beneficiarios entre una población de condiciones de pobreza sumamente similares. No creemos que este mecanismo necesariamente deje fuera a los más pobres, pero tampoco garantiza su presencia; más bien parece cumplir una función legitimadora de lo ya anotado por el censo del INEI, evitando así roces entre familias. En Carhuanca, las autoridades trataron de disuadir las agresiones por parte de las familias que quedaron fuera aludiendo que la selección era “por sorteo” (entrevista con autoridad del distrito).

Todo eso lleva a una fuerte percepción entre la población –que en algunos casos no carece de un sustento empírico bastante sólido– de que en el Programa JUNTOS hay algunas familias que no deberían estar allí, y más aún de que hay buena cantidad de otras familias que deberían ser beneficiarias pero no lo son.

La validación comunal ha creado así una serie de resentimientos en un contexto social que, al menos en el caso de la sierra y sobre todo en los distritos ayacuchanos, todavía se encuentra sumamente debilitado a causa de la violencia política de los años ochenta. En algunos casos se han generado

conductas que deben preocupar; en Apurímac, por ejemplo, se han recogido testimonios de niños y adolescentes que recriminan a sus madres porque no reciben JUNTOS y no les pueden comprar las mismas cosas que supuestamente obtienen sus coetáneos en familias beneficiarias.

En los departamentos de la sierra esta situación –es decir, las deficiencias reales o imaginadas en la selección de las familias beneficiarias– ha causado una palpable dualidad en las percepciones: mientras los beneficiarios por lo general se muestran muy contentos, los que se expresan en términos negativos sobre el Programa son los que, por una u otra razón, no han entrado. En este contexto se han generado también algunos de los “mitos rurales” que desarrollaremos más adelante. El reclamo de muchos beneficiarios que piden ampliar el Programa e integrar a otras familias necesitadas se debe, también, al deseo de callar las “malas lenguas”.

A pesar del resentimiento bastante generalizado entre las familias que no fueron incluidas al Programa –una constatación que vale mucho más para la sierra que para la Amazonía, como explicaremos en un instante–, en ninguno de los lugares visitados los conflictos llegan a mayores; es decir, no se vuelven violentos. Más allá de los comentarios de algunos no beneficiarios, tampoco hay evidencia para un impacto negativo en las tareas comunales. En las comunidades serranas la participación en las faenas es obligatoria bajo multa, y si bien siempre ha habido “faltones” –también antes de JUNTOS–, la obligación por lo general es respetada de manera igual por beneficiarios y no beneficiarios.

Lo mismo sucede en la Amazonía, donde las faenas comunales denominadas “minga” incluyen el arreglo de caminos y embarcaderos y las familias participan por igual. También comprenden la participación en labores de caza y pesca colectiva donde todos tienen una tarea delimitada. Nuestra llegada a la comunidad nativa de Bajo Canampa, por ejemplo, coincidió con una faena comunal de caza y pesca para vender *patarashca* en una fiesta que se iba a realizar al día siguiente por la llegada del alcalde. Los fondos obtenidos fueron destinados a la refacción del salón comunal, tal como se había decidido previamente en asamblea.

Lo que sí parece persistir es una fuerte rivalidad entre colonos y nativos. En su mayoría, los beneficiarios en los distritos de Amazonas son awajún y muy pocos son colonos. Esto suscita comentarios y críticas amparadas en viejos prejuicios, tales como aquellos que afirman que no debería darse dinero a los nativos porque son ociosos, no tienen chacra, no crían animales, etc. Por su parte, los awajún sostienen que los colonos no deberían cobrar porque tienen ganado y además están invadiendo sus tierras. Esto tiene que ver con brechas socioculturales más profundas que el Programa JUNTOS no ha previsto cómo enfrentar.

En suma, en las comunidades nativas del departamento Amazonas no encontramos evidencia que el Programa JUNTOS haya dado lugar a nuevos conflictos entre familias beneficiarias y no beneficiarias. Más bien la totalidad de beneficiarios consultados aboga porque *todo* el pueblo awajún reciba los 100 soles, además que salta a la vista que las necesidades son las mismas.

Finalmente, cabe resaltar que la gran mayoría de nuestros entrevistados manifiesta que no hay un manejo político/partidario del Programa JUNTOS en su distrito. Comentarios como aquel del director de una escuela en Ayacucho, según el cual “las autoridades ediles quieren acaparar todo, se sienten dueños de JUNTOS, tienen un interés político, el alcalde dijo que JUNTOS es de su gestión”, son la

(83) Uno de los cambios importantes en la legislación peruana se refiere al hecho de que la violencia de género no es conciliable, es decir, las DEMUNAS dejan de ocuparse de este tema y más bien son temas que deben ser vistos por la Policía Nacional o el Ministerio Público.

(84) Vale señalar que esta observación coincide plenamente con otros estudios sobre el Programa JUNTOS, como los de Vargas y Salazar (2008) y de Díaz et. al. (2008).

exepción. En Progreso, donde la validación comunal se realizó en temporada preelectoral, se han recogido testimonios de personas que afirman que el alcalde decidía quien entraba a JUNTOS. No fue posible confirmar estas acusaciones; el párroco del distrito, por ejemplo, dice “haber escuchado” de esto, pero no le consta. En todo caso, en la actualidad no se ha encontrado evidencia de algún uso político del Programa en este distrito.

En Mamara, hay autoridades que acusan a los oponentes del alcalde de usar el Programa JUNTOS para promover la revocatoria;⁸⁵ tampoco en este caso hemos encontrado evidencia. Lo que pasa es que un programa como JUNTOS –con transferencias monetarias de por medio– se presta también para este tipo de artimañas. Es decir, no necesariamente genera conflictos, pero es utilizado para manipular opiniones en torno a conflictos existentes.

6. EL USO DE LAS TRANSFERENCIAS

- 6.1 Consumo
- 6.2 Inversión productiva y ahorros
- 6.3 Endeudamiento

(85) "Hay personas que para hacer la revocatoria han dicho a los beneficiarios que si no firman les sacaban del Programa: 'Si no firmas no te incluyo en Programa CRECER'. El promotor de la revocatoria ha dicho así a la gente inocente, iletrados. Hay gente que no tiene ni un ingreso y se cuidan pues". (Entrevista con autoridad en Mamara).



6. EL USO DE LAS TRANSFERENCIAS

Hasta el momento no existe información sistematizada sobre el uso de las transferencias del Programa JUNTOS, de modo que también en este aspecto se han generado muchos comentarios sin validación empírica. En este sentido, uno de los puntos centrales de nuestro estudio fue indagar sobre las formas cómo las familias beneficiarias gastan los cien nuevos soles que reciben mensualmente. La información que presentamos se sustenta básicamente en las observaciones realizadas durante la estadía de una semana en las zonas de estudio, y en testimonios de los mismos beneficiarios, no beneficiarios, autoridades locales y comerciantes.

6.1 CONSUMO

De acuerdo con nuestras observaciones, en los distritos de la sierra se gasta la mayor parte de la transferencia en la compra de alimentos para *toda* la familia, es decir no –o en todo caso sólo una parte ínfima– especialmente para los niños, lo cual podría ser una explicación para la persistencia de la desnutrición que se ha constatado en los Puestos de Salud.

Un cálculo muy grueso sobre los gastos realizados en los distritos amazónicos nos llevaría a afirmar que aproximadamente el 30% del pago es destinado para alimentos. No obstante, existen elementos culturales que impiden que la mayor compra de víveres vaya de la mano con un mejor nivel nutricional. En el caso familias nativas, se resalta que ahora compran “alimentos de los mestizos” a los que consideran mejores, aunque no sea así. Por ejemplo, los principales productos que se compran son arroz y fideos, además de aceite, al igual que en la sierra. Para los niños se compra gelatina o mazamoras embolsadas que las madres consideran que son mejores que la papilla que reparte la posta de salud, o que les gustan más. En el caso de las familias colonas el consumo es similar, salvo que hay más hábito de comprar carne de vaca o de comer los cuyes que crían.

Hay muchos comentarios sobre el supuesto uso de la transferencia en alcohol por las parejas de las beneficiarias y de ellas mismas; comentarios que provienen de los no beneficiarios, de los comerciantes y de las autoridades, pero sólo hemos encontrado unos cuantos casos, como el de una madre soltera alcohólica en Carhuanca y una beneficiaria suspendida en Mamara por descuido a sus niños debido al alcohol. En las comunidades nativas awajún, el licor más consumido es el masato que es preparado en base a yuca o plátano por las mismas familias y no representa un gasto monetario.

También las acusaciones de que los beneficiarios se compren ropa para sí mismos, en vez de priorizar a sus hijos, son muy frecuentes entre las personas que no reciben la transferencia. Nuestras observaciones, limitadas por cierto, no confirman estas afirmaciones. De acuerdo con lo que pudimos observar en los distritos de departamento Amazonas, por ejemplo, lo primero que se hace es equipar a los niños con los implementos necesarios para la escuela (mochilas, cuadernos, lápices, etc.), y luego se gasta en ropa para ellos, principalmente zapatos o sandalias, pues deben caminar tramos medianamente largos para ir a su centro educativo. En todo caso la ropa usada es muy barata y eso permite que los niños estén ahora algo mejor vestidos. En tercer lugar, se gasta en artículos de limpieza para el hogar, sobre todo bateas, detergente y jabón. Las mujeres manifiestan que con el calor la ropa se ensucia rápido y debe lavarse seguido. En cuarto lugar es frecuente el gasto en herramientas de trabajo y movilidad.

En la sierra, tal como hemos señalado, el panorama es un poco diferente pues se gasta un mayor porcentaje para alimentos. En menor medida pudimos observar también la compra de útiles para el hogar –baldes, artículos de limpieza etc.– y de herramientas. No se ha visto la compra de artefactos o muebles; lo que sí se ha observado es el mejoramiento de las viviendas para evitar el hacinamiento y mejorar la higiene.

En suma, nos parece que en general hay un manejo bastante responsable de la transferencia en lo que se refiere a bienes de consumo.

6.2 INVERSIÓN PRODUCTIVA Y AHORROS

Según el informe de la Contraloría General de la República, “(...) el 54% de las familias encuestadas en Apurímac manifestaron haber iniciado algún tipo de actividad que genere ingresos a sus familias, mientras en Ayacucho se registra un porcentaje de 52%” (2007: 18). Los casos de inversión productiva que se han encontrado en nuestro estudio son de pequeña escala y siempre comprenden sólo una parte de la transferencia. Muchos beneficiarios invierten en la compra de animales menores, mientras que en Pomacocha se ha encontrado el caso de algunas familias que arriendan chacras adicionales. En Mamara existe el caso de una beneficiaria que ha puesto una bodega en la Plaza de Armas; algunos han comprado caballos que los ayudan en las labores del campo. Pero no hemos visto casos donde una familia beneficiaria haya acumulado el dinero de varios meses para comprar, por decir, una vaca o una chacra.

En la selva, hablar de inversión productiva puede resultar inapropiado en la medida que las condiciones geográficas y las valoraciones culturales del pueblo awajún se enmarcan en una dinámica de caza y pesca, que mira al bosque como un todo territorial y no tanto como parcelas a las cuales inyectar dinero para obtener beneficios. De otro lado, invertir en cultivos presentes en la localidad, tales como yuca o plátano, es considerado innecesario en la medida que la comercialización no lo justifica, pues los precios continúan bajos y el mercado, dependiente del precio de los acopiadores, continua siendo injusto con el productor.

En cuanto a las posibilidades de inversión en cultivos intensivos apropiados para la Amazonía, tales como el cacao o el café, que requieren fuertes sumas de inversión para lograr algún desarrollo productivo, los 100 soles recibidos por los beneficiarios resultan a todas luces insuficientes para lograr algún

tipo de competitividad en el mercado. Asimismo, cabe resaltar que los precios de los insumos necesarios (abono, insecticidas, etc.) para elevar la productividad de cualquier tipo de cultivos son sumamente altos en la selva, básicamente por el costo del transporte. Así, a la falta de una “tradición de cultivo” con la tierra se suman una serie de trabas propias del mercado y la ausencia de instituciones que podrían brindar financiamiento, asesoría o capacitación técnica.

Ninguno de nuestros entrevistados ha utilizado la transferencia en ahorros monetarios –abriendo por ejemplo una cuenta bancaria– simplemente porque la cantidad de 100 soles, al menos en su percepción, no se lo permite. La forma más común de ahorrar en base a la transferencia de JUNTOS es criar los animales menores.

En Amazonas, la mayoría de los beneficiarios que llevan más de tres meses cobrando, manifiestan su deseo de poder ahorrar sobre todo para hacer compras más significativas en herramientas (machetes, hachas y motosierras principalmente) o en implementos del hogar (radios, hamacas o mosquiteros). Sin embargo, más que un ahorro propiamente dicho sería una acumulación de varias transferencias que será gastado para una adquisición grande. Además, por lo general la intención contrasta con la realidad y sobre todo con la especulación en los días de pago, cuando los precios suben hasta en un 20%.

6.3 ENDEUDAMIENTO

No se ha observado que las transferencias hayan sido usadas para el pago de deudas contraídas anteriormente a la participación en el Programa, ni que las familias hayan comenzado a endeudarse a raíz del Programa JUNTOS. Ninguno de nuestros beneficiarios entrevistados ha tomado un préstamo. El único caso notable que encontramos es el de un no beneficiario en Carhuanca, cuya madre tomó el cargo en la fiesta patronal del año 2000 y lo comprometió con 7,000 soles, para lo cual sacó un crédito en Interbank (él es trabajador de servicios en el sector educación que tiene un convenio con el banco) que sigue pagando hasta la actualidad. Por lo demás, son pequeñas deudas en las tiendas locales que no pasan los 20 soles y que también ha habido antes del Programa.

También en la Amazonía, los niveles de endeudamiento son muy bajos por el escaso dinamismo monetario y comercial que existe en los distritos estudiados. No existen tampoco demasiadas instancias ante las cuales ser sujetos de crédito; los bancos quedan descartados, así como los negocios situados en las capitales distritales. Lo que sí parece ser cierto es que a nivel de las comunidades los pequeños comercios prefieren fiar a las familias beneficiarias –aunque sea en pequeña escala– porque saben cuando pueden cobrarles. No es el caso de los negociantes de Nieva o Imaza quienes afirman que no fían a los beneficiarios en ninguno de los casos, no sólo por la distancia cultural existente (la mayoría de negociantes son colonos y desconfían de los nativos), sino principalmente porque consideran que carecen de medios para exigir la cobranza.

7. “MITOS RURALES”: PERCEPCIONES SOBRE EL PROGRAMA JUNTOS



7. “MITOS RURALES”: PERCEPCIONES SOBRE EL PROGRAMA JUNTOS

A lo largo del texto hemos tratado de exponer cómo JUNTOS ha generado una serie de comentarios y rumores, a veces contradictorios entre sí, que reflejan determinadas percepciones sobre el Programa.

Una percepción, según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, es una “sensación interior que resulta de una impresión material hecha en nuestros sentidos”; es una interpretación particular de un hecho social que no tiene por qué encontrar coincidencia en la vida “real”. Por eso padres de familia y profesores pueden llegar a opiniones tan diferentes sobre la asistencia escolar, o madres y enfermeras sobre el estado de la nutrición. Pero son estas percepciones las que definen el comportamiento de los actores, y en este sentido son constitutivas para el tejido social. Después de todo, lo que importa no es tanto si las percepciones son verdaderas o falsas, sino *cómo* se constituyen y *por qué* se constituyen, pues es en la contextura de estas percepciones donde se expresa una determinada constelación de actores sociales; en otras palabras, se expresa la *sociedad* que las genera.

Para la población en los distritos rurales –beneficiaria como no beneficiaria– el Programa es sobre todo una “ayuda”. Sin embargo, se les dificulta mucho identificar por qué el Estado les brinda esta ayuda; no hemos encontrado una noción de *derechos* ante un Estado que tiene la obligación de velar por el bienestar de sus ciudadanos. Es una interpretación del Programa JUNTOS por parte de personas que se define principalmente a través de sus carencias económicas.

El hecho de que todos se ubiquen en la misma situación económica, pero que no todos salgan seleccionados para entrar al Programa, ha generado una dualidad de percepciones sobre JUNTOS en la sierra: mientras que entre los beneficiarios predomina un discurso con una apreciación sumamente positiva,⁸⁶ entre los no beneficiarios se han encontrado muchos comentarios negativos.

Esta dualidad de percepciones no la encontramos de manera tan clara en Amazonas. Eso puede explicarse por un lado, por el menor tiempo que los distritos amazónicos tienen en el Programa

(86) Según Vargas y Salazar (2008), se trata de un discurso “aprendido”. En su estudio sobre los programas Puente de Chile y Oportunidades de México, Arriagada y Mathivet observan que “Lo primero que surge como reacción de las familias beneficiarias es la gratitud espontánea con la cual hablan de los programas” (2007: 22). Sin embargo, estas afirmaciones deben tomarse con cautela, “ya que muchas veces, el miedo a perder la ayuda, la aprehensión frente a alguien nuevo o quizás, la sencillez de las personas, puede sesgar sus comentarios” (ibid.: 22).

JUNTOS –las familias entrevistadas tenían once meses o menos en el Programa–; y, por otro, porque de alguna manera JUNTOS repercute más en beneficio de toda la comunidad nativa, en tanto las familias beneficiarias compran implementos tales como machetes u otros instrumentos de trabajo que comparten sin problema con las demás familias. Es decir, mientras el Programa JUNTOS parte de un concepto de la familia nuclear, en la comunidad nativa predomina una percepción (y quizá un pragmatismo) más comunitaria que estaría evitando conflictos en torno al Programa.

La construcción social de las percepciones sobre el Programa JUNTOS se refleja también en el rechazo al Programa entre muchos profesores, sobre todo en Ayacucho. Es probable que eso se deba en parte al hecho de que fueron eliminados en la validación comunal; es posible también que haya cierta influencia “antisistémica” del SUTEP.⁸⁷ Pero, además, hemos encontrado el predominio de un “discurso de sacrificio”; es decir, un discurso que resalta los enormes esfuerzos que significaba para ellos y sus padres el ingresar a la universidad o a algún instituto superior para “salir adelante”. Para muchos maestros, el hecho de que el Estado les “regale” plata a los beneficiarios de JUNTOS también tiene un componente de *injusticia*, porque muy al contrario a su propia experiencia, aquellos lo “tienen fácil”. Debemos entender así afirmaciones como las del director de uno de los colegios en Ayacucho: de que la gente se acostumbra a lo fácil, de que en JUNTOS hay ganaderos con 50 vacas y 250 ovejas, de que se han “prestado niños” para ingresar al Programa. Es uno de tantos testimonios con esta tonalidad acusadora que hemos recogido entre los sectores del Estado y que empíricamente son infundadas; pero son opiniones expresadas con una indignación muy real.

La posición de las autoridades políticas es más ambigua. Si bien reconocen que la transferencia es un alivio para los beneficiarios, en el fondo prefieren una inversión productiva en proyectos de desarrollo “clásicos”. Para el gobierno local de Condorcanqui (Amazonas), para mencionar sólo un ejemplo, el Programa JUNTOS es visto básicamente como una apuesta asistencialista. Si bien se asume que es una ayuda necesaria para poblaciones de extrema pobreza que muchas veces no tienen otra fuente de ingresos, se le cuestiona el sesgo improductivo. Los alcaldes y regidores en su mayoría han tenido alguna participación para que el Programa se implemente en sus jurisdicciones, ya sea apoyando la expedición de partidas de nacimiento gratuitas o prestando movilidad y equipos al personal; sin embargo, esto no implica que no sean críticos con JUNTOS desde una visión desarrollista donde la inversión estatal debe estar destinada a “obras”.⁸⁸

La preferencia para proyectos productivos que generen trabajo y por lo tanto más sostenibles según sus defensores, en vez de dar “regalos” –el discurso de que “no queremos limosnas”, en palabras de una autoridad en Carhuanca–, es muy común entre los representantes del Estado a nivel local. En este sentido se ha notado un cierto aislamiento de JUNTOS en estos contextos rurales: no hay claridad sobre la “filosofía” del Programa aún entre los sectores que, se supone, son los más cercanos: educación y salud.⁸⁹

En Mamara hay personas no beneficiarias que exigen que las familias de JUNTOS limpien las calles, “que barran” (entrevista con el promotor de JUNTOS). En Carhuanca eso ya se ha hecho realidad; una

(87) Durante nuestra estadía en Carhuanca, los centros educativos quedaron cerrados por dos días debido a un paro declarado por el SUTEP en contra de la “privatización de la educación”. Por otro lado, es conocido que hasta la actualidad se encuentran sectores entre el magisterio ayacuchano con un discurso sumamente radical, adheridos a la facción del SUTEP que dirige Robert Huaynalaya.

(88) “Digamos que [JUNTOS] puede estar aportando a resolver asuntos, problemas personales, pero no es una propuesta más integral, más sustentable digamos. Lamentablemente los 100 soles los llevan, y ahí se acaba y la vida continúa igual. Entonces lo que nosotros pedíamos es que acá se hagan proyectos productivos”. (Entrevista con alcalde en Amazonas).

(89) “Entre el 34% (Apurímac) y el 40% (Ayacucho) del personal de los [Establecimientos de Salud] indicaron tener conocimiento sobre la Directiva del Sector Salud donde figuran las funciones específicas que deben cumplir con relación al Programa Juntos” (Contraloría General de la República 2007: 47)

vez al mes, la municipalidad les pide una “colaboración con el distrito” (entrevista con regidora) que consiste precisamente en trabajos de limpieza. También es una manera de expresar su desacuerdo con el hecho de “regalarles” dinero.

Por otro lado, la población en estos contextos rurales se muestra a veces muy proclive a la influencia de actores externos. Entre los más influyentes están las iglesias evangélicas. En el distrito de Huamanquiquia (provincia Víctor Fajardo, Ayacucho) se encuentra la comunidad de Uchu que se ha resistido colectivamente al censo para JUNTOS porque todos son evangélicos que consideran que el dinero de la transferencia proviene de Satanás. En Pomacocha son casos más bien aislados, mientras Carhuanca, al menos la capital del distrito, es casi enteramente católica y no se han reportado ejemplos de este tipo. La única región de nuestro estudio donde no se ha encontrado evidencia al respecto es Apurímac.

En el caso de las comunidades amazónicas, la presencia de la Iglesia Evangélica Nazareno llamó nuestra atención por los rumores que esparció sobre el vínculo entre JUNTOS y el “sello de la bestia 666”. Según nos comentan varias familias nativas, se decía que el Programa iba a llevar a los niños a Lima y ahí les pondrían el sello y quedarían vendidos al diablo. Esta iglesia tiene una presencia extendida en casi todas las comunidades nativas de los distritos visitados, estando bajo la responsabilidad de un pastor itinerante que visita tres o cuatro comunidades los domingos, haciendo una lectura simplista de la Biblia con énfasis en el Apocalipsis. No todas las familias creen con igual certeza lo que mencionan los pastores, pero hubo algunas que optaron por no censarse. Se trata de familias por lo general muy pobres y con un bajo nivel educativo. Los promotores de JUNTOS y el mismo alcalde de Condorcanqui tuvieron que intervenir y hablar con los pastores evangélicos. La promotora de un distrito en la selva de Ayacucho, a su vez, ha tenido problemas porque los beneficiarios evangélicos no aceptaron documentos de identidad que contenían la secuencia numérica “666”.

Incluso entre los que no han convertido a una iglesia evangélica hemos encontrado “mitos rurales” que interpretan el Programa JUNTOS desde creencias arraigadas en las tradiciones locales. El mito más importante es una versión del mito andino del *pishtaco*. En las comunidades ayacuchanas existe una fuerte preocupación en la población beneficiaria de que el Estado adelanta la transferencia sólo para llevarse después de los cuatro años a los niños. Existiría, en palabras de uno de nuestros informantes, un “convenio pre-patrocinado” entre el gobierno peruano y un país extranjero que sería el destino final de los infantes. “Hay personas que murmuran que nos van a quitar los niños, nos dice una señora en Cuarhuanca que no recibe JUNTOS. A veces nos alegramos que no estemos”. En Pacaycasa, a veinte minutos en carro de la ciudad de Ayacucho donde hicimos la validación de nuestra metodología, se han retirado recientemente dos señoras del Programa debido a estos rumores.⁹⁰ Otras ni entraron porque se resistieron a “registrar” a sus hijos, o porque se “desmoralizaron” (palabra de un no beneficiario en Pomacocha) al “enterarse” que corren el riesgo de perder a sus hijos. También en los departamentos de Amazonas y Apurímac constatamos –aunque en menor medida– la presencia de mitos según los cuales los niños serán llevados a Estados Unidos y “se utilizará su manteca”.⁹¹

(90) Entrevista con la delegada de las beneficiarias.

(91) “Había personas que trataban de engañar al beneficiario, engañarlo con comentarios que no tienen nada que ver con el beneficio que reciben del Estado. Por ejemplo, hablaban eso, de que los niños que reciben los 100 soles a toditos los van a llevar a Lima y luego les van poner sello, les van a sacar su manteca y que todo ese dinero que viene es de Estados Unidos. Conversando con ellos les hacemos entender que ese dinero no viene de otros países, que es de nosotros mismos, de lo que uno paga de impuesto. Se ha dado a conocer y se ha quitado esa idea. Son algunas iglesias que vienen aterrizando a la gente, la mayoría son evangélicas” (Promotor JUNTOS en Amazonas)

“Cuando nosotros vamos a las comunidades hacemos reuniones, convocamos a todas las autoridades a la asamblea, al apu, al centro de salud, la ronda. Escuchabas de todo, comentarios del 666, que se llevan a los niños, algunas madres no aceptaban, no creían que se les iba a dar los 100 soles. En ese momento aprovechamos de conversar con el pastor encargado de su centro poblado, se le aclaró eso de la bestia y así se calmó y tranquilizamos al pueblo y ya empezamos los talleres de asamblea de validación” (otro promotor JUNTOS en Amazonas).

En Ayacucho, los promotores que entrevistamos conocen estos rumores, pero les restan importancia y lo toman como algo folklórico. A nuestro juicio, deberían darles más importancia, aunque fuese sólo porque el temor implica un enorme estrés psicológico para muchas madres que de cierta manera viven con la duda de “vender” a sus hijos por participar en JUNTOS.⁹²

Aún sin llegar a estos extremos, hasta la fecha hay beneficiarias que siguen con la duda si JUNTOS es una donación del gobierno o un préstamo. Es el caso, por ejemplo, en Pomacocha, una comunidad que tiene tres años en el Programa y ya está a menos de un año para salir. Una de las beneficiarias que entrevistamos ha invertido parte de la transferencia recibida en la crianza de ovejas que le servirían para pagar su deuda cuando salga del Programa. Uno de los casos que demuestra que existe un serio problema de comunicación entre el personal de JUNTOS y sus beneficiarios.

Lo que expresan estos casos es la persistencia de una enorme distancia entre el Estado y la sociedad rural no sólo en términos sociales y económicos, sino también –y quizás en primer lugar– en términos culturales. Se percibe una desconfianza de la población frente a un Estado que sigue siendo percibido como un actor ajeno y a veces hasta adversario.⁹³ Si JUNTOS efectivamente quiere contribuir a la creación de ciudadanía mediante un enfoque basado en derechos, tiene un reto por delante que probablemente supera sus posibilidades institucionales; es una tarea que requiere un esfuerzo común de varios actores.

La sicología social, donde el rumor es materia de investigaciones desde hace por lo menos medio siglo, destaca que los rumores se constituyen en situaciones ambiguas y/o amenazantes, cuando no hay claridad sobre el significado de un evento y sobre sus posibles consecuencias. En estas situaciones, el rumor tiene la función de “hacer sentido”; es una respuesta a la motivación humana de *comprender* lo qué está pasando y por qué, de manejar ansiedades e incertidumbres (Fiske 2004; Kimmel 2004; Rosnow 1988; Rosnow y Fine 1976). Tomemos el testimonio de una señora no beneficiaria en Mamara:

Pregunta: *¿Por qué su familia no fue seleccionada?*

Respuesta: Primero el señor alcalde de la gestión anterior ha hecho entrar sólo a sus allegados, a los ricos, a los profesionales. Incluso le he ofrecido dar un banquete de cuy asado, le he pedido el favor, pero no quiso hacerme entrar al Programa. Desde ahí ya no voy a las reuniones. A veces también me antojo cobrar como otras familias.
[La señora empieza a llorar; dice que lo hace por impotencia]

No hay duda que en términos objetivos se trata de una ficción, una mezcla de invenciones y malentendidos. Pero visto desde su situación particular que no le da criterios para entender por qué no fue incluida a un programa para los pobres, siendo ella pobre también, la señora se crea su verdad, para explicarse a sí misma y a los demás una situación que, para ella, no tiene una explicación “objetiva”.

El primer paso, entonces, sería acabar con las ansiedades e incertidumbres. Al lograrlo, los rumores se eliminarían solos.

(92) Pregunta: *¿Por qué crees que el Estado manda dinero a algunas familias?*

Respuesta: No sé. De repente estamos vendiendo nuestros hijos al gobierno.
(Entrevista con mujer beneficiaria en el distrito de Progreso)

(93) “No hay credibilidad en la gestión del gobierno, todo lo que viene de Lima a ellos les parece negativo. Por ejemplo lo de las vacunas, las rechazan, por motivo que tienen la idea de que se pone la vacuna para matarles a sus hijos, para que no se incremente” (Promotor JUNTOS en Amazonas).

8. CONCLUSIONES



8. CONCLUSIONES

1. El presente estudio analiza el Programa JUNTOS desde una perspectiva local en seis distritos rurales del país y comprueba la importancia del contexto sociocultural específico para la aplicación del Programa. La aprobación y los rechazos, los mitos y rumores que pueda generar se explican a través de este contexto.
2. Los testimonios recogidos confirman que, según la percepción de la población en los distritos estudiados, en el Programa JUNTOS están efectivamente las familias más pobres. Si bien se han escuchado algunos comentarios sobre filtraciones, en general se reconoce que las familias beneficiarias viven en condiciones de extrema pobreza, y mucho más malestar se ha expresado respecto a la desatención de numerosas familias en condiciones similares. Estas quejas revelan dos aspectos que generan desencuentros entre JUNTOS y la población:
 - a. Un descontento con la manera como se ha aplicado la focalización, tanto referente al censo del INEI como a la validación comunal. En este descontento se expresa una pregunta de fondo para los programas sociales: quién merece el apoyo directo del Estado y quién no lo merece. La implementación del Programa JUNTOS, tal como se está desarrollando en los distritos donde hemos aplicado el estudio, tiende a dividir las comunidades en torno a esta pregunta en mayor medida que los demás programas, pues selecciona sólo a algunas familias entre varias que tienen condiciones económicas precarias equivalentes. Por ello, autores como Standing (2008) consideran la focalización y las condicionalidades como elementos innecesarios y contraproducentes.
 - b. La ausencia de un conocimiento pleno sobre la “filosofía” del Programa de Transferencia Condicionada que es considerado, en la mayoría de los actores, unilateralmente como programa de lucha contra la pobreza, desconociéndose el aspecto de generar capital humano en la siguiente generación.
3. Salvo excepciones, hemos notado un uso responsable de la transferencia por parte de los beneficiarios, la que es dedicada principalmente a la mejora de las condiciones de vida de estas familias. Sin embargo, no siempre se han dado los resultados esperados debido a varios factores, entre los cuales destacan los siguientes:
 - a. La transferencia de JUNTOS constituye una ayuda importante para las familias beneficiarias. Sin embargo, es evidente que cien soles mensuales no son suficientes como para generar un nuevo estilo de vida. Los cambios en la vida cotidiana que el Programa ha logrado hasta la fecha, por lo

tanto, parecen más bien limitados. No se observa una diferencia significativa entre las familias que viven en distritos que tienen más tiempo en JUNTOS (tres años) con respecto a las pertenecientes a distritos con menor presencia temporal del Programa (un año y medio), ni entre familias beneficiarias y no beneficiarias en el mismo distrito.

- b. Los mejores resultados hasta la fecha se han producido en contextos donde ha habido experiencias previas (caso de salud reproductiva en la sierra, por ejemplo) o donde el Programa coincide plenamente con expectativas de la población (caso de la educación). Sin embargo, es difícil diferenciar la contribución específica de JUNTOS en estos resultados.
 - c. La ausencia de una capacitación adecuada impide a veces que se use el dinero para incidir en los propios objetivos que busca el Programa, como la nutrición infantil.
4. La gran mayoría de las familias beneficiarias en las zonas de nuestro estudio se esfuerza por cumplir con las condicionalidades, aunque no siempre por convicción. Los compromisos en salud son asumidos por el temor de ser suspendidos, de modo que no se advierte un impacto duradero del Programa. Existe la posibilidad de que todo vuelva a la situación anterior cuando las familias salgan de JUNTOS.
 5. En la práctica, los promotores de JUNTOS han introducido algunas condicionalidades que no forman parte del compromiso firmado por las mujeres beneficiarias, con resultados contrarios. Algunos –cocinas mejoradas o biohuertos– pueden tener un impacto positivo sobre todo desde el punto de vista de JUNTOS, que no cuenta con una estrategia institucional de sustentabilidad post-Programa. Otros en cambio son vistos como una conducta arbitraria por parte de los promotores, como el uso del traje típico durante el día del cobro en Apurímac o la obligación de participar en desfiles cívicos en Ayacucho.
 6. Existe aún la discriminación en relación con la población rural por parte de algunos promotores y servidores públicos, lo que no genera un clima propicio para la formación de una conciencia de derechos ciudadanos. Ejemplo de esto son las permanentes amenazas de sacar a los beneficiarios del Programa (“asustarlos”), así como el maltrato a las mujeres observado en el Banco de la Nación de Vilcashuamán.
 7. La coordinación entre JUNTOS y los sectores del Estado a nivel local no siempre funciona adecuadamente. Cada entidad estatal tiene metas y planes operativos que cumplir y los convenios suscritos a nivel central no siempre tienen el correlato local, sobre todo en lo que se refiere a presupuesto y personal encargado de coordinar actividades.
 8. Existe un alto nivel de confusión y desinformación sobre JUNTOS tanto en las comunidades que tienen más tiempo en el Programa como en las más recientes. Esta confusión incluye a las mismas mujeres beneficiarias, muchas de las cuales no tienen claro cuáles son los objetivos que el Estado persigue con el Programa.
 9. En parte debido a esta confusión, en parte debido al descontento con la focalización, se han generado una serie de comentarios sobre el Programa JUNTOS que carecen de evidencia empírica. Entre los más comunes se encuentran:
 - a. La afirmación que los beneficiarios “se han vuelto ociosos” porque se han acostumbrado a que el Estado les “regale” dinero.

- a. Hay mujeres que se embarazan intencionalmente para ingresar al Programa o permanecer en él.
- b. Los beneficiarios malgastan la transferencia para la compra de alcohol, ropa u otros utensilios innecesarios y descuidan la atención de sus hijos.

10. Nuestro estudio no encontró evidencia para ninguna de estas afirmaciones. Si bien se han recogido algunas referencias sobre el malgasto de la transferencia para la compra de alcohol, se trata de casos excepcionales que no desvirtúan los objetivos del Programa JUNTOS. Por otro lado, no se ha encontrado ningún caso de abandono de las labores productivas o de embarazo “interesado”.
11. Entre la población beneficiaria, se ha generado una serie de “mitos” sobre el Estado y el Programa JUNTOS. El más difundido, sobre todo en Ayacucho, sostiene que después de los cuatro años que la familia permanece en el Programa, el Estado se lleva a sus hijos para enviarlos al extranjero. Estos “mitos rurales” reflejan la enorme distancia que sigue existiendo entre las poblaciones rurales más pobres y el Estado; una distancia no sólo económica y social, sino también cultural.
12. Para la población, el Estado sigue siendo un actor externo y lejano, en el mejor de los casos un buen patrón (da dinero), en el peor de los casos un actor con intereses ocultos (se quiere llevar a los niños).
13. Por el lado de los funcionarios del Estado, a su vez, se ha observado un gran nivel de desentendimiento en relación a los valores locales. La Constitución de 1993 establece que el Perú es un país pluricultural y multilingüe; sin embargo, este reconocimiento no se plasma en la aplicación de las políticas del Estado. En algunas localidades se ha observado un rechazo frontal al Programa en representantes de los sectores que, se supone, son sus principales aliados: salud y educación. Muchos funcionarios públicos dejan entender a las beneficiarias que reciben una ayuda del Estado que, en el fondo, no merecen.
14. Gran parte de las dificultades que JUNTOS encuentra en los contextos locales de nuestro estudio indican problemas de comunicación entre el Programa y los demás actores, incluidas las familias beneficiarias.

9. RECOMENDACIONES

9.1 *Sobre el diseño y posicionamiento del Programa JUNTOS*

9.2 *Sobre la implementación del Programa*



9. RECOMENDACIONES

9.1 SOBRE EL DISEÑO Y POSICIONAMIENTO DEL PROGRAMA JUNTOS

De acuerdo a las conclusiones recogidas en este informe, es de vital importancia trabajar el posicionamiento específico de JUNTOS en el contexto de los programas de ayuda social. Esto es necesario en la medida que el perfil, la naturaleza, la filosofía y los objetivos del Programa han sido insuficientemente comprendidos, tanto por muchos de los participantes en el mismo, como por sus potenciales socios estratégicos en las zonas de implementación directa.

Desde nuestro punto de vista, este nuevo posicionamiento implicaría:

- Claridad sobre el Programa: Sería conveniente que JUNTOS defina cuáles son sus metas y qué es lo que se puede esperar del Programa y qué no se puede esperar. El resultado debe ser, por tanto, un discurso del Programa suficientemente claro, conciso y exclusivo sobre el que posteriormente pueda montarse una campaña de información.
- Trabajar la imagen del Programa para vincularla a su singularidad (alentar la generación de capital humano como estrategia de lucha contra la pobreza en el mediano plazo), intentando evitar que dicha singularidad se diluya dentro del concepto amplio de “lucha contra la pobreza”. JUNTOS es un programa que apunta a luchar contra la pobreza, sí, pero que apunta a hacerlo de una manera específica: prevenir su transferencia intergeneracional. Esta es una idea que debe quedar clara en cada una de las intervenciones del Programa, a nivel macro y a nivel micro.
- Consolidar alianzas a nivel macro y micro, que vayan más allá de las exigencias mismas de la aplicación del Programa. La naturaleza de JUNTOS (transferencias condicionadas) implica la necesidad de coordinar con sectores como salud y educación. En el estudio hemos visto, sin embargo, que dicha cooperación se realiza muchas veces de una manera poco estructurada, sin que exista por parte de estos potenciales socios una comprensión de la naturaleza y objetivos del Programa. En este sentido, se recomienda que los responsables de dichas áreas y otras que potencialmente incidan en la aplicación del Programa (desde las autoridades públicas hasta el Banco de la Nación), puedan ser incluidos en algún nivel dentro del proceso de planificación de las acciones, de tal manera que puedan imbuirse de los objetivos del Programa y de su filosofía de acción.

- En consonancia con los dos puntos anteriores, y con los sucesos mediáticos que han rodeado la etapa final de este estudio, sería beneficioso, de manera más amplia, desarrollar una campaña de información, tanto a la ciudadanía en general (potenciales beneficiarios y no beneficiarios) como a sectores estratégicamente elegidos (tomadores de decisiones, autoridades, periodistas) sobre la naturaleza y los objetivos del Programa. JUNTOS pertenece a una nueva generación de políticas públicas de lucha contra la pobreza que tiene el problema de que aparentemente choca contra muchos de los sentidos comunes arraigados durante la pasada década. A oídos poco informados puede sonar como una reedición de las políticas de los años ochenta en aspectos como entrega a fondo perdido de fondos públicos, desaliento del esfuerzo como fuente de beneficios, etc. Dichos malentendidos, si bien son falsos, pueden ser manipulados y usados en contra del Programa. Para evitarlo es necesario informar adecuadamente sobre el alcance y filosofía del Programa, así como sus efectos sobre las estrategias de vida de la población rural.
- El objetivo principal de esta campaña estaría centrado en resaltar el enfoque de derechos que subyace en la filosofía de JUNTOS. Es vital para el éxito del Programa concienciar a todos los actores implicados directa o indirectamente en su implementación, del hecho de que la transferencia directa es un derecho de la población beneficiaria, asociados al cumplimiento efectivo de otros derechos (educación, salud, etc.). Transmitir esta idea de manera adecuada puede significar la diferencia entre el éxito o el fracaso del Programa, tanto a nivel macro como a nivel micro.

9.2 SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

Entre los problemas que pueden ser atribuidos al Programa y los recursos con los que cuenta, destaca el poco soporte que se da a los promotores para el desarrollo de su trabajo. Crear condiciones de trabajo adecuadas para este personal contribuirá a mejorar no sólo el cumplimiento de sus funciones (el monitoreo) sino también la percepción del Programa por parte de la población beneficiaria.

Los testimonios recogidos en el presente estudio señalan algunos problemas en el proceso de implementación de JUNTOS. Aunque muchos de ellos no son atribuibles directamente al Programa y sus ejecutores, es posible hacer algo más para evitarlos o al menos minimizar su impacto. En este sentido:

- Es recomendable que JUNTOS se plantee el problema derivado de la focalización de sus actividades. Somos conscientes de que dicha focalización es imprescindible en un contexto de recursos limitados, pero esto no implica que deban soslayarse sus efectos. Sobre el terreno la focalización implica cuestiones que pueden poner en peligro el éxito del Programa. Convendría que JUNTOS avance hacia formas de focalización más inclusivas, que:
 - explicitaran de manera clara los objetivos del Programa de una manera que pueda ser comprendida tanto por los potenciales beneficiarios como por el entorno de actores involucrados directa o indirectamente en la implementación del Programa; y,
 - tuvieran en cuenta la voz y la opinión de los actores locales, introduciendo cierto nivel de flexibilidad (no discrecionalidad) en la selección de beneficiarios, mediante mecanismos como los ensayados en otros programas sociales que incorporan a los propios potenciales beneficiarios como codecesores de las estrategias de focalización.

- Una parte muy significativa de la población potencialmente beneficiaria de JUNTOS pertenece a grupos socio culturalmente diversos. Por ello, es de extrema importancia incluir de manera efectiva (y no sólo discursiva) el componente de alteridad cultural dentro de las estrategias de implementación. Un trabajo de la interculturalidad empieza por el idioma, aspecto bien tratado por JUNTOS gracias a la contratación de actores locales para su implementación. Pero eso es insuficiente. Como hemos visto, es necesario también una preparación específica que apunte al conocimiento de los grupos objetivo, sus referentes de relación con el Estado, sus expectativas y los potenciales problemas (en forma, por ejemplo, de lo que hemos llamado “mitos rurales”) que dicha intervención puede tener. Dos actividades que podrían contribuir en este sentido son:

- la realización de trabajos previos a la entrada de JUNTOS en un distrito o comunidad, que permitan conocer estos aspectos con detalle y planificar una estrategia para evitar malentendidos o minimizar su impacto;
- en la medida que suele ser más fácil percibir choques culturales cuando se viene de fuera que cuando se está inserto en el propio contexto local, sería interesante plantear la posibilidad de que, previo a su incorporación al Programa, los promotores locales hagan pasantías en otras regiones, que les permitan percibir estos problemas y ser conscientes de que van a encontrarlos en su propio trabajo.

- Finalmente es imperativo trabajar el tema de las condicionalidades “no oficiales” que en muchos casos aparecen asociadas a las transferencias. Como hemos señalado, estas condicionalidades no oficiales nacen de la buena voluntad de quienes las imponen. Sin embargo, tenemos que ser enfáticos en el hecho de que su imposición supone un ejercicio de poder derivado de la capacidad (real o no, pero en todo caso percibida por la población) de controlar la continuidad de las transferencias. Suponen una imposición y son condenables, tanto en sí mismas, como por los efectos perjudiciales que tienen para el Programa, al difuminar sus objetivos y desenfocar la atención de los beneficiarios y los actores locales sobre sus verdaderos propósitos, y al obstaculizar la formación de una conciencia cívica que perciba la atención del Estado como un derecho. Éste es probablemente uno de los aspectos clave, en los que el Programa se va a jugar de manera más directa su éxito o fracaso en los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA

Adato, Michelle y John Hoddinott

2007 Conditional Cash Transfer Programs: A “Magic Bullet” for Reducing Poverty? 2020 Focus Brief on the World’s Poor and Hungry People. Washington, DC: IFPRI.
[www.ifpri.org/2020Chinaconference/pdf/beijingbrief_adato.pdf]

Arriagada, Irma y Charlotte Mathivet

2007 Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 134.

Bello, Álvaro

2006 “Desafíos metodológicos y políticos para la medición de la pobreza desde la perspectiva de los pueblos indígenas”. Ponencia presentada en la Reunión de Especialistas Género, Pobreza, Raza, Etnia: Estado de la situación en América Latina. Santiago de Chile, 7-8 de noviembre del 2006.

Bravo, Rosa

2007 Presupuesto por resultados. Indicadores de género: educación, salud y programa Juntos. Lima: Movimiento Manuela Ramos.

Cancho Diez, César

2006 Buscando alternativas para la superación de la pobreza: Estimación de impactos de un Programa de Transferencias Condicionadas en el Perú. Lima: GRADE.

Contraloría General de la República. Gerencia de Prevención de la Corrupción

2007 Informe Veedurías Ciudadanas al Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres “JUNTO”. Piloto: Ayacucho y Apurímac. Lima.

de Brauw, Alan y John Hoddinott

2008 Must Conditional Cash Transfer Programs Be Conditioned to Be Effective? The Impact of Conditioning Transfers on School Enrollment in Mexico. Washington: International Food Policy Institute. IPI Discussion Paper 00757.

Díaz, Ramón; Ludwig Huber, Óscar Madalengoitia, Raphael Saldaña y Carolina Trivelli

2008 Análisis de la implementación del Programa JUNTOS en Apurímac, Huancavelica y Huánuco. Informe de consultoría para el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Francke, Pedro y Armando Mendoza

2006 “Perú: Programa Juntos”. En Ernesto Cohen y Rolando Franco (coordinadores): Transferencia con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. México: Flacso.

Hall, C. Margaret

1992 Woman and Empowerment. Strategies for Increasing Autonomy. Nueva York: Hampshire.

Harvey, Penelope

1994 “Domestic violence in the Peruvian Andes”. En Penelope Harvey y Peter Gow (eds.): Sex and Violence. Issues in representation and experience. Londres: Routledge.

Jones, Nicola; Rosana Vargas y Eliana Villar

2007a “Conditional Cash Transfers in Peru: Tackling the Multi-Dimensionality of Childhood Poverty and Vulnerability”. En Alberto Minujin et al. (eds.): Social Protection Initiatives for Families, Women and Children: An Analysis of Recent Experiences. Nueva York: New School, UNICEF.

2007b “El Programa Juntos y el bienestar de la infancia”. En Relaciones con condiciones: El Estado peruano frente a su infancia. Lima: Niños del Milenio.

Kilpatrick, Dean G.

2004 “What is Violence Against Women? Defining and Measuring the Problem”. En Journal of Interpersonal Violence Vol. 19 N° 11: 1209-1234.

Kimmel, Allan J.

2004 Rumors and Rumor Control. A Manager's Guide to Understanding and Combatting Rumors. Mahwa, Nueva Jersey y Londres: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.

Levy, Santiago y Evelyn Rodríguez

2005 Sin herencia de pobreza. El Programa Progres-a-Oportunidades de México. México, Nueva York: BID.

Maldonado, Ignacio; Maribel Nájera y Adriana Segovia

2006 “Efectos del Programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares”. “. En María de la Paz López y Vania Salles (coordinadoras): El Programa Oportunidades examinado desde el género. México: Oportunidades, UNIFEM, El Colegio de México.

Moore, Barrington

1966 Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and the Peasant in the Making of the Modern World. Boston: Beacon Press.

Rivera, Leonor Rivera; Bernardo Hernández y Roberto Castro

2006 “Asociación entre la violencia de pareja contra las mujeres de las zonas urbanas en pobreza extrema y la incorporación al Programa Oportunidades”. En María de la Paz López y Vania Salles (coordinadoras): El Programa Oportunidades examinado desde el género. México: Oportunidades, UNIFEM, El Colegio de México.

Rawlings, Laura B.

2005 “A New Approach to Social Assistance: Latin America’s Experience with Conditional Cash Transfer Programs”. En International Social Security Review, Vol. 58, N° 2-3: 133-161

Renshaw, John y Natalia Wray

2004 Indicadores de bienestar y pobreza indígena. Washington: BID.

Rosnow, Ralph L.

1988 “Rumor as communication: A contextualist approach”. En Journal of Communication Nº 38: 12-28.

Rosnow, Ralph L. y Gary Alan Fine

1976 Rumor and Gossip: The Social Psychology of Hearsay. Nueva York: Elsevier

Vargas V., Rosana y Ximena Salazar

2008 Estudio de concepciones, expectativas y comportamiento en población pobre beneficiaria del Programa JUNTOS en tres regiones seleccionadas. Informe de consultoría para el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Lima.

ANEXOS

ANEXO 1

Sinopsis de hipótesis contrastadas

HIPÓTESIS	OBSERVACIONES / EVIDENCIA		
	Amazonas	Apurímac	Ayacucho
1. Al recibir los 100 nuevos soles, los beneficiarios están descuidando su nivel de producción anterior.	No hay evidencia; se trata de comentarios que circulan entre familias no beneficiarias, algunas autoridades y empleados del Estado.		
2. Ahora están consumiendo más productos enlatados en lugar de asegurar alimentarse con la producción local.	Nativos tratan de emular el consumo alimenticio de los colonos.	Es una tendencia que se inició antes del Programa JUNTOS; no se ha observado un aumento significativo de esta tendencia debido al Programa.	
3. Los productores destinan más producción a su propia familia.	Beneficiarios manifiestan un mayor autoconsumo de proteínas (animales menores, huevos)		
4. Ya que quieren continuar siendo beneficiarias del Programa, las mujeres están embarazándose, poniendo en riesgo su vida y la de sus hijos.	No hay evidencia; se trata de comentarios que circulan entre familias no beneficiarias y algunos empleados del sector salud; no pudieron indicar casos concretos		
5. Las niñas tienen más acceso a la educación.	Aumento de matrícula de niñas con el Programa JUNTOS.	Igualdad de género en acceso a educación desde antes de JUNTOS.	
6. Las familias cuidan más del desarrollo integral de los niños más pequeños.	No se encontró cambios sustanciales que se deban a JUNTOS; según personal de salud, los indicadores de desnutrición infantil no han mejorado. Trabajo infantil sigue teniendo una presencia significativa (implicancias culturales).		
7. Los beneficiarios están utilizando más los servicios de salud, educación y protección.	En educación se han incrementado las matriculas y disminuido la deserción escolar. En salud no parece haber un cambio sustancial.	Servicios de educación fueron usados antes de JUNTOS, no hay un cambio significativo. Los beneficiarios utilizan más los servicios de salud, sobre todo por temor a la suspensión del Programa.	
8. Los beneficiarios perciben una disminución en la calidad de la educación de sus hijos al estar obligados a enviarlos a una escuela de su zona y no poder enviarlos a un centro educativo de fuera y de mayor calidad.	No se ha observado; comunidades nativas consideran como logro el tener su propia escuela. JUNTOS genera una demanda adicional que no está cubierta adecuadamente por el.	No se ha observado; la población está conforme con la calidad de educación en sus localidades.	Quejas sobre la calidad de educación; sin embargo, no mandan a estudiar a sus hijos a otros lugares por falta de recursos económicos, no debido a JUNTOS.

ANEXO 1

Sinopsis de hipótesis contrastadas

HIPÓTESIS	OBSERVACIONES / EVIDENCIA		
	Amazonas	Apurímac	Ayacucho
9. Las familias siguen llevando a los niños más allá de la edad normativa a la escuela primaria para no perder la condicionalidad.	No se encontró evidencia		
10. En la práctica se han impuesto condicionantes que no estaban en el diseño inicial del Programa y que han causado conflictos culturales; esto se observa sobre todo en relación con los partos institucionales y las dificultades que implica para las mujeres que viven en zonas alejadas.	No se encontró evidencia. Sólo hay cierta presión porque las beneficiarias lleven productos para vender en los días de pago.	Se han introducido condicionalidades “extraoficiales” como cocinas mejoradas, biohuertos, letrinas. Promotores incentivan la elaboración de tejidos, lo cual es entendido como condicionalidad por las beneficiarias.	
		Quejas en Pomacocha sobre obligación de participar en desfiles cívicos y en exposición de platos típicos, bajo amenaza de suspensión.	Mujeres de Mamara obligadas (bajo amenaza de ser suspendidas) de usar trajes típicos durante el día de pago
11. La violencia doméstica ha disminuido entre las familias beneficiarias.	No se tienen datos sobre la violencia doméstica al interior de las comunidades debido a que su tratamiento y resolución es comunal y no se informa al respecto.	Violencia doméstica está disminuyendo, pero no debido al Programa JUNTOS. Esfuerzos por parte de municipalidad de controlar venta de alcohol (Carhuanca)	Violencia doméstica está disminuyendo. Trabajo conjunto de JUNTOS, la DEMUNA, UNICEF) e Iglesia en Mamara.
12. El Programa ha generado un empoderamiento de las mujeres.	La transferencia es considerada como dinero “de las mujeres”, mayor contacto de las mujeres con agencias del Estado.		
	Escasa presencia activa de mujeres en asambleas comunales.	Participación de mujeres en asambleas comunales, desde antes de JUNTOS.	Escasa presencia activa de mujeres en asambleas comunales.
13. Con el Programa han aparecido conflictos en las comunidades entre familias beneficiarias y no beneficiarias.	No se encontró evidencia; opinión generalizada que toda la comunidad debería participar en JUNTOS; esperanza de no beneficiarios de ingresar pronto al Programa.	Existen muchos resentimientos, pero no conflictos abiertos; Resentimientos generan comentarios negativos sobre JUNTOS y beneficiarios.	
14. Se han incrementado los conflictos alrededor de las tareas comunales.	No se encontró evidencia		

ANEXO 1

Sinopsis de hipótesis contrastadas

HIPÓTESIS	OBSERVACIONES / EVIDENCIA		
	Amazonas	Apurímac	Ayacucho
15. La adquisición del DNI es considerado como un derecho ciudadano que atenúa la percepción de exclusión entre las familias beneficiarias.	El DNI es considerado más una necesidad que un instrumento para atenuar la exclusión.		
	Existen todavía muchas mujeres sin DNI que no pueden cobrar la transferencia.		
16. Las transferencias se han utilizado en inversión productiva.	Inversión productiva en la región (cacao, café) excede oportunidades que ofrece la transferencia de JUNTOS.	Inversión sobre todo en animales menores.	
17. Las transferencias se han utilizado en ahorros (en qué tipo de ahorros: efectivo, animales, juntas o panderos, etc.)	Beneficiarios compran animales menores pero no lo ven como un ahorro. Hasta el momento les es difícil ahorrar.	Beneficiarios ahorran en animales menores; no se encontró casos de ahorros monetarios.	
18. Las transferencias se han utilizado en bienes para el hogar.	Herramientas, artículos de limpieza etc.; no se encontró compra de artefactos.		
19. Las transferencias se han utilizado en alimentos para la familia, especialmente para los hijos (qué tipo de alimentos: proteína animal, frutas y verduras).	Aproximadamente la tercera parte de la transferencia se gasta en alimentos sobre todo fideos, arroz y conservas, por su mayor duración.	La mayor parte de la transferencia se gasta en alimentos para toda la familia, no necesariamente para los niños (salvo algunas frutas) Verduras son producidas en biohuertos (condicionalidad "extraoficial").	
20. Las transferencias se han utilizado en alcohol por las parejas de las beneficiarias y por parte de ellas mismas.	Población nativa consume masato de producción propia; no gastan en alcohol.	No se encontró evidencia, salvo algunos casos excepcionales.	
21. Las transferencias se ha utilizado en artículos de consumo para los jefes de familia y para los hijos (p. e. ropa, calzado, útiles escolares y útiles de limpieza).	Aproximadamente la tercera parte de la transferencia se gasta en alimentos. Por lo menos otra tercera parte se destina a ropa usada útiles escolares y útiles de limpieza. No se ha observado compra de ropa o calzado para jefes de familia, sí para niños.	No se ha observado compra de ropa o calzado para jefes de familia. Profesores confirman compra de útiles y uniformes escolares	

ANEXO 1

Sinopsis de hipótesis contrastadas

HIPÓTESIS	OBSERVACIONES / EVIDENCIA		
	Amazonas	Apurímac	Ayacucho
22. Las transferencias se ha usado para el pago de deudas contraídas anteriormente a la participación en el Programa.	No se encontró evidencia		
23. Las familias se han comenzado a endeudar a raíz del Programa .	No se encontró evidencia		
24. No están dentro del programa realmente los más pobres del lugar.	En Amazonas hay familias que deberían estar pero las mujeres carecen de DNI.	Según la población (beneficiaria y no beneficiaria) sí están dentro del Programa las familias más pobres; sin embargo, existen muchas quejas porque no están todas las familias pobres que deberían estar en el Programa. (Ayacucho: comentarios sobre filtración por lo general sin sustento concreto).	
25. La validación local de los beneficiarios no funciona adecuadamente.	No se encontró problemas en este punto.	Percepción que validación comunal no funciona adecuadamente predomina en la población, tanto beneficiaria como no beneficiaria.	Beneficiarios y no beneficiarios creen que la validación sirvió básicamente para no incorporar al Programa a servidores del Estado. Por tanto consideran que todo aquel que no es empleado público debería estar dentro del Programa.
26. La selección de beneficiarios genera descontentos al interior de la comunidad / localidad.	No se ha observado descontentos.	Muchas expresiones de descontento sobre la selección de beneficiarios (matices locales).	
27. Las familias que salen del programa -porque ya no cuentan como población objetivo- consideran que su salida es injusta.	No se encontró evidencia		
28. La influencia de ONG y de algunas iglesias evangélicas hace que muchas familias se retiren voluntariamente del programa.	Presencia de iglesias evangélicas genera desconfianza frente a JUNTOS; familias se negaron al censo; algunos comentarios sobre extravío de los niños después de salida del Programa.	No se encontró influencia de iglesias evangélicas (salvo casos individuales) ni de ONG en los distritos estudiados, aunque sí referencias sobre otros distritos en Ayacucho; Sin embargo, sobre todo en Ayacucho temor generalizado entre beneficiarias que el Estado se llevará a los niños después del término del Programa.	

ANEXO 2

Metodología aplicada

A. Información primaria

Para el recojo de información primaria la unidad principal de análisis ha sido la familia beneficiaria de JUNTOS conformada por adultos con hijos en edad escolar. Otras definiciones asumidas para el trabajo fueron:

Familias no beneficiarias	Se definió como familia no beneficiaria a aquella familia con características similares a la familia beneficiaria: pobre y con hijos en edad escolar, pero que no recibe transferencias del Programa JUNTOS.
Adolescentes	Jóvenes de 15 a 17 años, pueden ser o no estudiantes; En el caso de mujeres se trató de buscar que fuesen solteras y sin hijos.
Niños	Niñas y niños de 9 a 11 años.
Familias no beneficiarias	Se definió como familia no beneficiaria a aquella familia con características similares a la familia beneficiaria: pobre y con hijos en edad escolar, pero que no recibe transferencias del Programa JUNTOS.

B. Técnicas de investigación (recojo de información primaria)

Como técnicas de investigación que se han aplicado entrevistas semiestructuradas, entrevistas en profundidad, grupos focales y la observación etnográfica.

Entrevistas

Se aplicaron entrevistas semiestructuradas y en profundidad a actores involucrados directamente en la aplicación del Programa JUNTOS como a una serie de observadores externos.

ANEXO 2

Metodología aplicada

Entrevistas con familias beneficiarias y no beneficiarias							
Miembro del hogar	Amazonas		Apurímac		Ayacucho		Total
	Nieva	Imaza	Mamara	Progreso	Carhuanca	Vischongo	Total
Hombres	2	3	7	4	4	4	19
Mujeres	4	3	6	6	5	4	33
Total	6	6	13	10	9	8	52

Las entrevistas se registraron en castellano, aunque en algunos casos (mujeres principalmente) se entrevistó en quechua o awajún.

Entrevistas a actores clave en los distritos seleccionados				
Actores clave	Tipo de entrevistado	Amazonas	Apurímac	Ayacucho
Programas sociales	- Personal del Programa JUNTOS.	4	2	3
	- Personal de programas de lucha contra la pobreza.	2	1	-
Autoridades locales	- Alcaldes o regidores.	2	4	3
	- Gobernadores/Tenientes gobernadores.	1	2	1
	- Juez de paz.	1	1	2
Sector público a nivel local	Personal de sector educación, (Directores y / o docentes de los centros educativos).	4	4	4
	- Personal de sector salud (médicos, enfermeras, técnicos) y CLAS.	4	4	3
	- Personal de RENIEC o registradores civiles.	2	3	2
	- Policía Nacional / personal de la DEMUNA / Ministerio Público.	2	-	2
	- Otras dependencias estatales.	3	-	-
	- Otros (iglesia, etc).	-	2	1
Sociedad civil	- Líderes comunales.	2	-	1
	- ONG.	3	-	-
	- Comerciantes del lugar y de las ferias.	2	2	3
TOTAL		33	21	29

Metodología aplicada

Observación etnográfica

La observación etnográfica consistió, en primer lugar, en el acompañamiento de la vida cotidiana de un conjunto de familias beneficiarias y no beneficiarias y, en segundo lugar, en la reconstrucción (registro) de lo vivido. En la medida que fue posible, se acompañó a los miembros de la familia durante ese día; en los casos donde no fue posible acompañar a todos los miembros durante todo el día, la reconstrucción de las actividades se realizó en una reunión con los integrantes del hogar en horas de la noche. En total se ha observado a 11 familias en los seis distritos.

Grupos focales

Se han realizado ocho grupos focales por departamento, con un total de 168 participantes, según las siguientes variables de segmentación:

- i) Participación en el Programa JUNTOS: familias beneficiarias y no beneficiarias;
- ii) Género: hombres y mujeres;
- iii) Edad: Adultos, adolescentes, niños.

Grupos focales según familias (FB) y no beneficiarias (FNB)													
	Amazonas				Apurímac				Ayacucho				Total
	Nieva		Imaza		Mamara		Progreso		Carhuanca		Vischongo		Total
	FB	FNB	FB	FNB	FB	FNB	FB	FNB	FB	FNB	FB	FNB	
Hombres	-	-	1	1	-	-	1	1	-	-	1	1	6
Mujeres	1	1	-	-	1	1	-	-	1	1	-	-	6
Adolescentes	-	-	1	1	1	1	-	-	1	1	-	-	6
Niños y niñas	1	1	-	-	-	-	1	1	-	-	1	1	6
Total	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	24

Metodología aplicada

Información primaria complementaria

Como fuentes de información primaria complementaria, se han revisado, hasta donde fue posible, matrículas en los centros educativos, registro de nacimientos y estadísticas del sector salud.

C. Información secundaria

En cuanto a la información secundaria, se ha revisado:

- Documentación sobre el diseño, implementación y evaluación del Programa JUNTOS e investigaciones realizadas sobre el Programa;
- Bibliografía sobre otros Programas de Transferencias Condicionadas;
- La Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0) 2007.

ANEXO 3

Equipo de investigación

Coordinadores del estudio:

Ludwig Huber

Patricia Zárate

Investigadores del IEP

Anahí Durand

Óscar Madalengoitia

Jorge Morel

Asesoras:

Carolina Trivelli (análisis cuantitativo – ENAHO 2007)

Patricia Ames (metodología cualitativa con niños)

Equipo de trabajo en campo

Institución	Amazonas	Apurímac	Ayacucho
Investigadores del EIP	Anahí Durand Patricia Zárate Jorge Morel	Oscar Madalengoitia	Ludwig Huber
Personal de apoyo	Ahidee Reátegui Ynoquio Amelia Etsan Nighuag	Rosaura Villafuerte Fernández	Villeón Tineo Figueroa Rotier Fernández Bellido