

en breve



Número 31 / junio de 2012

INSUMOS PARA UNA ESTRATEGIA DE EGRESO DEL PROGRAMA JUNTOS. INFORME FINAL*

PATRICIA ZÁRATE / MARIANA BARRETO /
ANAHÍ DURAND / LUDWIG HUBER / JORGE MOREL

El presente informe presenta los resultados de la consultoría “Elaboración de una propuesta de estrategia para la graduación diferenciada de los hogares del Programa JUNTOS” encargada por CARE Perú y Proyecto Capital. Dicha consultoría tuvo como objetivo principal elaborar una propuesta de estrategia de graduación diferenciada de los hogares de JUNTOS, a partir del análisis de experiencias desarrolladas por diferentes entidades públicas y privadas. La consultoría tuvo un importante componente de trabajo de campo en Ayacucho, en especial con miembros de familias beneficiarias de JUNTOS.

El documento contiene una revisión de experiencias de egreso de otros Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina, que demuestra que la mayoría de programas con estrategias de egreso no han validado aún la implementación de esas medidas (Capítulo I). Como posible orientación para el Programa JUNTOS se ha incluido además algunas estrategias de graduación de la pobreza extrema sobre la base del enfoque desarrollado por el Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) en Bangladesh y la Fundación Ford. En Perú esta metodología se aplica a través del proyecto Modelo de Graduación de la Extrema Pobreza (MGEP) en Cusco, implementado por Plan Perú y por la Asociación Arariwa, bajo la

* Este documento está disponible en Proyecto Capital: <www.proyectocapital.org>.

coordinación de Innovations for Poverty Action (IPA).

Una revisión de algunos programas y proyectos enfocados en el desarrollo rural productivo y actividades financieras realizados con población similar a la de los hogares beneficiarios de JUNTOS identificó los principales factores de éxito (Capítulo II) de este tipo de intervenciones. Entre ellos destaca la flexibilidad en la aplicación de los programas y sus componentes; los proyectos más exitosos que hemos encontrado son aquellos que aprenden en camino, que pueden reformular acciones y que tienen capacidad de decisión local. Otro factor importante es la formación, acompañamiento y fortalecimiento de asociaciones entre productores, que permite que las intervenciones tengan un mayor impacto y una mejor relación costo-efectividad. Asimismo, cualquier estrategia de producción debe estar asociada con procesos de comercialización. Estos enfoques deben ser tomados en cuenta al momento de diseñar estrategias de egreso sostenibles para Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC). La consultoría comprobó además la importancia de la inclusión financiera de los pobres. Como ejemplos de programas que funcionan con acierto enfocados en beneficiarias de JUNTOS se encuentran el Programa Piloto “Promoción del Ahorro en Familias JUNTOS”, que se desarrolla en 26 distritos del país y el Proyecto “Promoviendo las Microfinanzas Rurales Inclusivas” (PUMRI), que se lleva a cabo en Huanta y Luricocha en Ayacucho, Coporaque en Cusco y San Jerónimo en Apurímac.

El Capítulo III presenta la estrategia de graduación diseñada por el mismo Programa JUNTOS que propone entregar incentivos denominados “bonos de graduación” a los hogares beneficiarios concluido el cuarto año de pertenencia al Programa y habiéndose aplicado el proceso de recertificación. La caracterización de los hogares em-

pleada por JUNTOS se sustenta en la escolaridad de los padres (capacidades) y la economía familiar (potencial productivo), a partir de esta se aplica una clasificación que distingue entre hogares con alta y baja capacidad y alto y bajo nivel productivo. Las características específicas del hogar de acuerdo con esta clasificación define el bono de graduación que la familia beneficiaria recibe de JUNTOS. Esta metodología se encuentra en proceso de validación en los distritos de Chuschi y Vinchos, en Ayacucho.

Un mapeo de actores en Ayacucho (Capítulo IV) identifica a las instituciones presentes en la región que deberían estar involucradas en el proceso de graduación. El informe distingue entre (a) actores estatales vinculados con el Programa JUNTOS como la Dirección Regional de Salud (DIRESA), la Dirección Regional de Educación Ayacucho (DREA), los gobiernos locales y el Banco de la Nación; (b) programas sociales como el Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES) - Mi Chacra Productiva, el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), el Programa Integral de Nutrición (PIN), y los recientes programas sociales Pensión 65 y Beca 18; y (c) actores productivos y financieros que incluyen la Cooperación Técnica Belga, AGRO RURAL, el Programa de Apoyo a las Alianzas Rurales Productivas ALIADOS, la empresa privada, CARE Perú, el proyecto PUMRI y algunas instituciones crediticias.

Basado sobre todo en trabajo de campo, el Capítulo V presenta una caracterización de los hogares beneficiarios del Programa JUNTOS en Ayacucho, sus estrategias económicas y sus expectativas frente a la salida del Programa, lo que permite una mirada directa para sopesar criterios de egreso. Los grupos focales y entrevistas mostraron que las familias cuyos jefes de hogar son mayores de 35 años, tienen baja escolaridad, un alto número de hijos, pocos activos y se ubican lejos de los centros urbanos y/o comerciales, son



las más vulnerables. Por lo tanto, se debe pensar en estrategias de egreso diferenciadas según la presencia de estos elementos. Es importante evaluar si la familia puede mantenerse en el mismo nivel socio-económico cuando deje de recibir las transferencias.

El trabajo de campo reveló que existe mucho temor a dejar el Programa JUNTOS, por lo que puede significar en términos de perder un ingreso “fijo y seguro” que permite programar los gastos de la familia. Dicho temor es mayor en el caso de las familias más rurales y precarias, conectándose además con problemas persistentes relacionados con la seguridad alimentaria y la necesidad de contar con alimentos todo el mes para la familia.

Finalmente, se debe tener en cuenta la forma en que se llevaría a cabo el proceso, en cuanto a qué familias serían las elegidas para egresar y si existiría algún tipo de consulta comunal, pues es posible que se generen desconfianzas y conflictos intracomunales. Así lo manifestaron los participantes de los grupos focales quienes temen que pueda existir “mucho discusión”.

Los hallazgos del estudio bibliográfico y del trabajo de campo son los insumos para la propuesta para una estrategia de egreso del Programa JUNTOS. Como se desarrolla de manera detallada en el Capítulo VI, esta estrategia debería estar desde el inicio en el diseño del Programa. Además, encontramos que la Ficha Socioeconómica Única (FSU) del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), en su forma actual, no es una herramienta adecuada para la identificación de los hogares a graduar por lo que debería ser modificada. Pensamos también que se debe complementar la focalización de los hogares y evaluar la pertinencia de un componente participativo de las comunidades.

En suma, el informe propone un enfoque integral en la caracterización de hogares que contemple

la vulnerabilidad de los mismos con el fin de que no caigan nuevamente en extrema pobreza. Eso implica una estrategia de salida que no tenga alternativas excluyentes entre bonos educativos, productivos o de emprendimientos, tal como se establece en los lineamientos de JUNTOS.

Consideramos de suma importancia tener un criterio de temporalidad que no descuide el capital humano en términos de educación, salud y nutrición, y sugerimos aprovechar el capital humano que se ha generado en el marco del Programa (madres líderes que podrían integrarse en una red de monitoreo de las familias egresadas).

Una estrategia de graduación debe basarse sobre un diagnóstico previo para determinar las posibilidades de cada localidad. A partir de este diagnóstico, se debe elaborar una oferta de un portafolio de posibles actividades productivas o emprendimientos que realmente puedan desarrollar los hogares beneficiarios. Además, se debe incluir un enfoque de género y un enfoque de interculturalidad.

Elementos cruciales para una implementación exitosa de la estrategia son la capacitación, que no sólo debe incluir la difusión de tecnologías validadas y acondicionadas a diferentes espacios sino que tiene que ser constante, además de la asociatividad y propuestas de comercialización. Proponemos ensayar algunos caminos: asociar a padres e hijos, asociar a participantes de clubes de madres u organizaciones sociales de base, es decir, asociar entre conocidos. Además, sería necesario aumentar la cantidad de gestores locales y dar lineamientos claros de acompañamiento a las familias, disminuyendo la discrecionalidad que actualmente se observa.

El MIDIS debería dirigir la estrategia de egreso de JUNTOS articulando a los otros programas sociales a su cargo y trabajando con los programas del Ministerio de Agricultura (AGRO RURAL) y gobiernos

locales. Las entidades involucradas deben tomar en cuenta los programas piloto desarrollados y elaborar una política de Estado que dé como resultado una política social integral e inclusiva.

Cualquier estrategia de egreso de un programa como JUNTOS pasa por una seria revisión de la forma en que se viene implementando. Es decir, mientras sea un programa que priorice la inver-

sión en capital humano y que desde un enfoque de derechos contribuya a articular a los hogares beneficiarios con alternativas que mejoren sus oportunidades de ingresos será más sencillo tener una salida digna para los hogares beneficiarios, y que no eche por tierra el dinero invertido por el Estado peruano, a través de JUNTOS, para mejorar las condiciones de vida de las familias rurales en extrema pobreza.●



Patricia Zárate, Mariana Barreto, Anahí Durand, Ludwig Huber y Jorge Morel, Instituto de Estudios Peruanos.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Ford y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá – IDRC



El contenido del presente documento puede ser utilizado siempre y cuando se cite la fuente.