

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



La excepcionalidad del programa Juntos: limitantes y resistencias a la expansión de la política social hacia las zonas urbanas (2011-2020)

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno que presenta:

Karla Valery Maco Palacios

Asesor:

Eduardo Hernando Dargent Bocanegra

Lima, enero de 2022

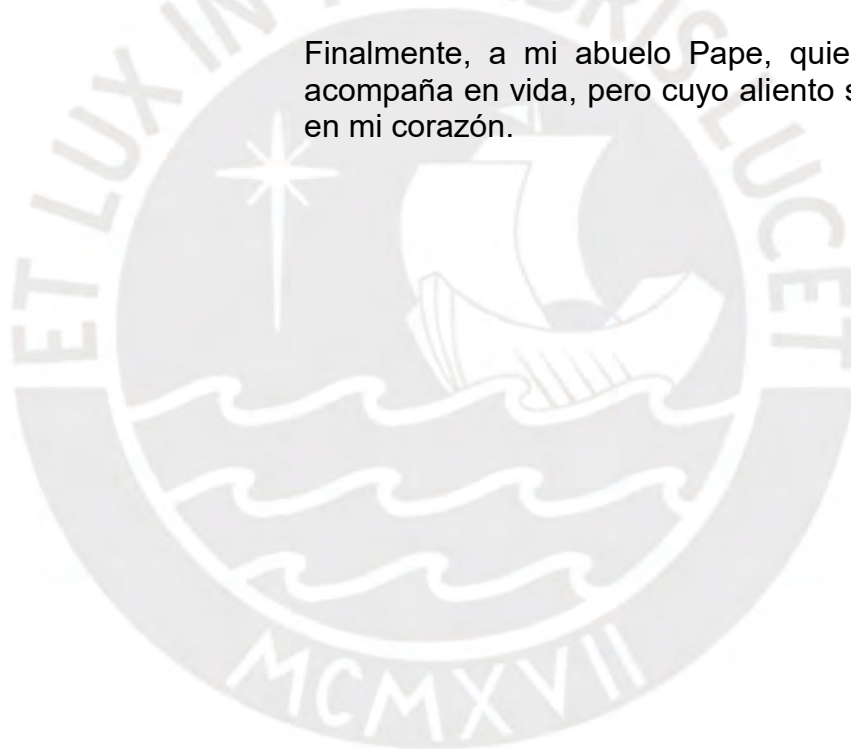
Agradecimientos

A mis padres, Rosa y Rudy, por su amor y apoyo en estos años de esfuerzo y sacrificio académico. El camino estuvo lleno de altibajos, pero sus impulsos me ayudaron a seguir. Mis logros solo pueden ser gracias a ustedes.

A Eduardo Dargent, por su acompañamiento y guía no solo durante el proceso de esta investigación sino también en mi formación como persona.

A mis amigas y amigos, quienes fueron lo mejor de esta etapa universitaria. Brenda, Alejandro y León merecen un agradecimiento especial.

Finalmente, a mi abuelo Pape, quien ya no me acompaña en vida, pero cuyo aliento siempre llevo en mi corazón.

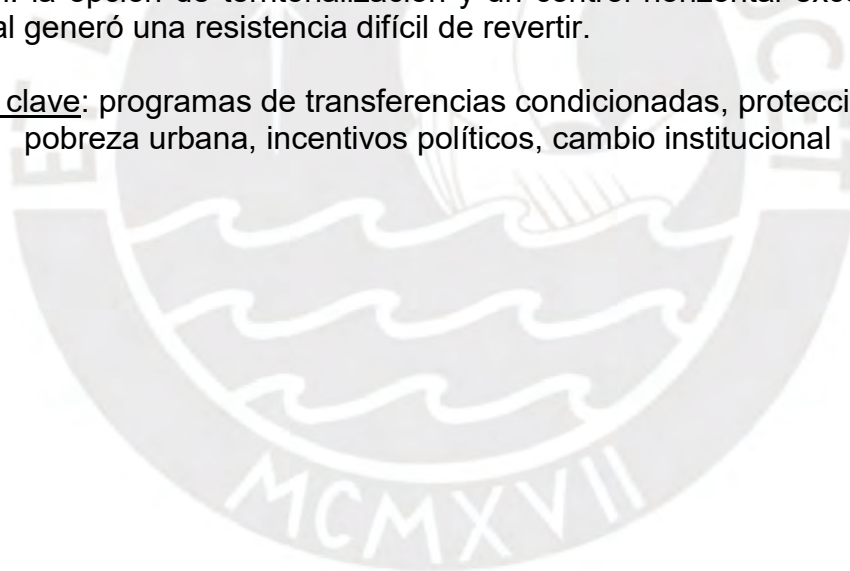


Resumen

Los principales programas de transferencias condicionadas de América Latina han optado por implementarse a nivel nacional. Tanto los países que iniciaron sus intervenciones sin restricciones geográficas como los que limitaron su diseño inicial únicamente en las zonas rurales, extendieron su cobertura en un momento determinado para alcanzar a la población vulnerable de todo el país. No obstante, en el caso del programa de lucha contra la pobreza Juntos, a pesar de haber ampliado gradualmente la cobertura de los beneficiarios, continúa limitando su intervención a los distritos rurales del país, dejando a los hogares pobres de las áreas urbanas excluidos de la protección social.

En ese sentido, la presente investigación explora la excepcionalidad del caso peruano y busca comprender los factores que inhibieron las posibilidades de reformas para cubrir a la población pobre urbana. Para realizar este análisis se propuso un análisis cualitativo con entrevistas a actores claves de la Alta Dirección del MIDIS, expertos en política social y ex congresistas de organizaciones políticas involucradas en las reformas de programas sociales. Como respuesta a lo planteado, la tesis encuentra que la presión política es determinante para la ampliación de los programas y que, a diferencia del contexto regional, su ausencia inhibió la politización de problemas sociales como la pobreza urbana. Además, encuentra candados institucionales que evitan que los intentos de la burocracia por expandir la cobertura se concreten: la opción de territorialización y un control horizontal excesivo. Así, la política social generó una resistencia difícil de revertir.

Palabras clave: programas de transferencias condicionadas, protección social, pobreza urbana, incentivos políticos, cambio institucional



Índice de contenido

Introducción.....	1
1. Los PTC en la región.....	6
1.1. ¿Qué se sabe sobre la expansión de los PTC desde la literatura?.....	6
1.2. ¿Cómo se ha dado la expansión de los PTC en la región?	8
1.2.1. Bolsa Familia, AUH, Chile Solidario: Los PTC urbanos “tempranos”	8
1.2.2. Más Familias en Acción y Oportunidades: Los PTC urbanos “tardíos”	10
1.3 Los factores políticos detrás de la expansión de los PTC de la región	13
2. ¿Excepcionalidad del caso peruano?: Expansión No – Urbana de Juntos	19
2.1 Una breve historia de la focalización en el Perú.....	23
3. La ausencia de presión política sobre Juntos	26
4. La resistencia desde arriba en la expansión hacia las áreas urbanas	37
4.1 Creación del MIDIS (2011-2012).....	37
4.2 Estrategia Prospera para cubrir a los pobres urbanos (2016-2017)	39
4.3 Intento de expansión de Juntos a las zonas urbanas (2017-2018).....	41
4.4 Rompiendo la resistencia: la expansión temporal de Juntos a las áreas urbanas en el contexto de pandemia (2019-2020).....	50
4.5 Explicando los candados institucionales	53
Conclusiones.....	57
Bibliografía	62
Anexos	68

Índice de tablas

Tabla 1 [Características de los principales PTC de América Latina].....11
Tabla 2 [Cambios en la Alta Dirección del MIDIS (2011-2021)].....49



Índice de gráficos

Gráfico 1 [Línea de tiempo expansión de programa Juntos].....22
Gráfico 2 [Condicionantes de la expansión de los PTC].....36



Introducción

A lo largo de los últimos 20 años, los programas de transferencias monetarias (PTC) se han convertido en la política social predilecta para afrontar problemas estructurales como la pobreza, la desigualdad y la falta de acceso a servicios básicos. A partir de la década del 2000, se difunden masivamente en América Latina con características distintas, pero también con algunas similitudes en su relación con el enfoque del capital humano y la focalización del gasto social en los más pobres (Vásquez y Uribe, 2019). Debido a su éxito e impacto sobre la población beneficiaria, una vez adoptados, sus beneficios se expanden a través del territorio.

Para finales de la década, la gran mayoría de programas de la región eran implementados a nivel nacional. Así, tanto los países que iniciaron su implementación sin restricciones geográficas como los que limitaron su diseño inicial en las zonas rurales, extendieron su cobertura para alcanzar a la población vulnerable de todo el territorio. Este proceso es de gran relevancia en la medida en que significó un aumento considerable de los recursos del Estado, la elaboración de un nuevo sistema adaptado para áreas geográficas con características diferentes y un nuevo vínculo con una población que había sido desatendida y, excluida de la protección social.

No obstante, aunque el Perú ha atravesado procesos económicos, sociales y políticos similares a los de países vecinos, la protección social de los pobres en las áreas urbanas ha sido la excepción de la regla. En el año 2005, el primer PTC del país se inaugura a menos de un año del cambio de gobierno de Alejandro Toledo en la localidad del Chuschi, en el departamento de Ayacucho. Desde este año, el programa Juntos limita su intervención hacia los distritos rurales con bolsones de pobreza del país. Esta restricción del programa es llamada, de forma técnica, focalización geográfica y se considera el primer filtro sobre el cual se decide incluir a un distrito y su población como beneficiarios. Con esta regla, el PTC se ha expandido gradualmente mediante el aumento del número de afiliados en cada distrito y añadiendo departamentos a su rango de intervención. Según las estadísticas oficiales, Juntos atiende a cerca de 750,000 hogares rurales distribuidos en 15 departamentos del territorio nacional. Así, a diferencia de otros programas en América Latina, el criterio de focalización geográfica inicial anclado en las zonas rurales se ha mantenido. Aún más, cuando surgen presiones por cambiar el diseño “desde arriba”, estos intentos de reforma son frustrados con éxito. Ello, se ha traducido en una continua

exclusión de la protección social para las familias pobres de las áreas urbanas del país. ¿Por qué este diseño se ha mantenido a pesar de la tendencia regional de aumentar la cobertura de los PTC hasta lograr un alcance nacional? ¿Qué condiciones impidieron la inclusión de los hogares vulnerables de las zonas urbanas si viven la misma condición socioeconómica que los de las zonas rurales? ¿Qué lecciones se pueden obtener a partir de la excepcionalidad del caso peruano?

El presente trabajo de investigación busca dar luz sobre estas preguntas y reconstruir los momentos de resistencia a la reforma principalmente mediante el análisis de documentos oficiales del MIDIS, recolección de información del Diario de Debates del Congreso, de los principales periódicos nacionales y, entrevistas a funcionarios del MIDIS, académicas y ex parlamentarios del Congreso de la República (ver Anexo 1). Para ello, se plantea una comparación entre las condiciones que facilitaron la expansión de los principales PTC de la región y, por las características del caso y su peculiaridad, el uso de la metodología de *process tracing*. De acuerdo con Collier (2011), el *process tracing* o seguimiento de procesos sirve como una herramienta analítica que permite extraer inferencias descriptivas y causales a partir de la evidencia de una secuencia de eventos o fenómenos. De esta manera, el método permite realizar un seguimiento y reconstrucción exhaustiva de la resistencia del programa a la reforma. Específicamente, ayuda a ilustrar cómo ciertas características específicas con las que se crea el programa Juntos pueden dar forma a la posterior extensión del programa y limitar la ampliación de la política a otras zonas geográficas.

Asimismo, según Bennet y Checkel (2015), el estudio de caso a través del *process tracing* facilita la detección de casos irregulares o “atípicos”, a través de la comparación de la trayectoria del caso con fenómenos similares. A partir de ello, el método permite poner a prueba y modificar teorías para proponer explicaciones alternativas. En ese sentido, el *process tracing* también contribuye a extender el alcance de las teorías de bienestar en América Latina y, específicamente, problematizar la importancia de la organización partidaria para la expansión de los PTC de la región.

Así, a través del análisis a profundidad del caso y en diálogo con la literatura comparada que estudia la política social en la región, la tesis sostiene que la organización política de los partidos tiene un peso importante en el proceso de expansión de los PTC. Ello, en la medida en que los políticos trasladan la presión política y las demandas de la población ya sea desde sus propias banderas

programáticas o recogiénolas de las organizaciones de la sociedad civil. Por ello, en el caso peruano, la debilidad del sistema partidario proporciona una primera respuesta a la pregunta de por qué la expansión se limitó a las zonas rurales del territorio. Por un lado, la falta de un sistema institucionalizado con partidos programáticos, horizontes temporales de largo plazo, así como una continua renovación de la clase política ocasiona que los políticos prioricen políticas de su propio interés, efectistas y de corto plazo. Por otro lado, la ausencia de una demanda desde la sociedad civil y la presencia de una campaña del *establishment* en contra de la expansión se tradujo en limitados incentivos para que los políticos se embarquen en la expansión urbana o presionen al gobierno por ella. De esta forma, estas condiciones influyen en los incentivos políticos para expandir la política social. Si bien sabemos que probar en un estudio de caso la relevancia de un factor ausente, en este caso la organización partidaria, es muy difícil, nos valemos del trabajo realizado y la comparación con otros casos para mostrar el peso de esta ausencia. Así, realizamos en el capítulo tres una serie de comparaciones con casos donde sí se expandieron estos programas para mostrar cómo el tipo de presiones observadas en otros países no se dieron en el Perú.

No obstante, un segundo hallazgo resalta que cuando hubo algunos estímulos para expandir los programas, la resistencia vendrá por lo que hemos denominado candados institucionales. Un primer candado es la opción de territorialización con la que nace el programa, que refuerza la idea de que los programas sociales solo están justificados si son dirigidos hacia la pobreza rural extrema. Además, un segundo candado se encuentra en el control horizontal excesivo del sistema institucional peruano. En este caso, se hace referencia a la preocupación de los burócratas por posibles filtraciones relacionadas a la intervención en las zonas urbanas que dificulta y limita la innovación para adoptar políticas alternativas. Ello, debido a que las filtraciones son relacionadas con actos de corrupción y exponen a los funcionarios a denuncias de los órganos de fiscalización. Estos dos candados referidos a las concepciones de la burocracia sobre los “correctos” beneficiarios del programa, así como su preocupación por la filtración, constituyen límites institucionales difíciles de cambiar.

El presente estudio se justifica por tres razones principales. En primer lugar, a nivel teórico, se busca comprender la dinámica de la política de las políticas públicas en un contexto de debilidad de los partidos políticos. En ese sentido, el trabajo

encuentra que la presión y demandas de los partidos políticos son necesarias para fomentar reformas significativas en las políticas públicas. En ausencia de esta presión, las políticas se encuentran más protegidas y, en el caso de estudio, desarrollan fuertes candados institucionales que refuerzan el diseño inicial de estrictas restricciones sobre quién puede ser o no beneficiario.

Segundo, la investigación representa un esfuerzo por estudiar los PTC que se popularizaron en la última década. Actualmente, existe una amplia literatura que estudia su adopción y expansión en América Latina a través de distintas aproximaciones. No obstante, en Perú, los análisis de este tipo de políticas se han preocupado principalmente por evaluaciones económicas con el objetivo de definir su impacto en la población beneficiaria. Si bien estos estudios han sido relevantes para determinar la contribución de los programas al aumento de la tasa de mortalidad infantil, la inscripción escolar y la reducción de la desigualdad, entre otros, resulta insuficiente para explicar por qué la política social se despliega de forma tan desigual sobre el territorio. En esa línea, la investigación permite trascender de la aproximación centrada en el análisis técnico de los programas para resaltar cómo ciertas condiciones políticas del panorama peruano inhiben la protección social de determinados sectores de la población.

Tercero, la pobreza urbana en el país ha recibido poca atención por parte del sistema de protección social a pesar de su crecimiento en los últimos años. En 2017, las estadísticas oficiales reflejaban por primera vez en más de 15 años, el aumento de la pobreza monetaria en el país. Esto se debió, en gran parte, al incremento de la pobreza urbana en comparación con la pobreza rural. Un año después, los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) evidenciaban que el número de pobres en la zona urbana había aumentado en 225 mil personas y en la zona rural había descendido a 163 mil personas. Este contexto, propició algunos debates en la esfera pública sobre la necesidad de incluir a las zonas urbanas dentro de los programas de lucha contra la pobreza. No obstante, a pesar del alto registro de la población pobre en las zonas urbanas, la discusión no se tradujo efectivamente en la implementación de políticas sociales para los hogares en condición de pobreza de estas áreas geográficas, lo que dio como resultado su continua exclusión de la protección social.

La tesis se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se realiza una revisión de los principales factores que posibilitan la expansión de la política social en la región y se desarrolla un recuento tanto histórico como causal sobre la expansión

de los PTC en América Latina. Segundo, se presenta el caso principal, se narra el desarrollo de la expansión rural del programa y, se realiza una breve descripción de la focalización en el país. Luego de ello, se presentan dos capítulos empíricos. En el primero, se explica la ausencia de presión política en el programa y resistencia desde *establishment* y, en el segundo, se registran los intentos de cobertura “desde arriba” hacia los pobres urbanos, siendo los dos últimos específicamente intentos de reforma del programa Juntos. En la narración, se resalta el impacto de dos candados institucionales sobre la élite de la política para frustrar con éxito la ampliación: la opción de territorialización y el control horizontal excesivo sobre la burocracia. En el último apartado, se explica cómo estos mismos candados pueden romperse en un contexto de crisis. Finalmente, se concluye recapitulando los principales hallazgos y preguntas pendientes a futuro.



1. Los PTC en la región

1.1. ¿Qué se sabe sobre la expansión de los PTC desde la literatura?

¿Cómo se ha explicado la expansión de los PTC a la población más vulnerable en América Latina? ¿Qué factores explican las diferencias en el diseño de la política social? ¿De qué manera la protección social de los PTC logró ampliar significativamente su cobertura y qué condiciones fueron necesarias para ello? La academia desarrolla estas preguntas desde distintos factores explicativos: i.) la difusión de las políticas (Brooks, 2015; Sugiyama, 2011); ii.) la estabilidad democrática y la presencia de gobiernos de izquierda (Huber & Stephens, 2012); y iii.) la influencia de la competencia electoral y la movilización provocada por coaliciones de movimientos sociales (Garay, 2016). Los últimos dos ponen énfasis en la presencia de actores políticos organizados, precisamente lo que no se encuentra en el caso peruano.

Con respecto a la primera aproximación teórica, en esta se argumenta que la política social se adopta regionalmente debido a la expansión de los principios o modelos de la política en ondas temporales y en países geográficamente cercanos (Brooks, 2015; Weyland 2006). Como exponentes de esta teoría, autores como Sugiyama (2011) han evaluado los potenciales efectos de las condiciones externas y domésticas en la adopción de los PTC en América Latina. A través de un análisis estadístico de sucesos históricos, su estudio encuentra que los factores internos de los países no tienen un efecto significativo en la adopción de los programas. Al contrario, el modelo resalta que la puntuación del “efecto del vecindario” sí tiene un peso revelador en la adopción de los PTC. Esta perspectiva es útil para entender por qué se adoptan cierto tipo de políticas y su generalidad, sin embargo, deja sin contestar la pregunta de por qué en unos países se adoptan programas con características particulares y tampoco logra explicar las razones detrás de las variaciones en el diseño original de los programas con el paso del tiempo. En esta tesis, precisamente, se busca entender por qué en el Perú no se produjo dicha expansión mientras que en otros países sí.

Desde otra línea teórica, para Huber y Stephens (2012), los cambios en la orientación de las políticas sociales y sus diferencias se deben al “giro a la izquierda” que atravesaron los gobiernos de la región. Es decir, la estabilidad democrática y la

fortaleza de los partidos de izquierda y de centro - izquierda promovieron la ampliación de las políticas sociales en el contexto de agendas políticas con valores redistributivos. En la misma lógica de Pribble (2013), el argumento central es que los políticos alineados a la izquierda o centro izquierda poseen una mayor predisposición para ampliar los beneficios sociales o desarrollar políticas sociales de redistribución en contraposición con los representantes de partidos alineados a la derecha. En suma, se resalta la importancia del factor ideológico y partidario de los gobiernos de izquierda para dirigir y extender las transferencias del gobierno en una dirección favorable hacia la población más vulnerable.

Sin embargo, Garay (2016) encuentra que la expansión de la política social también se ha dado en países con gobiernos alineados a la derecha. En ese sentido, le otorga más importancia a estudiar los factores políticos que permiten la politización de la expansión y la presión sobre los gobernantes, independientemente de su inclinación en el espectro ideológico. Según sus hallazgos, los gobernantes asumen esta expansión cuando se enfrentan a altos niveles de competencia electoral por el voto de los beneficiarios y/o con una gran movilización social formada por movimientos y coaliciones que demandan la expansión de los beneficios a través de protestas, canales institucionales o alianzas con el partido en el gobierno. En ese sentido, su teoría permite especificar las condiciones necesarias y momentos en que los gobiernos de izquierda o derecha impulsan la expansión de la protección social, dando como resultado sistemas más inclusivos o restrictivos.

En síntesis, la revisión anterior permite encontrar dos vacíos importantes. En primer lugar, los esfuerzos por explicar la expansión de los PTC estuvieron fuertemente centrados en el proceso de adopción inicial de los programas en cada país a pesar de que, en algunos casos, se encuentran cambios posteriores significativos en la población objetivo priorizada por el Estado. En ese sentido, comprender la expansión de los beneficios sociales como un proceso gradual y “dado” ensombrece las dinámicas y condiciones que posibilitan la expansión de la cobertura de los PTC. En segundo lugar y, en relación con lo anterior, las teorías no han analizado la provisión de beneficios sociales en distintas áreas geográficas con suficiente atención. Ello, debido a que se asume, por un lado, que la expansión de los PTC es un proceso que se despliega de manera uniforme en el territorio y, por el otro, que la pobreza urbana y rural son abordadas de manera indistinta por la política social.

1.2. ¿Cómo se ha dado la expansión de los PTC en la región?

La expansión de los PTC en América Latina se ha caracterizado por atravesar procesos distintos. En un primer grupo de países la expansión se tradujo en un aumento de beneficiarios para programas que, desde su adopción inicial, ejecutaban sus intervenciones a nivel nacional. En un segundo grupo, la expansión se dio a través de la redefinición de la población objetivo y de los criterios técnicos de focalización, con el objetivo de abarcar zonas geográficas que anteriormente no cubrían. A continuación, se explicará de forma descriptiva cómo se dieron estos procesos.

1.2.1. Bolsa Familia, AUH, Chile Solidario: Los PTC urbanos “tempranos”

El programa Bolsa Familia fue creado en el año 2003 con el fin de unificar la gestión e implementación de cuatro programas federales de transferencias de ingresos destinados a las familias más pobres del país: Bolsa Escola, Bolsa Alimentación, Auxilio Gas y el Programa Nacional de Acceso a Alimentación (PNAA). A partir de diciembre de 2005, se añade el programa Erradicación del Trabajo Infantil.

Bolsa Familia permitió uniformizar los criterios de entrada, la agencia ejecutora, el sistema de información y el valor de los beneficios de los PTMC existentes (Soares et. al, 2009). Como consecuencia de ello, se establece que la población objetiva serían aquellas familias con ingresos per cápita inferiores a 602 reales o aquellas con ingresos per cápita menores a 120 reales y con hijos menores de 15 años. En este contexto, Bolsa Familia comienza un periodo de expansión entre el 2003 y 2006 con el aumento de los beneficiarios de 3,6 a 11 millones de familias y la implementación del programa en casi todos los municipios del país.

Asimismo, en un esfuerzo por consolidar la política, en el 2004, el programa es transferido de la oficina presidencial al recién creado Ministerio de Desarrollo Social (MDS). De acuerdo con Soares et. al (2009), uno de los cambios más importantes en este proceso fue el uso de un sistema único de registro de familias elegibles para los diversos programas que reunía Bolsa Familia: Cadastro Único. Si bien este fue creado en el 2001, con el establecimiento del MDS y la unificación de Bolsa Familia, el sistema logró su expansión y perfeccionamiento.

En Argentina, en octubre de 2009, se crea el programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). El programa inaugura una nueva etapa para

las políticas sociales del país que, hasta el momento, excluían de la protección social a los trabajadores informales y desempleados de la población. Así, la población objetivo son los niñas, niños y adolescentes cuyos padres se encuentran desocupados o se desempeñan en la economía informal y reciben un salario menor al Mínimo Vital, aproximadamente 2,875 dólares argentinos.

Con respecto a su expansión, la cobertura de AUH en el 2009 comprendía a 1,8 millones de hogares y alcanzó hasta 2 millones de hogares en el 2013. Al no contar con un criterio de focalización geográfica, desde el año de adopción el programa se implementa en todas las provincias del país (Díaz, 2012). No obstante, algunos estudios permiten resaltar diferencias entre regiones en base a un mayor o menor nivel de la protección de la población en el sistema formal (Tomada, 2012). Como resultado de ello, las provincias más vulnerables son las más beneficiadas con la prestación (Calabria et. al, 2010).

En este caso, Chudnovsky y Peeters (2019) señalan que, a diferencia de las pruebas de comprobación de medios directas y las cargas administrativas para acceder al beneficio de los PTC de la región, Asignación Universal por Hijo se otorga de manera casi automática mediante procesos que son centralizados en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

En Chile, el Sistema de Protección y Promoción Social Chile Solidario (Chile Solidario) surge en el año 2002 con el objetivo de atender a la población extremadamente pobre y vulnerable. No obstante, el programa no es sencillamente uno de transferencias monetarias (Barrientos et. al, 2008) sino que combina transferencias de entre 6 y 20 dólares mensuales al mes para la población objetivo, con apoyo psicosocial y acceso preferencial a servicios sociales. En esa línea, también incluye otras transferencias monetarias como pensiones básicas y seguro de discapacidad. Aun así, de acuerdo con Franzoni y Voorend (2011), las transferencias monetarias condicionadas son uno de los principales componentes del programa.

Chile Solidario es implementado por municipalidades en combinación con los ministerios y el gobierno central. Asimismo, hasta el año 2006, el principal instrumento para la focalización en Chile fue la ficha CAS. Esta ficha sirve como un proxy individual de test de medios que evalúa la condición socioeconómica de los postulantes para acceder a los beneficios y es administrada por el Ministerio de Desarrollo Social (Larrañaga et. al, 2005).

Con relación a su expansión, el programa se implementa a nivel nacional desde su adopción. Así, en el 2002 Chile Solidario cubría a 181 mil beneficiarios que representaban el 1.15% del total de la población. Esta cifra ha logrado aumentar gradualmente hasta alcanzar el millón de beneficiarios en el 2006 (6,73% de la población total).

En síntesis, los programas Bolsa Familia, Asignación Universal por Hijo y Chile Solidario se caracterizan por ser fundamentalmente urbanos desde su adopción. Para el 2010, el alcance de la cobertura urbana representaba el 68%, 100% y 74% respectivamente (Stampini y Tornarolli, 2012). Este panorama es distinto en el caso de los PTC de Colombia y México.

1.2.2. Más Familias en Acción y Oportunidades: Los PTC urbanos “tardíos”

En Colombia, Más Familias en Acción (MFA) fue creado en el año 2000 con una población objetivo que comprendía a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad con integrantes menores a 18 años. El programa fue diseñado como un piloto de carácter temporal enfocado únicamente en municipios rurales y pequeños (menos de 100 mil habitantes). MFA brinda dos tipos de transferencias condicionadas: transferencias de salud que son entregadas cuando todos los menores del hogar asisten a las citas médicas y, transferencias de educación que varían según la cantidad de menores en la familia que asisten a la escuela.

No obstante, en el 2007, se redefine el mecanismo de focalización geográfica y el programa entra en un proceso de expansión. Es decir, se amplía la cobertura a centros urbanos, comenzando con programas piloto en Cartagena, Bogotá y Soacha. Así, si en el 2001 el programa cubría a 0,1 millones de hogares, luego de la modificación de su diseño, los beneficiarios alcanzan la cifra de 2,6 millones de familias.

Finalmente, Más Familias en Acción es ejecutado por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y la elegibilidad es determinada de acuerdo al Sistema de Identificación para Potenciales Beneficiarios de los Programas Sociales (SISBEN). Solo las familias en situaciones de especial vulnerabilidad como aquellos con pobreza extrema, víctimas de desplazamiento forzado o pertenecientes a comunidades indígenas son elegibles a los beneficios independientemente de su puntaje en el SISBEN. Cabe resaltar que, el SISBEN clasifica tanto a las familias como a las

personas a nivel individual por lo que el instrumento permite una medición con mayor desagregación geográfica (Medellín y Sánchez, 2015).

De la misma forma, en México, el Programa de Inclusión Social PROSPERA, conocido como “Progresas” entre 1997 y 2002 y, como “Oportunidades” hasta 2014, es un PTC orientado a mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres en contextos de muy alta marginación (Progresas 1998, p. 38). Al momento de su creación se opta por una focalización rigurosa y anclada en el plano rural con la justificación de que la pobreza extrema se situaba con mayor incidencia en el campo (Levy, 2004).

Sin embargo, en el 2001, se anuncia el cambio de nombre del PTC y variaciones significativas en su diseño. Una de ellas se basa en que el programa comienza a incluir a las zonas urbanas, segmento que llega alcanzar el 36% del total de familias registradas solo el 2002 (Hevia, 2009). Para el 2004, 5 millones de familias eran cubiertas por el programa (Cecchini y Atuesta 2017, p. 24) y en los años siguientes adquiere un perfil urbano más consolidado (Barba, 2016).

Asimismo, esta expansión se tradujo en un cambio en el proceso de doble focalización que hasta entonces se había mantenido en el ámbito rural. Con la expansión, la problemática de seleccionar a las localidades de alta marginación en las zonas urbanas fue solucionada con la aplicación de un mecanismo de atención por módulo y autoselección diseñado especialmente para las ciudades y, mediante el cual los ciudadanos que querían ser beneficiarios debían inscribirse en los módulos por cuenta propia.

Tabla 1. Características de los principales PTC de América Latina

Programa	Población objetivo	Focalización	Sistema de selección	Expansión	Organismo responsable
Bolsa Familiar	Familias en situación de pobreza y pobreza extrema	Por comprobación de medios de vida	Catrazto Único	2003-2006	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre
Asignación Universal por Hijo	Familias con jefes/as de hogar desocupados o con empleo informal	Por comprobación de medios de vida	Figurar en la Base de Personas de ANSES	Desde la implementación	Administración de Seguridad Social (ANSES)
Chile Solidario	Familias y personas en condición de vulnerabilidad	Por comprobación de medios de vida	Ficha de protección social	Desde la implementación	Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)
Más Familias en Acción	Familias en situación de extrema pobreza, desplazamiento o indígenas	Geográfica hasta el 2007. En adelante, por comprobación de medios de vida y categórica	SISBEN, Censo indígena	2007-2009	Departamento para la Prosperidad Social
Progresas - Oportunidades - Prospera	Hogares en condición de pobreza	Geográfica hasta el 2001. En adelante, por comprobación de medios de vida y comunitaria	Cuestionario único	2001-2004	Secretaría de Bienestar
Juntos	Hogares con miembros objetivos en situación de pobreza	Geográfica e individual*	Mapa de pobreza y padrón de beneficiarios	-	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

*Únicamente en los hogares del padrón de beneficiarios

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, los PTC que incluyeron tempranamente a los sectores urbanos se encuentran en Brasil, Argentina y Chile y, por otro lado, MFA y Oportunidades representan el grupo “tardío” que inició su implementación en zonas rurales y extendieron su cobertura en las zonas urbanas años después de su adopción. No obstante, ¿qué explica que los gobiernos de América Latina decidieran expandir lo que en un inicio eran programas de transferencias dirigidos a una proporción mínima de beneficiarios?

1.3 Los factores políticos detrás de la expansión de los PTC de la región

Como se ha mencionado anteriormente, de acuerdo con los hallazgos de Garay (2016), las demandas de los *outsiders* o excluidos de la protección social pueden ser trasladadas a través de dos procesos distintos. Desde arriba, cuando la competencia política por el voto de los excluidos amenaza la continuidad del incumbente y desde abajo, cuando la expansión es impulsada por una movilización social que demanda la ampliación de los beneficios. En el primer caso, la competencia electoral requiere la existencia de un partido que sea visto como un posible rival e incentivos para los incumbentes en la medida en que expandir la cobertura les puede garantizar réditos políticos. Por otro lado, la demanda “desde abajo” implica la presencia de una coalición de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil que presionan al Estado por una mayor inclusión de los PTC. La negociación entre los actores, considerando sus preferencias y poder institucional dan forma a expansiones de política social más abarcativas o limitadas.

En esa misma línea, otros estudios también resaltan la importancia de las características del sistema de partidos. Blofield y Touchton (2020) muestran que los sistemas de partidos programáticos son más efectivos para traducir las demandas sociales o promesas electorales en reformas de la política social. De acuerdo con el análisis, estos sistemas permiten una mayor deliberación de expertos y producción de evidencia que se traduce en reformas que promueven mayor equidad.

¿Cómo se traslada esta lectura a la realidad de los PTC en América Latina? En Brasil, diversas investigaciones resaltaron las implicancias electorales del programa para el gobierno del presidente Lula. En ese sentido, se señala que el periodo de crecimiento del apoyo al presidente durante los últimos años de su primer gobierno (2003-2006), coincidió precisamente con la expansión y consolidación de Bolsa

Familia (Hall, 2012). De acuerdo con Hunter y Power (2007), la campaña de reelección del 2006 se caracterizó por la oleada de apoyo de los brasileños en las categorías más bajas de ingresos y logros educativos. En suma, se concluye que existe un nivel de correlación significativo entre la penetración y cobertura de Bolsa Familia en el 2006 y el cambio de voto hacia Lula en comparación con los resultados del 2002 (2007, p. 19). Según Zucco (2010), el programa le entregó al ex presidente 5 millones de votos a su favor. No obstante, la opinión del impacto electoral de Bolsa Familia no es unánime: algunos estudios señalan que los beneficiarios del programa ya eran partidarios de Lula antes de la expansión de Bolsa Familia (Bohn, 2011).

En el caso de Asignación Universal por Hijo, Garay (2016) resalta el papel de la Central de Trabajadores de Argentina (CTA) para demandar la universalización de las transferencias de ingresos durante el gobierno de Néstor Kirchner. No obstante, no fue sino hasta el gobierno de Cristina Kirchner donde la confrontación llegaría a su punto más álgido. En el 2009, la CTA organizó protestas y paros en todo el país exigiendo, entre otras medidas, la adopción de una política de subsidio familiar universal que cubriera al sector informal del país.

En la misma línea, según Pautassi et. al (2013), en el Congreso Nacional, los debates y los proyectos legislativos llevaron a convertir la propuesta de la universalización del sistema en un tema legítimo de interés para la opinión pública. En este contexto, ante la debilidad política del oficialismo y como respuesta a la intensificación del conflicto social (Garay, 2016), en octubre del 2009, el Poder Ejecutivo crea mediante decreto el programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social como un subsistema no contributivo dentro del régimen de asignaciones familiares.

En Chile, bajo la administración del recién elegido presidente Ricardo Lagos, el Ejecutivo ordenó al Ministerio de Planeamiento diseñar una “estrategia integrada dirigida a las familias en extrema pobreza” (Palma y Urzúa 2005, p. 17). Cabe resaltar que, en ese momento, la propuesta no era nueva. Desde el gobierno de Patricio Alwyn, existían demandas por crear un nuevo sistema de asistencia social integrado y universalista (Pribble, 2008). No obstante, no es sino hasta el 2004 cuando se decide adoptar una política social favorable al mercado en negociación con los partidos conservadores del Congreso. Así, de acuerdo con Garay (2016), tanto los partidos Concertación como Alianza apoyaron la creación del nuevo programa debido a las

promesas que hicieron durante la campaña electoral, específicamente dirigidas hacia inaugurar medidas eficaces para la lucha contra la pobreza.

Por otro lado, en Colombia, Familias en Acción nació como un programa transitorio, parte de una estrategia integral para atender a las poblaciones afectadas por la crisis económica. Sin embargo, recién con el gobierno de Álvaro Uribe fue que la política se extendió y consolidó. Algunos estudios señalan que la coalición de gobierno “uribista” recibió una recompensa electoral por la expansión del programa (Nupia, 2011). Según el análisis, en aquellas provincias donde hay expansión de cobertura se evidencia un aumento de votos a favor de los candidatos del gobierno. No obstante, desde otra perspectiva, Camargo y Rodríguez Raga (2011) encuentran que el programa no necesariamente favoreció la intención de voto por Santos, pero sí tuvo efectos significativos en una percepción más favorable de los ciudadanos hacia el gobierno de Uribe.

Finalmente, según Garay (2016), la expansión y transformación del programa Progres a “Oportunidades” fue impulsada con el objetivo de consolidar el apoyo del sector “outsider” en un contexto de creciente nivel de competencia electoral. Así, la ampliación de las transferencias de ingresos ocurrió en el gobierno de derecha del presidente Vicente Fox, líder del Partido de Acción Nacional (PAN). Este último, negocia con las fuerzas legislativas aumentar el alcance del programa, aunque mantiene un nivel de beneficio bastante limitado. Para ello, cuenta con el apoyo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), mientras que la izquierda solo cuenta con un pequeño número de escaños en el Congreso. Esta distribución del poder y la mayoría congresal de la fuerza conservadora generan un modelo restrictivo de la política, aunque de alcance nacional. De acuerdo con Hevia (2009), la expansión se realizó aún sin considerar mayores adecuaciones para intervenir en las zonas urbanas.

De esta manera, si las demandas de las organizaciones políticas fueron clave para presionar a los gobiernos de la región con la expansión de la política social, entendemos mejor por qué Perú es el caso aislado donde no ocurre la misma historia. A diferencia del contexto regional, en el caso peruano, los incentivos para expandir la política social se encuentran en gran parte ausentes. Como se ha desarrollado ampliamente en la literatura, el sistema partidario peruano comenzó un proceso de debilitamiento en 1980 y llegó a formar lo que sería “la democracia sin partidos” (Levitsky y Cameron, 2003). En este contexto, las organizaciones políticas o bien se

construyen alrededor de la imagen personalista del político fundador, o son vehículos electorales que buscan un candidato con capital político para llevar al poder (Zavaleta, 2014). Ello, ha ocasionado que las propuestas de políticas se limiten a obras específicas de corto plazo que no requieren de deliberación entre los actores políticos y la ciudadanía. Para agravar esta situación, cuando existen campañas de actores opuestos a las reformas, estos suelen tener una mejor posición y fortalezas relativas a la debilidad de los políticos. Como veremos más adelante, estas características del sistema político peruano atenúan los incentivos que la competencia electoral generó en los países vecinos para negociar reformas sociales a gran escala.

No obstante, como veremos en el caso peruano, esta explicación es insuficiente para entender la resistencia a reformar la política cuando surgen intentos de reforma “desde arriba” que son frustrados con éxito. En esa línea, otro elemento importante a considerar se encuentra en la literatura que desarrolla “la política de las políticas públicas”. Como documentaré, si bien no existió la presión política de otros países con organizaciones más articuladas y poderosas, sí veremos casos en que desde la política se intentó ampliar los programas. En esos casos, la resistencia provino de la propia burocracia defendiendo el esquema original.

El institucionalismo histórico enfatiza el impacto de las instituciones y políticas adoptadas en un periodo de tiempo determinado en el desarrollo de las políticas. El aprendizaje en las políticas, de forma general, puede ser definido como el ajuste de entendimientos y creencias relacionados a las políticas públicas (Dunlop y Radaelli, 2013). Según Pierson (1993), la retroalimentación de las políticas brinda recursos e incentivos que facilitan o inhiben la formación, expansión o debilitamiento de grupos de interés que se convierten en defensores o adversarios de la política y van a impulsar o su desmantelamiento o su continuación. Específicamente, influyen a las élites de gobierno a través del efecto que tienen ciertos recursos e incentivos sobre las burocracias y, por medio de mecanismos interpretativos (Pierson, 1993).

La primera forma de retroalimentación de política es la transformación de las capacidades estatales. Skocpol (1992) desarrolla esta idea enfatizando que los esfuerzos por implementar nuevas políticas transforman la estructura estatal en la medida en que nuevos recursos y personal especializado son necesarios para su desarrollo. Al mismo tiempo, estas capacidades condicionan las posibilidades administrativas de futuras alternativas de política. Por otro lado, el argumento interpretativo hace énfasis en que centrarse exclusivamente en los recursos e

incentivos de los individuos es insuficiente ya que estos toman decisiones que van más allá de un cálculo de costos y beneficios. En ese sentido, la aproximación interpretativa de la retroalimentación de políticas estudia el desarrollo de la política como un proceso de aprendizaje. Según Hall (1993), el aprendizaje en las políticas ocurre cuando los individuos asimilan nueva información, incluyendo aquella basada en la una experiencia pasada y la aplican a sus acciones en el futuro. Así, cuando las políticas fallan, los hacedores de política optan por nuevas alternativas en base a las lecciones aprendidas y, cuando tienen éxito, intentarán replicarlas. Además, desarrolla una tipología acerca del cambio en la política para poder diferenciar el aprendizaje social del cambio de política pública, siendo esta última situación consecuencia del cambio de paradigma en el ámbito de las ideas. Schneider e Ingram (1993) siguen esta aproximación ideacional y estudian cómo el diseño de ciertas políticas crea construcciones sociales que definen poblaciones objetivo o focalizadas. De acuerdo con su argumento, los grupos políticamente poderosos y contruidos positivamente reciben mayoritariamente más beneficios de las políticas públicas mientras que los grupos políticamente débiles y contruidos negativamente reciben principalmente cargas y pocos beneficios. En suma, se reconoce que las ideas pueden ser el principal factor explicativo del cambio en la política, incluso más allá de los intereses de los actores políticos.

Otros autores del *path dependance* afirman que la secuencia histórica también incluye la producción de dinámicas con efecto “candado” que generan una suerte de “dependencia del camino” de la política. De acuerdo con Mahoney y Schensul (2009), esta frase captura la idea de que ciertos ámbitos y organizaciones pueden desarrollar caminos de los que son incapaces de escapar debido a eventos previos que determinan de cierta forma los eventos futuros. De esta manera, los burócratas pueden resistir los intentos de rediseño de las políticas desde su misma organización como también, limitando a los políticos que tienen la intención de reformarlas.

Siguiendo la misma línea, se estudian cómo otros autores que intervienen en el proceso de implementación de políticas públicas también realizan cambios en las políticas. Así, Ho (s/p) encuentra que ante la ausencia de incentivos políticos de los gobiernos para expandir lo que denomina “políticas benevolentes” en Indonesia, son los tecnócratas sociales, que hacen uso de sus redes internacionales, los que llevan al cambio en las políticas de nutrición ante la inacción de los incumbentes. Al respecto de los tecnócratas, en la teoría sobre la fuente de su poder propuesta por Dargent

(2015), se resalta que un mecanismo efectivo de la tecnocracia para ganar independencia e influencia es el consenso entre los expertos. Este consenso se forma cuando los tecnócratas coinciden fuertemente en el diagnóstico de ciertos problemas sociales y las políticas adecuadas para resolverlos. Además, cuando el consenso es fuerte, es más difícil que otros expertos desafíen la política, por lo que las observaciones de estos últimos se limitan a recomendar pequeños cambios que no amenazan el paradigma dominante.

Entonces, en lo que sigue propondremos que en el Perú no estuvieron presentes los factores políticos que politizan y empujan la expansión urbana de los programas. Pero, también se observará el peso de candados institucionales para limitar los intentos de expansión dentro de la alta burocracia del programa. El primero es la opción de territorialización con la que nace el programa y que restringe la política social a las zonas rurales. Un segundo candado no surge del propio arreglo institucional de las transferencias sino del funcionamiento institucional del Estado que incrementa el costo respecto al cambio de la política. A continuación, precisamos cómo se expandió Juntos para mostrar la particularidad del caso peruano en la región.



2. ¿Excepcionalidad del caso peruano?: Expansión No – Urbana de Juntos

En febrero de 2005, el presidente Alejandro Toledo declaró que el Ejecutivo estaba evaluando la implementación de un plan de subsidios para los más pobres llamado “ProPerú”. Al anuncio le siguió un intenso debate público con declaraciones desde la oposición y en defensa del programa. Algunos líderes de la oposición como Lourdes Flores Nano, del partido Unidad Nacional, declararon que la propuesta del presidente era “politiquería barata”. En esa misma línea, Jorge del Castillo, congresista del Partido Aprista Peruano señaló que la iniciativa se trataba de un “plan electorero” (Agencia Perú, 11 de febrero del 2005). En respuesta a ello, Toledo deslindó de cualquier motivación populista y resaltó que no se trataba de transferencias directas sino condicionadas. Es decir, que el programa no implicaba una entrega incondicional del dinero debido a que la transferencia estaba sujeta a condicionalidades del programa. Además, dejó en claro que se trataba de una iniciativa respaldada por expertos de Brasil y México, así como de la CEPAL, entre otros, para poder medir su impacto y transparentar el programa social (El Comercio, 2005).

De esta forma, el inicio de los PTC en el Perú fue un tema altamente controversial debido, en parte, a que el interés del Ejecutivo por adoptar una política de transferencias surgió a menos de un año del cambio de gobierno, cuando el nivel de popularidad del presidente era aproximadamente del 10% (Correa, 2007). De hecho, la preocupación por la posible manipulación del programa era compartida por los expertos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (Arrunátegui, 2020). Estos se opusieron al deseo de Toledo de crear un programa de transferencias como los que ya existían en Brasil y México, y solo accedieron a diseñar el programa cuando se establecieron ciertas restricciones, entre ellas, que el programa sea un piloto inicial, condicionado, que su intervención se limitara a los distritos rurales y que los primeros 70 distritos donde se iniciaría la implementación de Juntos sean determinados por el MEF. Por último, se demandó que no hubiese un uso político del programa (Linares, 2009; Dargent, 2015; Arrunátegui, 2020). Según un alto funcionario del MEF del momento, “lo que se trató de hacer entonces es que se implemente el programa poniendo controles de riesgo, candados para evitar su uso de forma no técnica” (Entrevista a Arrunátegui, 2020).

Así, en septiembre del mismo año, Juntos inicia su implementación en la localidad de Chuschi, distrito del departamento de Ayacucho en donde comenzaron las acciones que llevaron al conflicto armado durante principios de la década del 80. Ello, debido a que, durante el periodo de gobierno de Toledo, Juntos realizó la primera selección de hogares utilizando la información del censo de víctimas del conflicto armado (Linares, 2009; Entrevista a Trivelli, 2020). De esta forma, en su primer año de creación, el programa empieza a operar en 70 distritos rurales ubicados en los departamentos de Ayacucho, Huánuco, Huancavelica y Apurímac. Para ello, se contó con un presupuesto inicial de 120 millones de soles y en el año 2006 más recursos fueron destinados para expandir el PTC. Con el aumento de recursos y el cambio de gobierno, se alcanzó la cobertura de 320 distritos y se inició el proceso de afiliación en cinco departamentos adicionales: La Libertad, Ancash, Junín, Cajamarca y Puno. Al año siguiente, Juntos sumó a los departamentos de Cusco, Pasco, Loreto y Amazonas y Piura. Según las estadísticas del portal web del programa, la cobertura alcanzó a 638 distritos rurales y 353,067 hogares calificados como pobres extremos.

En esta etapa, se expande el conjunto de reglas de elegibilidad que se habían circunscrito a la reparación de la violencia para dirigirlo lo más posible hacia la población en pobreza extrema. Así, según Carolina Trivelli (2020), “se garantiza que el programa solo se implemente en distritos donde no haya duda de que los beneficiarios son pobres extremos”. De esta forma, la focalización geográfica se mantiene y permite que ingresen los distritos con mayores índices de pobreza de forma controlada.

En los años siguientes, el crecimiento del programa fue sostenido pero la intervención se mantuvo dentro de los 14 departamentos. Hasta el 2010 no hubo mayores cambios y la cobertura siguió aumentando gradualmente en los 638 distritos hasta alcanzar la cifra de 471, 511 familias beneficiarias.

En el 2011, se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el programa Juntos fue transferido de la Presidencia del Consejo de Ministros a esta nueva entidad. A partir de este momento, es el MIDIS quien determina los siguientes criterios de focalización: distritos seleccionados según un índice ponderado geográfico que considera el nivel de pobreza del distrito, tasa de desnutrición crónica infantil en menores de 5 años y distritos considerados como prioritarios dentro de la estrategia nacional Crecer en zonas rurales; finalmente, distritos con más del 50% de su población en situación de pobreza (Manual de Operaciones Juntos 2011-2013). A

partir de la creación del MIDIS también se empieza a observar una importante tendencia creciente en el número de hogares afiliados al programa. Así, si en el 2011 había 700 distritos en los que operaba el programa, en el 2012 se aumentaron 300 distritos.

En el 2014, hubo otro hito importante en la inclusión de beneficiarios mediante la Resolución Ministerial N° 227-2014-MIDIS. En ella, el Ministerio reconoce las limitaciones del índice de focalización de hogares, basado en el gasto monetario, para identificar y cubrir a la población que forma parte de las comunidades indígenas y, cuya economía es predominantemente no monetaria. Por ello, la resolución propone utilizar el criterio geográfico para la determinación de la clasificación socioeconómica y el enfoque multidimensional de estimación de la pobreza, para otorgar automáticamente la clasificación de pobre extremo a la totalidad de comunidades indígenas ubicados en la Amazonía peruana, teniendo en cuenta las características de su economía y su falta de acceso al paquete de servicios esenciales adecuados.

A finales de este año, el número de distritos alcanzó la cifra de 1156 con la incorporación de 42 comunidades indígenas y del departamento de San Martín. Hasta este momento, el 29% de las familias beneficiadas se encontraban en la sierra central; el 22% en la sierra sur, el 22% en la sierra norte, el 19% en la selva y el 8% en la costa (Sánchez y Rodríguez, 2016). Si bien la expansión y la menor exigencia de los requisitos de afiliación dio como resultado que algunos distritos urbanos como El Porvenir en Trujillo comiencen a calificar, más del 90% de los distritos se mantuvieron en el área rural.

En el 2015, se añaden los departamentos de Lambayeque, Ucayali y Arequipa y, en el 2016, se incluye a los departamentos de Tacna, Madre de Dios y distritos rurales ubicados en las provincias de Lima. Con esta última expansión, el programa alcanza una cobertura de 668,030 familias afiliadas.

En este último año también surge un debate en la esfera pública sobre la necesidad de desarrollar programas sociales en las zonas urbanas. A raíz de las altas cifras de pobreza urbana (3.5 millones en el 2016), ciertos artículos de opinión resaltaron la urgencia de implementar estrategias para disminuir lo que denominaron “el resurgimiento de la pobreza urbana” (Diario Gestión, 2016). En este contexto, a fines de año, la ministra del MIDIS Cayetana Aljovín declara que la intervención de los programas sociales es fundamental para revertir los índices de pobreza urbana (Agencia Peruana de Noticias, 2016). Al año siguiente, al publicarse las cifras de

pobreza del Instituto Nacional de Estadística (INEI), algunas ex ministras del MIDIS señalaron que el tema de la pobreza urbana debía ser prioritario (Trivelli, 2019). Al igual que en el 2017, en el año 2018 la ministra Fiorella Molinelli también resaltó la problemática de la pobreza urbana en el marco del evento Voces del Desarrollo del MIDIS.

Sin embargo, este debate no se tradujo en una política social específica para incluirlos. Así, la problemática de la pobreza urbana y la necesidad de ampliar la cobertura de la política social para cubrir a los vulnerables en estas áreas geográficas tuvo un apoyo indeciso por parte de la alta burocracia del MIDIS.

En suma, en este capítulo se ha registrado el proceso de expansión prioritariamente rural del PTC Juntos, desde su creación en el 2005, en el gobierno de Alejandro Toledo hasta el 2016, año en el que se realiza la última inclusión importante de distritos nuevos al programa. En el gobierno de Toledo, los incentivos que el gobierno tenía por realizar una política de gran alcance fueron contrarrestados por el MEF y dieron lugar a un diseño de política restringido. Durante el gobierno de García los requisitos de focalización cambiaron y dejaron de estar circunscritos al conflicto armado para delimitarse alrededor de la pobreza extrema. Sin embargo, el programa no aumentó considerablemente el número de afiliados. Por otro lado, aunque según la línea teórica desarrollada, existían más posibilidades de expansión con la llegada del gobierno de Humala y del MIDIS, el PTC Juntos se mantuvo restringido a las zonas rurales. En el siguiente subcapítulo, se profundizará en la historia de los mecanismos de focalización en el país.

Gráfico 1: Línea de tiempo expansión de programa Juntos



Fuente: Elaboración propia

2.1 Una breve historia de la focalización en el Perú

La focalización es el instrumento mediante el cual se introduce el enfoque selectivo en la identificación de beneficiarios para los programas y políticas sociales orientados al tratamiento de situaciones de pobreza (Alfageme y Del Valle, 2009). Esta política surge en el Perú en la década de los 90's, en el contexto de creación de los programas sociales asistencialistas del gobierno de Alberto Fujimori y del fortalecimiento de los tecnócratas económicos del MEF (Entrevista a Silvia Otero, 2020). De acuerdo con Saavedra y Maruyama (1999), la focalización adquiere relevancia como instrumento de asignación del gasto público recién en el año 1991 junto con la creación de los programas FONCODES y PRONAA. Así, para el año 1993, en el documento *Lineamientos para la Política Social* se reconoce que el apoyo a los grupos más vulnerables debe contemplar como mecanismos fundamentales la focalización y la participación de la población beneficiaria (Du Bois et. al, 2004). En 1994, se crea el Programa de Focalización del Gasto Social Básico que constituye el primer "instrumento de política gubernamental orientado a recuperar y mejorar en cantidad y calidad la inversión estatal en aquellas áreas sociales" (MINSa, 1994).

Para ello, el gobierno diseñó un instrumento de focalización geográfica denominado Mapa de Pobreza Distrital que permite determinar los distritos más pobres del país a través de información de encuestas de hogares y del censo. De acuerdo con Escobal et. al (2001), el uso de estos mapas es frecuente en países en desarrollo que se caracterizan por presentar problemas severos de pobreza y limitaciones en el presupuesto disponible para elaborar instrumentos más sofisticados. En la misma línea, Bigman y Fofack (2000) señalan que su uso se justifica cuando se observan que los niveles de vida promedio de diferentes comunidades parecen demasiado grandes como para ser explicados por diferencias en características individuales o familiares observables y que, por consiguiente, se deben incluir características geográficas. De hecho, este conocimiento a nivel agregado de la población permitió que los gobiernos pudieran desplegar efectivamente intervenciones colectivas con recursos limitados como campañas de vacunación infantil, seguro social de salud, entre otros (Entrevista a Silvia Otero, 2020).

No obstante, se advierte que este tipo de focalización también presenta limitaciones importantes que deben ser consideradas (Baker y Grosh, 1994; Ravallion y Woodon, 1997). Siguiendo el análisis de Escobar et. al (2001), existen dificultades

en la precisión del ordenamiento de las áreas geográficas en la medida en que esta depende de la homogeneidad de la población al interior de cada zona, por lo que se suele recomendar el uso de instrumentos complementarios de focalización. Además, también argumenta que la elaboración de indicadores de pobreza basados en estimaciones sobre los niveles de consumo de los hogares y la escasa información disponible que permita elaborar indicadores a niveles de agregación detallados induce a problemas de filtración y sub cobertura. El primero hace referencia al beneficio obtenido por un programa social por personas que no forman parte del grupo objetivo del programa mientras que la sub cobertura se refiere a la brecha entre el grupo que debe ser beneficiado por el programa social y los que efectivamente participan de él (Raczynski, 1995).

El proceso de focalización inicial del programa Juntos comprende tres etapas: la selección geográfica que determina los distritos en los que interviene el PTC; una segunda etapa en donde se seleccionan los hogares elegibles dentro de cada distrito según el nivel de pobreza determinado por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH); y, una tercera etapa – que sería eliminada posteriormente – de verificación comunal que dependía de la organización local de los burócratas territoriales del programa.

De esta manera, la focalización geográfica es el primer paso del proceso de afiliación al programa. Juntos solo puede intervenir en distritos cuyo promedio de pobreza sea superior o igual al 40% de acuerdo al Mapa de Pobreza realizado por el INEI. En la práctica, el requisito de pobreza de 40% mantiene la intervención del programa anclada a las zonas rurales debido a que la focalización geográfica funciona de forma eficaz solo cuando existe una relativa homogeneidad de la población al interior de los agregados geográficos.

Así, al mirar únicamente el promedio distrital de pobreza, se invisibilizan distritos con alta heterogeneidad, en donde conviven hogares de altos niveles de pobreza y bajos indicadores de bienestar con hogares no pobres. Por ejemplo, según el INEI, el porcentaje de pobreza monetaria del distrito de San Juan de Lurigancho en Lima, es de 12.9%. No obstante, si se desagrega la distribución de la pobreza monetaria total a un nivel infra distrital se observa que existen bolsones territoriales donde la pobreza supera el 39% (INEI, 2020). En la misma línea, en la investigación del programa Juntos realizada por Salazar (2019) se indica que esta visión rigurosa

de la focalización geográfica, deja de lado muchos distritos y comunidades que, de no existir el sesgo geográfico o técnico inicial, podrían ser incluidos.

En suma, la focalización geográfica ha concentrado las intervenciones de los programas en las zonas rurales del país. ¿Cómo se explica que se haya mantenido la política sin variaciones importantes en este criterio? Esta investigación propone dos respuestas: la ausencia de una presión política que incentive a los políticos a expandir y la existencia de ciertos candados institucionales que dificultan los intentos de reforma de los burócratas. En la siguiente sección, se ilustrará la hipótesis política y, en la subsiguiente, se explicarán los mecanismos de resistencia institucionales.



3. La ausencia de presión política sobre Juntos

Como vimos en el capítulo uno, la literatura señala que los políticos expanden la política social cuando se ven confrontados por altos niveles de competencia electoral por el voto de los sectores excluidos y/o cuando estos sectores se organizan en coaliciones sociales que demandan la expansión a través de distintos canales (Garay, 2016). Ante la necesidad de obtener estos votos o mitigar la movilización social, los políticos consideran la expansión como una política disponible entre las opciones de política. A diferencia del contexto de los países de la región en donde estas condiciones estuvieron presentes, en el Perú la presión política de las organizaciones políticas estuvo ausente. Más bien, como se verá más adelante, se encuentra presión por no expandir desde un *establishment* liberal que, por medio de una campaña mediática, se opone a ampliar la oferta de programas sociales y critica relaciona señal de ello con politización del Estado. Ante la ausencia de partidos políticos fuertes, esta oposición incrementa su influencia en la prensa y otros espacios de influencia.

El sistema partidario peruano comenzó un proceso de debilitamiento en 1980 y llegó a formar lo que sería “la democracia sin partidos” (Levitsky y Cameron, 2003). En este contexto, las organizaciones políticas o bien se construyen alrededor de la imagen personalista del político fundador, o son vehículos electorales que buscan un candidato con capital político para llevar al poder (Zavaleta, 2014). Esta debilidad del sistema partidario tiene serias implicancias en la democracia y las políticas públicas como la falta de banderas programáticas en tanto las organizaciones políticas carecen de ideología, lineamientos definidos y/o de una visión de desarrollo nacional a largo plazo. Asimismo, los políticos se caracterizan por su ausencia de vínculos con la sociedad civil y sus organizaciones. Por otro lado, siguiendo a Zavaleta (2014), la debilidad del sistema impide que los políticos piensen con horizontes de largo plazo o más allá de la circunscripción en la que compiten. Estas limitaciones han estado presentes en cada gobierno y han atenuado los incentivos para la expansión.

Si bien el programa se crea debido al interés del ex presidente Toledo por emular el programa Bolsa Familia en Brasil, rápidamente el MEF le impone limitaciones a la política en un intento de asegurar que el programa no sea utilizado de forma clientelista (Dargent 2015; Entrevista a Arrunátegui, 2020). Al no contar con un partido institucionalizado en el marco de un sistema de partidos ya debilitado, el

gobierno del ex presidente acepta las restricciones e inaugura el programa Juntos con importantes diferencias respecto a la generosidad de los beneficios, alcance de la cobertura y una estricta focalización geográfica.

Sin embargo, el interés político por el programa luego de esta etapa, es bastante limitado. Los partidos políticos no se muestran interesados en la cobertura de los programas sociales, a pesar de competir fuertemente por el voto de la población informal en situación de exclusión de la protección social. Luego de Toledo, el ex presidente Alan García incrementó la cobertura de Juntos de forma bastante limitada y se concentró en la expansión de la cobertura del servicio de salud del SIS ante la presencia de activistas políticos y ONGs que demandaban un mejor sistema de salud (Ewig 2010:185; Garay, 2016:320).

Hasta que Ollanta Humala gana las elecciones presidenciales del 2011, los programas sociales no habían sido parte del debate público. La creación del MIDIS durante su gobierno fue parte de la promesa de “inclusión social” de plataforma izquierdista que promovió durante la campaña presidencial. A pesar de que la creación del MIDIS fue pensada como un contrapeso frente al poder del MEF, finalmente los tecnócratas del MEF pudieron dictar los términos de la creación del MIDIS y asegurar que ningún reformista encabezaría la primera administración del nuevo ministerio (Vergara y Encinas, 2016). Incluso en este momento de creación del ministerio, durante el debate parlamentario, se puede observar que los políticos de la oposición critican la ampliación de programas sociales y la creación del MIDIS. Por otro lado, también se observa que los políticos de gobierno tampoco tienen interés por ampliar los programas y defienden más bien la creación de un ministerio pequeño, tecnocrático, donde no se pierdan los recursos del Estado. Esto último, se contrapone con los casos presentados de los PTC Bolsa Familia y Asignación Universal por Hijo donde la competencia electoral llevó más bien a los partidos de gobierno de izquierda a adoptar programas más universalistas (Pribble, 2013; Garay, 2016).

No pensemos que con una ley vamos a lograr la verdadera inclusión que requieren los pobres, que no están buscando que les regalen un sol, sino que les den una oportunidad de trabajo, para ganarse ese sol con el sudor de su frente; porque teniendo dinero van a poder tener acceso a la inclusión en educación, en salud y en seguridad social. Distribuir dinero y alimento no es tarea de un Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, sino que este tendrá que

incluir sistemáticamente la prevención de la salud de los más pobres, la seguridad ciudadana, la educación, el deporte, el mercado, el empleo, la moral, la cultura, el medio ambiente y la tecnología. (Ángel Neyra Olaychea, congresista por el Partido Fuerza Popular)

En los últimos cinco años de nuestro gobierno, ha disminuido la pobreza y cómo han mejorado las condiciones de acceso de los niños y de los jóvenes a la educación y a la salud. A eso justamente se llama inclusión social por la vía del desarrollo, por la vía de la creación de empleo, por la vía de no de estar recibiendo migajas, por la vía de que la propia persona trabaje pensando tanto en su bienestar como en el de su familia. Yo lo que veo aquí es un asistencialismo muy grande; porque la concepción de inclusión que tiene el actual Gobierno, que simplemente consiste en repartir un poco más, parece ser una concepción absolutamente asistencialista. (Mauricio Mulder Bedoya, congresista por el Partido Aprista Peruano)

Hay demasiada preocupación porque se piensa que detrás de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social hay clientelaje político, hay manipulación política de la pobreza y hay proselitismo político gubernamental. Más bien, contrario sensu, aquí de lo que se trata es de entender que la política social debe ser manejada por un ministerio pequeño, pero tecnócrata, moderno y eficaz, que no permita que los recursos del Estado se pierdan en corrupción, en clientelaje político, sino que llegue a los más pobres del país, evitando que se beneficien los que no deben ser beneficiarios. (Rosa Mávila, congresista por el Partido Nacionalista Peruano)

En la misma línea, en las entrevistas realizadas a ex congresistas que participaron del proceso de creación del MIDIS y su posterior desarrollo se sigue la idea de que la expansión de la política social hacia las zonas urbanas no es una demanda de los sectores pobres urbanos, ni un tema prioritario en la Comisión de Inclusión Social del Congreso de la República:

Cuando abordabas problemas de la pobreza urbana en el Congreso...son problemas distintos, el problema de la vivienda, por ejemplo (...) Lo que se veía

era el tema de la titulación, lucha en los asentamientos contra el tráfico de tierras, ese tipo de situaciones que tienen mucho que ver con la pobreza urbana sin que se identifique o se parta de una conceptualización. Eso se ve mucho. Mucha gente acude al Congreso solicitando apoyo frente a los traficantes, la violencia, que luchan por títulos de propiedad y servicios básicos. En el marco de la representación había un trabajo de acompañamiento a la gente que estaba buscando su luz o impulsando sus obras de agua y desagüe, esas eran las demandas. (Sergio Tejada, congresista por el Partido Nacionalista Peruano)

Demanda por transferencias era más de discurso. Como no hay política social que equipare al sueldo mínimo entonces una mamá que no puede trabajar en zona urbana te agradece el programa Juntos, pero una que si puede no quiere solamente el programa Juntos, quiere que su hijo vaya al colegio, quiere producir, políticas de empleo. Entonces piden otros programas como Wawa Wasi porque quiere dejar a su hijo en algún lado para conseguir más plata y llevarlo al colegio. (Marisol Pérez Tello, congresista por la coalición Alianza para el Gran Cambio)

Además, de las entrevistas realizadas a expertos y a ex funcionarios del MIDIS encargados del manejo de la política social en el país, ninguno declaró que en algún momento la pobreza urbana haya sido politizada por los partidos con representación parlamentaria. En comparación con los casos de Colombia y México, donde diversos autores señalan que los políticos expandieron los PTC a las zonas urbanas por los beneficios políticos que recibirían en municipios urbanos con bolsones importantes de pobreza (Nupia, 2011; Garay, 2016; entrevista a Silvia Otero, 2020).

El único interés político se puede observar a nivel micro cuando las autoridades subnacionales solicitan a los ministros que se incluya su distrito o región dentro del programa Juntos o cuando ciertos alcaldes locales se adjudicaban la intervención de Juntos en sus distritos en el contexto de campañas electorales (Entrevista a Flor Blanco, 2021).

No hay una voluntad política. En ninguna de las entrevistas que realicé encontré esta idea, los políticos no dijeron hay que ampliar Juntos. En los pedidos del

congreso ninguno va por ese lado más allá de pedir que vayan a su región. (Entrevista a Gabriela Camacho, 2021)

Ampliar a lo urbano era políticamente muy endeble. Los congresistas entendían que debía ser para la zona rural. Lo paradójico es que esta frente a ellos, los congresistas recorren los barrios en la campaña, pero no tienen una mirada más sistemática de lo que ven. Y las ollas son una expresión de eso, creo que falta dar ese paso porque el tema no está puesto en agenda. La pobreza urbana no está representada en representantes de partido que la hagan suya. ¿Qué congresista habla de pobreza urbana? Creo que allí hay mucha falta. (Entrevista a Iván Castillo, 2021)

No existe en la agenda pública. En el MIDIS yo no he visto a ningún ministro o ministra interesada por la pobreza urbana, que dijeran siquiera algo. Del otro lado también es como si el tema de pobreza urbana fuera inexistente para los políticos. (Entrevista a Cayetana Aljovín, 2021)

Se tenía mucho miedo de que el MIDIS sea usado como instrumento por parte del gobierno de Humala, que iba a estar demasiado politizado. Esto en realidad no ha sucedido, si Humala o Heredia iban a dar un discurso y ellos estaban ahí iban, pero que se haya utilizado la maquinaria con fines políticos no. Tuvimos cero presiones para incluir gente en el programa. Podía venir un congresista que decía quiero que Juntos entre a Yauyos, nosotros íbamos y le decíamos: según el cronograma, Yauyos entrará en febrero del 2013, si no entra hasta ese entonces nos buscas, pero ese es el cronograma. Más que presiones eran gestiones legítimas y naturales de congresistas preocupándose porque tenían población vulnerable pero ahí quedaba, nunca se sintió otro tipo de presión. (Entrevista a Gabriel Arrisueño, 2020)

Es necesario señalar que el impulso del gobierno de Ollanta sirvió para potenciar programas sociales ya existentes como Juntos y crear algunos nuevos como Pensión 65 y Qaliwarma. Con respecto a este último, surgió momentáneamente un conflicto por la decisión del Ejecutivo de cerrar el programa alimentario PRONAA para sustituirlo por Qaliwarma (La República, 2012). El programa PRONAA estaba

fuertemente vinculado al partido fujimorista, en ese entonces Fuerza 2011, y la decisión le costó a la ministra del MIDIS, Carolina Trivelli, una interpelación en el congreso por la desactivación del programa.

Salvo esta excepción, los programas no se politizaron ni causaron conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. A pesar de que la narrativa del gobierno de Humala pudo verse reflejada en programas sociales más abarcativos y alineados a concepciones universalistas de la protección social, el programa bandera del gobierno, Pensión 65, solo alcanzó al 23% de la población adulto mayor informal en 2013 y 28% un año más tarde. De la misma forma, aunque hubo una ampliación en la cobertura de Juntos, en el mismo año esta cubrió solamente a 17.5% de los niños fuera de la protección social (Garay, 2016). Así, a pesar de que el discurso y agenda de campaña redistributiva de Humala debieron darle más incentivos para realizar reformas más profundas y programas más universalistas, esto no sucedió (Entrevista a Camacho, 2021).

Pero, no solo se trataba de ausencia de presión política. En los años siguientes, hubo resistencia activa de actores poderosos ajenos al Estado contra este tipo de programas. En ese sentido, se realizó una fuerte campaña mediática principalmente a través de editoriales y columnas en los periódicos de El Comercio, Gestión, y Perú 21, donde se mostraba la oposición de tecnócratas y liberales económicos. a expandir la política social. Así, tanto el programa Juntos como Pensión 65 recibieron continuas críticas en los principales periódicos nacionales que calificaban a los programas como asistencialistas que “regalaban” el dinero de los contribuyentes en lugar de enseñar a las personas pobres a producir. Además, advertían sobre el riesgo de que las transferencias fomenten que beneficiarios busquen perpetuarse en los programas sociales y se mantengan dependientes de la ayuda social.

Es importante tomar conciencia de los riesgos que tiene la ayuda puramente asistencialista –es decir, la que se concentra en dar recursos para satisfacer necesidades sin enseñar nunca a producirlos–. Por ejemplo, el peligro de la dependencia: cuanto más dinero y bienes reciba uno establemente, menores serán sus incentivos para invertir sus esfuerzos en productividad. El Estado que de verdad quiere ayudar a sus más necesitados, en fin, tiene que seguir el modelo de los pájaros. Ellos llevan la comida a los nidos de sus hijos. Pero su meta es siempre enseñarles a volar por sí mismos. (El Comercio, 2013)

Es, por supuesto, una gran noticia que aumenten los esfuerzos por resolver este enorme problema. No obstante, debemos reflexionar sobre cuál es el mejor mecanismo para enfrentarlo. Y es que, en lo que refiere al combate contra la pobreza (que es el origen de la desnutrición) hay, como dice la conocida frase, dos estrategias posibles: regalar pescado o enseñar a pescar. Repartir alimentos o dinero no ayuda a la larga si las familias no incrementan paralelamente los ingresos que obtienen por sus propios medios. Mecanismos exclusivamente asistencialistas suponen seguir dando, año tras año, más presupuesto a los programas sin resolver el problema de fondo. Juntos, por ejemplo, tiene para el 2013 un presupuesto de S/.1.040 millones. El próximo año será mayor porque incorporará más familias, y esta situación se seguirá repitiendo indefinidamente, pues los beneficiarios se quedan por mucho tiempo en el programa. En efecto, en sus inicios, las familias podían permanecer solo cuatro años en él. Pero cuando los primeros beneficiarios se acercaron a ese límite, el mismo fue extendido a seis. El asistencialismo indefinido genera dependencia, perpetúa el problema de la pobreza y crea espacios para el populismo estatal. (El Comercio, 2013)

Volviendo a los resultados, cabría preguntarse, por ejemplo, cuántos graduados tiene el programa Juntos. (...) No se puede soslayar el impacto del gasto social en las familias con menos recursos –aunque el crecimiento del PBI ha sido el principal responsable de la reducción de la pobreza–, pero el riesgo de entregar pescado en lugar de enseñar a pescar es que los beneficiarios encuentren que perpetuarse como tales es un incentivo tentador. Reducir ese riesgo es el gran desafío que la política social del Gobierno no ha asumido. (Diario Gestión, 2014)

El énfasis en los programas asistenciales también denota una preferencia perversa por empujar a una porción vulnerable de la población hacia una enfermiza dependencia con el Estado. Más aún, esos esquemas tenían mucha lógica hace 10 o 15 años, cuando eran pobres la mayoría de peruanos y no había aún suficientes puestos de trabajo. Sin embargo, en la actualidad, con un mercado laboral que se sigue incrementando, la prioridad debería de ser el

ayudar a sacarlos de la pobreza capacitándolos para que puedan ser empleados en lugar de simplemente subsidiarlos. (Perú 21, 2013)

También se argumenta que la inclusión de las personas pobres no pasa por la cobertura de los programas sociales sino su participación en actividades económicas:

Aun cuando los programas sociales hayan logrado ampliar la cobertura de beneficiarios –avance que no se le puede negar a este Gobierno–, dicho resultado no puede ser considerado como un indicio de inclusión porque “en el plano económico, una real inclusión supone la participación de todos en actividades económicas que contribuyen al desarrollo del país”. De no hacerlo, como dice Eguren, se corre el riesgo de convertir los programas sociales de alivio de la pobreza en permanentes, y mantener en situación de excluidos y de dependencia a la población que hoy se beneficia de ellos. (El Comercio, 2015)

De la misma forma, varias columnas cuestionaban el uso de los recursos del Estado en el presupuesto destinado a los programas ya existentes y a nuevos programas creados por el gobierno como Cuna Más, Qali Warma, entre otros. Según la visión liberal que defendían, si la pobreza disminuía ello suponía que el aumento de recursos en política social ya no estaba justificado.

Si la pobreza disminuye, lo lógico es que el presupuesto destinado a programas sociales también se reduzca, pero ahora sucede lo contrario. Eso significa que gente que no merece la ayuda del Estado la está recibiendo. Yo prefiero la inversión productiva, pero no apoyo los programas que otorgan directamente dinero a las personas. Me consta que esconden sus pertenencias para calificar como pobre extremo, es decir, se presta a la criollada. (Diario Gestión, 2013)

Nos alarmó un tanto la cantidad de programas sociales que se están creando. En solo un par de párrafos de su mensaje mencionó a Cuna Más, Qali Warma, Jóvenes a la Obra, Vamos Perú, Trabaja Perú, Juntos, Foncodes, Vida Digna, Pensión 65, Buen Inicio del Año Escolar, Fondo para la Inclusión Rural. El Gobierno parece tener una increíble fertilidad para producir burocracia social.

No vaya a ser que la planilla administrativa se coma los recursos que aportamos todos los peruanos. (Perú 21, 2013)

Finalmente, se hacía hincapié en la alta filtración de los programas sociales manejados por el MIDIS, por lo que en algunos titulares se hablaba de “millones de infiltrados” (Perú 21, 22 de agosto del 2012) y estos eran relacionados a problemas de corrupción:

Lejos de beneficiar a los adultos mayores en extrema pobreza, Pensión 65, el programa emblemático del presidente Ollanta Humala, se ha convertido en una fuente de beneficios para familiares de alcaldes y regidores y propietarios de negocios. (Perú 21, 2012)

La denuncia sobre la entrega de Pensión 65 a personas a quienes no les corresponde es solo una pequeña muestra de las filtraciones en los programas sociales del Estado. Un estudio del economista Enrique Vásquez concluye que en cuatro programas sociales se desperdician S/.577 millones al año. Es decir, se da el beneficio a personas que no son pobres o no son la población objetivo. (Perú 21, 2012)

El hecho de que se esté ampliando la cobertura ¡no justifica tener tal costo por filtraciones! Pensemos por un instante en que antes de ampliar la cobertura de programas sociales, se debe asignar eficientemente los recursos escasos (...) Si queremos seguir el camino hacia ser una economía moderna y sólida en beneficio de todos los peruanos, debemos realizar reformas enfocadas en que los propios ciudadanos peruanos encuentren la salida de la pobreza, y no que dependan para siempre de la asistencia de un Ministerio que debería tener metas claras de reducción de la pobreza y plazo máximo de existencia. (Diario Gestión, 2014)

Frente a todo ello, ex funcionarios resaltan que constantemente tenían que defender las intervenciones del MIDIS, aun el rango de intervención de la política era

bastante limitado y dirigido únicamente hacia la población extremadamente pobre, con grandes problemas de cobertura incluso entre este grupo.

El Comercio y Perú 21 eran dos diarios que sacaban siempre artículos sobre cuales habían sido los efectos, si había gente que estaba 10 años en el programa, si seguían siendo pobres. Entonces, siempre había una presión para no crecer desmesuradamente. Se tenía que justificar a cada rato porque se hacían las cosas, no era posible en ese momento crecer. (Entrevista a Gabriel Arrisueño, 2020)

El programa fue muy atacado por los grupos de derecha neoliberales que decían por qué le tenemos que regalar plata a la gente. Esa combinación terminó fomentando que el proceso de focalización tuviera este componente fuertemente marcado en la focalización geográfica que protegía el programa, que le permitía crecer a un ritmo incremental pero pausado, sin llevarlo a zonas de conflicto. (Entrevista a Carolina Trivelli, 2020)

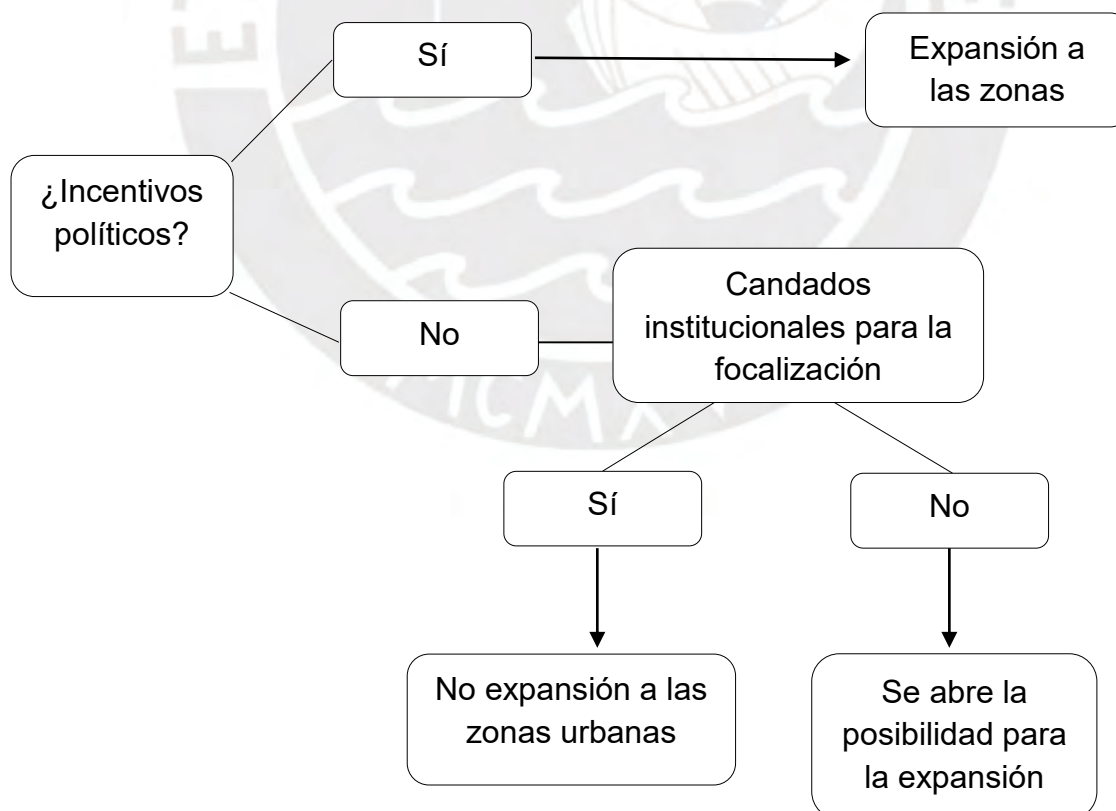
De esta manera, por un lado, los políticos no identifican una demanda de las personas excluidas de la política social y, a la vez, existe una campaña mediática de actores tecnocráticos y grupos de presión liberales poco amigables con la idea de aumentar la cobertura de los programas sociales. Esta campaña también posibilita que los tecnócratas que llegan al MIDIS lo hagan permeados por este debate. Así, a pesar de que los partidos políticos y sus líderes compiten intensamente por el apoyo de los votantes pobres urbanos, que se encuentran en mayoría fuera de la protección social, el problema de la pobreza urbana no despertó fuertes incentivos para politizar el tema y presionar a los gobiernos por la expansión. Incluso en el caso de gobiernos con discursos de campaña más alineados a la izquierda como Ollanta Humala, no hubo reformas transformadoras ni abarcativas en el sistema de protección social. Al contrario, se mantuvo el “mantra” de la focalización en los programas sociales, cubriendo así a una proporción insuficiente de hogares en situación de pobreza.

Sin embargo, sí se registran presiones e intentos de reforma “desde arriba” para ampliar las intervenciones hacia las zonas urbanas. Estos intentos son frustrados con éxito. En ese sentido, la segunda hipótesis de la investigación busca explicar qué condiciones inhibieron estas posibles reformas. Como se analizará a continuación, el

diseño del programa Juntos permitirá el surgimiento de candados institucionales que aumentaran el costo de la reforma en el futuro.

En suma, la ausencia de incentivos políticos, la campaña en contra de la expansión y los candados institucionales creados en el diseño inicial del programa ayudan a explicar las razones por las cuales, por un lado, no hay expansión de Juntos a las áreas urbanas y, por otro, se frustran los intentos de ampliar la política “desde arriba” (véase gráfico 4). Para comenzar, si existen incentivos políticos, como la comparación con la región ha evidenciado, habrá expansión de la política social, ya sea debido a la presión de otros partidos en un contexto de alta competencia partidaria o iniciativa de un líder político. No obstante, cuando la organización partidaria es inexistente, y, a la vez, existen candados tecnocráticos diseñados para limitar los posibles intentos de expansión, a través de los años, el programa mantendrá su diseño inicial sin reformas sustantivas. Al contrario, cuando no existen incentivos políticos ni candados institucionales se abre la posibilidad para la expansión con la voluntad política de ciertos líderes ministeriales para realizar el cambio de la política.

Gráfico 2: Condicionantes de la expansión de los PTC



Fuente: Elaboración propia.

4. La resistencia desde arriba en la expansión hacia las áreas urbanas

Hasta este punto, se ha descrito el proceso de expansión del programa social Juntos, resaltando como su intervención estuvo restringida a las zonas rurales desde su diseño inicial en el 2005. En gran parte esto se explica por la inexistente presión política para ampliar el programa y el peso que, en parte por ello, tuvieron grupos liberales y tecnocráticos para evitar la reforma. Precisamente, como evidencia de la relevancia de esta presión política, se demuestra que en el contexto de pandemia y la crisis de salud pública se logrará expandir temporalmente la política social. Sin embargo, hubo algunos casos en los que se intentó dicha expansión, pero se toparon con una fuerte resistencia al interior del programa. En ese sentido, la teoría resulta insuficiente para comprender por qué desde las discusiones y los intentos “desde arriba” para empezar a priorizar la pobreza urbana fracasan. En este capítulo se estudiará la relevancia de los candados institucionales para frustrarlos con éxito: la opción de territorialización y un excesivo control horizontal. Ambos factores reforzarán la dependencia del camino en la política social.

4.1 Creación del MIDIS (2011-2012)

La creación del MIDIS abrió una ventana de oportunidad para la innovación y transformación de los programas sociales. En el momento, la alta aprobación del presidente Ollanta Humala que había postulado con una plataforma izquierdista, y los altos niveles de crecimiento económico eran condiciones favorables para desarrollar programas más generosos y abarcativos. Sin embargo, los programas continuaron siendo limitados en cobertura y estrictamente focalizados en la pobreza más extrema, aun cuando su extensión fue parte de la discusión de la alta burocracia del MIDIS en el marco de la creación del ministerio.

Por un lado, los tecnócratas del programa justifican la decisión de no intervenir en estas áreas debido a que las cifras de incidencia de pobreza del ámbito rural, en ese momento, superaban en un 38% a la pobreza en el ámbito urbano (INEI, 2012), por lo que no se encontraba una necesidad. Como se demuestra en las entrevistas, esto se relacionó con la idea de que el foco de la acción estatal solo debía estar en las situaciones extremas y, para ello, continuar con la focalización de los programas era clave.

Cuando entra Humala, se crea el MIDIS y se define su marco de operación, se llega a discutir de alguna forma la magnitud de la pobreza urbana, pero en ese momento la decisión fue ir a atacar la pobreza extrema por un tema de que la pobreza más contundente, la desigualdad más contundente estaba en las zonas rurales y en las zonas de comunidades nativas. (Entrevista a Iván Castillo, 2021)

Siempre se consideró la subsidiaridad de la intervención estatal como un dogma. El Estado solo debe entrar cuando es absolutamente necesario. En ese momento, lo que se vio es que la incidencia de pobreza era mucho más grande en el ámbito rural. Si lees la Política de Desarrollo e Inclusión Social se ve que la PEPi es aquella población que tiene todas las características de ruralidad: lengua indígena, ser mujer, primer idioma no es castellano, vives en área rural. Las posibilidades de que este grupo sea pobre era más alta. Entonces todas las intervenciones del MIDIS se orientaron a focalizarse en el área rural. (Entrevista a Gabriel Arrisueño, 2020)

Fue primero una decisión política de nosotros tenemos que poner estas condiciones ahí donde tenemos la brecha. En la zona urbana no tenemos esta brecha, en zona urbana es casi un crimen si no van al control prenatal. Esta interiorizado que el niño o niña tienen que ir a la escuela. El hecho de poner una condición en zona urbana de este tipo sería asistencialismo puro. (Entrevista a Paola Bustamante, 2021)

Además, los funcionarios llegaron al consenso de que en las zonas urbanas había más herramientas disponibles tanto en el mercado formal como informal para sobrevivir que las que existían en las zonas rurales. Como se destaca en las entrevistas, la creación del ministerio coincidió con el discurso del “chorreo” y la visión optimista de que el crecimiento económico era suficiente para incluir a las ciudades, sin considerar los bolsos resistentes de pobreza extrema donde ese enganche no ocurre y es más difícil para el Estado disminuir la pobreza.

Lo que se dijo en ese momento y en parte ahora se avala es que en la zona urbana había más herramientas que el mercado formal e informal pone a la mano para sobrevivir. El asunto no fue tan pragmático, sino que había evidencia de que, si bien había pobreza urbana, había más herramientas en estas zonas para salir adelante que en las zonas rurales y la selva. (Entrevista a Iván Castillo, 2021)

La idea que se tenía era que se debía trabajar en las áreas más alejadas de los centros que no se beneficiaban del crecimiento económico o del “chorreo”. Por ende, había que trabajar en las zonas rurales porque los centros urbanos mal que bien ya generaban oportunidades y la gente de una u otra manera tenía más posibilidades de salir adelante. (Entrevista a Gabriel Arrisueño, 2020)

Así, cuando se crea la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”, aprobada por el D.S. N° 008-2013-MIDIS, se establece que el MIDIS enfocará sus intervenciones en la población más pobre, denominada Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social” (PEPI). Esta población, se define como aquella que proviene de hogares con al menos tres de cuatro circunstancias: hogar rural, hogar con jefa o cónyuge mujer con nivel educativo igual a primaria incompleta o menos, hogar con jefe o cónyuge con lengua originaria y hogar ubicado en el primer quintil de distribución de la pobreza (ENDIS, 2014).

Sin embargo, conforme aumentan las cifras de hogares pobres urbanos desde el año 2016 existen intentos “desde arriba”; es decir, desde la alta burocracia dirigidos a crear nuevos programas o extender el programa Juntos para solucionar la problemática de la pobreza urbana. Sin embargo, como se revisará en adelante, estos intentos también fracasan.

4.2 Estrategia Prospera para cubrir a los pobres urbanos (2016-2017)

Al inicio del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, Cayetana Aljovín es designada ministra del MIDIS. Aljovín ya había tenido experiencias previas en el sector público relacionadas a la economía y a la reforma de modernización del Estado, así como también había tenido experiencia presidiendo el directorio de diversas instituciones privadas. Cuando ingresa al MIDIS, lo hace de la mano de personas vinculadas al

sector privado con el objetivo prioritario de mejorar la logística de los programas sociales (Arrisueño, 2020). Así, en una entrevista de El Comercio, ella destaca la importancia de hacer un giro productivo de los programas alejándose de las intervenciones “asistencialistas” (El Comercio, 2016).

Sin embargo, durante la gestión de Aljovín la pobreza urbana cobra una importancia considerable y se inserta en la agenda pública (Trivelli, 2020; Castillo, 2021; Blanco, 2021). Desde el 2016 y en múltiples entrevistas para medios de comunicación, Aljovín enfatizaba la necesidad de atender la pobreza urbana: “Vemos que en la zona urbana también hay pobreza y pobreza extrema y hay que llevar programas a estas zonas vulnerables” (RPP Noticias, 2016). De hecho, uno de los objetivos al 2021 del gobierno, tal como declaraba el Primer Ministro Fernando Zavala, incluía reducir la pobreza urbana a 9% (Agencia Peruana de Noticias, 2016).

De acuerdo con Aljovín (2021), hasta antes de su administración no se hacía referencia al problema de la pobreza urbana a pesar de que ya se contaba con información reveladora sobre los bolsones de pobreza en ciudades urbanas. De acuerdo con el INEI, en el 2016, el número de pobres urbanos era de 3.4 millones mientras que en las zonas rurales se registraron 3.2 millones de personas pobres. En este contexto, y luego de la crisis causada por el Fenómeno del Niño, el MIDIS diseña el programa Prospera. En febrero de 2017, Fernando Zavala anuncia que, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de 3.5 millones de personas en situación de pobreza que residen en zonas urbanas, la estrategia Prospera trabajaría en tres grandes líneas de acción: acceso a los mercados de trabajo, acceso a los servicios básicos de calidad, y el acceso a redes de protección.

De esta forma, la primera fase de intervención del programa contemplaba medidas para permitir que más mujeres se integren al mercado laboral, mediante la ampliación del alcance del programa Cuna Más. Esta propuesta surgió debido a que se estudiaron una serie de factores que incidían en la pobreza urbana (Aljovín, 2021). Así, se encontró que uno de los factores era las limitaciones que sufrían las mujeres para trabajar debido a su responsabilidad en tareas de cuidado de niños, niñas y adultos mayores. Otros factores fueron el acceso a servicios de agua y saneamiento, el embarazo adolescente y la inseguridad ciudadana. Sin embargo, el programa no consideraba extender la entrega de transferencias monetarias condicionadas de Juntos.

Uno de los motivos por los que no se consideró ampliar el PTC Juntos es que la idea del esquema surge en una época de restricción fiscal, en la cual otorgar transferencias monetarias a las zonas urbanas no es sostenible desde la perspectiva de los tecnócratas:

Ese es el esquema que en esa época se podía realizar porque sabía que el Ministerio de Economía no me iba a dar un sol más para la transferencia monetaria. Sobre todo, por la crítica al programa Juntos: si no hay graduación, ¿cómo te voy a dar? Ese era el techo presupuestal y fue lo que nos hizo ser bastante creativos. (Entrevista a Cayetana Aljovín, 2021)

De esta manera, el proyecto piloto de Prospera pretendía articular las intervenciones de programas ya existentes para afrontar la pobreza urbana en los distritos de San Juan de Lurigancho, Villa María del Triunfo, y distritos urbanos del departamento de Arequipa y La Libertad.

No obstante, en el 2016 inicia un periodo de alta inestabilidad en el MIDIS y a tan solo un año como ministra y a un mes de la aprobación del programa en la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales Aljovín es nombrada ministra del Ministerio de Energía y Minas y, Fiorella Molinelli asume la dirección del ministerio. Este cambio tiene como consecuencia que el proyecto se paralice por un tiempo hasta 15 meses después de su lanzamiento oficial.

4.3 Intento de expansión de Juntos a las zonas urbanas (2017-2018)

El 27 de julio de 2017, Fiorella Molinelli asume la cartera del MIDIS cuando Cayetana Aljovín renuncia para asumir el cargo de ministra en el MINEM. Molinelli, contaba con experiencia en entidades del Estado y había postulado al Congreso con el partido de gobierno, Peruanos por el Cambio, en las elecciones congresales del 2016.

De acuerdo con Blanco (2021), su administración retoma la problemática de la pobreza urbana que había iniciado en la anterior gestión y se encarga al Viceministerio de Políticas y Evaluación Social diseñar posibles programas piloto anexados a Juntos para intervenir en la pobreza urbana.

Sin embargo, el problema era cómo abordar un tipo de pobreza que funcionaba muy distinto a la pobreza del ámbito rural que los tecnócratas manejaban (Camacho, 2020; Castillo, 2020). Para analizar las opciones de política, se decidió comenzar con estudios de diseño de programas piloto pequeños a cargo del Viceministerio de Políticas y Evaluación Social y la Dirección General de Seguimiento y Evaluación.

El grupo de trabajo exploró vulnerabilidades ligadas a las condiciones de vida de los pobres urbanos de la ciudad de Lima, como el embarazo adolescente y la presencia de enfermedades como la tuberculosis (TB). Por un lado, solo en Lima Metropolitana la tasa de embarazo de adolescentes entre 15 y 19 años bordea el 10% respecto al nivel nacional. Asimismo, Lima es la región con mayor incidencia en casos de violencia sexual en niñas, niños y adolescentes con 792 denuncias reportadas por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) en el 2017.

Por otro lado, según la OMS, Lima Metropolitana y el Callao reportan el 64% de los casos de TB del país, el 79% de los casos de TB multidrogorresistente (TB-MDR) y el 70% de los casos de TB extensamente resistente (TB-XDR). La enfermedad también se ve asociada directamente con la pobreza ya que son los pobres quienes están en mayor riesgo debido a condiciones de vida como el hacinamiento de la casa, sistemas inmunes más débiles, así como dificultades de acceso a los servicios de salud y trabajos precarios (OMS, 2017). Todo ello, contribuye al abandono del tratamiento antituberculosis.

En ese sentido, la iniciativa contemplaba realizar transferencias monetarias condicionadas a través del sistema del programa Juntos durante el plazo de dos años y, para una población beneficiaria inicial de 734 afectados registrados en Lima Metropolitana. Una vez evaluado su impacto, el programa escalaría a cubrir a 37,000 personas con TB en todo el Perú. Es esta segunda propuesta la que recibió mayor apoyo por parte de los expertos del MIDIS (Blanco, 2021). Para el mes de abril del 2018 se anunció en los medios de comunicación que el programa empezaría a implementarse. El Director Ejecutivo de Juntos, Pablo Solís, señaló “Juntos interviene en el mundo rural, pero también en el mundo urbano ha crecido la pobreza. Ahí hay un reto, de intervenir con este tipo de transferencias bajo una lógica y metodología que permita mirar el mundo urbano” (El Comercio, 2018).

No obstante, a pesar de contar con estudios que demostraban la viabilidad de la expansión de Juntos para cubrir a los afectados de TB, el proyecto no obtiene la aprobación de la ministra Molinelli y no es continuado por los siguientes ministerios.

Ello, debido a que se asocia otorgar transferencias condicionadas en las zonas urbanas con políticas asistencialistas:

En zona urbana no necesitas porque la pobreza rural es crítica cuando la ves (...) Y hubo mucho prejuicio en juntos “enséñale a pescar, no le des el pescado” un tema de que lo que hacía juntos era promover que la gente es ociosa. Es un tema también ideológico, ¿qué tipo de población estás beneficiando? Se escucha mucho un oye, no les puedes dar esto, tienen que construir solitos. Dales más bien emprendimientos, políticas de empleo. (Entrevista a Flor Blanco 2021)

Era un tema de narrativa. Juntos se construye muy hacia el pobre rural, el niño que está lejos del colegio, que va a trabajar en el campo, no está relacionada a la pobreza urbana la narración del programa. Se piensa que la caja de herramientas que tiene un pobre urbano es mayor que la que tiene un pobre rural: territorio, mercado, de todo. Aquí puedes trabajar, ser vendedor ambulante. Entonces, si me meto a la ciudad es mucho más grande, tengo que asegurar que en verdad lo necesiten. Es esta paranoia del estado no debe crecer no se debe implementar recursos en estas cosas. Tecnócratas se quedan dentro de esa discusión a pesar de que la evidencia internacional (de lo que alimentan los tecnócratas) te dicen el *cash transfer* es lo mejor que se la ha ocurrido a la región para la lucha contra la pobreza. (Entrevista a Gabriela Camacho 2021)

No hay suficiente motivación para intervenir en la zona urbana. La idea era que los pobres siempre están en el mundo rural. En la ciudad están aquellos que pueden ganar un sueldo, tienen algún tipo de ingreso básico. (Entrevista a Pablo Solís, 2021)

Incluso, algunos ex funcionarios señalan que cada vez que el tema era puesto en agenda, declaraban públicamente los prejuicios de la política.

A la par que algunas ministras decían eso, varias personas salimos a señalar que la pobreza urbana no se combate con programas sociales sino con empleo.

(...) El hecho de poner una condición en zona urbana de este tipo sería asistencialismo puro. (Entrevista a Paola Bustamante, 2021)

De esta manera, la focalización geográfica con la que nace el programa refuerza un aprendizaje de política de la tecnocracia basado en i) que la extrema pobreza está fuertemente ligada a la ruralidad y ii) que el rol del Estado en materia de política social es enfocarse exclusivamente en la pobreza extrema rural. En ese sentido, las declaraciones evidencian un fuerte consenso entre los expertos del MIDIS de que la pobreza urbana no se puede solucionar con los mismos instrumentos que se utilizan para intervenir en la pobreza rural. Debido a ello, en lugar de priorizar ampliar el PTC a nivel nacional, se discute con más énfasis la necesidad de políticas de empleo temporales que ayuden a los hogares pobres urbanos a salir de su situación de carencia e informalidad.

No obstante, esta comprensión de la pobreza urbana se ve problematizada con la política guía que elabora el MIDIS en estos años y que recalca la urgencia de atender la pobreza urbana. Desde el 2016, una de las prioridades es actualizar la ENDIS del 2013 a una política que sería la nueva guía para renovar el rol rector del MIDIS en la política social nacional. De esta manera, se comienza a trabajar la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social a 2030 en la administración de Aljovín, pero el cambio ministerial interrumpe el proceso.

Por ello, en julio de 2017, la política pasa a ser tarea del nuevo despacho ministerial y no se publica hasta inicios del 2018. De esta manera, aunque la política comienza su creación en el 2016, será recién durante los siguientes liderazgos ministeriales de Fiorella Molinelli y Liliana La Rosa donde se realizará la mayor parte de la discusión.

Al respecto, es relevante mencionar que la política refleja una perspectiva más compleja de la pobreza y del rol del ministerio, que se diferencia del consenso tecnocrático mencionado anteriormente. Sobre todo, se distancia de la ENDIS y su población emblemática conocida como PePI que, como se mencionó anteriormente, se caracterizaba por ser una mujer pobre, rural, quechuahablante y de bajo nivel educativo.

La población objetivo de la PNDIS pasará gradualmente de la PePI (población mayormente pobre y rural, en situación de exclusión) a abarcar a todas las

personas y hogares afectados por exclusión social (sean pobres o en alto riesgo de caer en la pobreza, en zonas urbanas y rurales) (...) Debemos abordar realidades particulares de exclusión y pobreza urbana de manera diferenciada, atendiendo a 3.7 millones de pobres urbanos. (MIDIS, 2018)

Así, la nueva política comprende la pobreza como un fenómeno de carácter multidimensional y no exclusivamente monetario. En segundo lugar y como se evidencia a continuación, se reconoce que la exclusión y la pobreza también afectan a los hogares de las áreas urbanas. Con ello, la PePI cambia para abarcar a todas las personas afectadas por la exclusión social, pobres y/o vulnerables, en viviendas rurales o urbanas.

Además, se advierte que para lograr lo mencionado se requiere pasar de intervenciones focalizadas que se centran en la inclusión de población clasificada como pobre extrema a promover la inclusión social de todas las personas en condición de vulnerabilidad. Para ello, se recomienda una gradual ampliación de los programas focalizados al ámbito urbano. De esta forma, se evidencia que existe un esfuerzo por comprender la pobreza como un fenómeno más complejo y la necesidad de atender a la población pobre urbana que entra en conflicto con los candados y resistencias de la burocracia. Así, el siguiente candado también afectó la iniciativa de reforma de la nueva administración.

El segundo candado se encuentra en lo que los funcionarios perciben como un excesivo control horizontal por parte de órganos de fiscalización como la Contraloría General de la República. De acuerdo con los entrevistados, esta situación generó resistencia en los mismos funcionarios del programa que veían con preocupación una posible ampliación a las zonas urbanas (Balbuena, 2020; Blanco, 2021). Esta resistencia surge por primera vez en los primeros 10 años de Juntos y resurge en el contexto de la administración liderada por Aljovín. Por un lado, en los primeros años de Juntos las denuncias de la Contraloría contra los directores del programa eran frecuentes ya que, se registraban altos porcentajes de filtración de hogares que no debían recibir transferencias por no ser pobres extremos (Entrevista a Patricia Balbuena, 2020). Ello, causó críticas de los partidos políticos de la oposición en los Debates del Congreso que, como se observa en sus declaraciones, casi inmediatamente asociaban las filtraciones con delitos de corrupción:

Ayer mismo ha habido muchas más denuncias contra Pensión 65, que van a tocar otros miembros de mi bancada; y los socios del Gobierno salen a decir que son filtraciones. No, señor Presidente; no, señor presidente del Consejo, no son filtraciones; son delitos y es corrupción porque se ha favorecido a gente que se sabe que no reúne las condiciones de extrema pobreza. (Alejandro Aguinaga, Fuerza 2011)

La Resolución Directoral 020-2012, fechada el 16 de julio de 2012, está firmada por la ingeniera Norma Vidal Añaños. ¿Qué hace esta resolución directoral? Aprueba el padrón de usuarios del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 para los meses de junio y julio, y aquí están incluidos los 284 beneficiarios del distrito de Supe. Nos preguntamos: ¿quién es responsable? ¿Quién firma y quién elabora esta resolución con 284 nombres? ¿O le están echando la culpa, para limpiarse las manos, a un municipio? Y si con eso no tenemos claro quién es responsable, aquí está el propio Decreto Supremo 081-2011, que establece en su artículo 4.3 que, efectuada la verificación del padrón, luego de eso es aprobado. ¿Quién verifica el padrón? Ese Estado panzón del que tanto habla el señor Presidente; y los funcionarios de ese ministerio, que debe estar de la mano del pueblo peruano y de los más pobres, lamentablemente no le han hecho caso a su Presidente. (Pedro Spadaro Phillips, Fuerza 2011).

En la gestión de Aljovín, se decide transferir ingresos extraordinarios de 200 soles a los afectados por el fenómeno del Niño Costero. Estas transferencias fueron posibles mediante la expansión vertical del programa Juntos. Es decir, a través de una subvención extraordinaria no condicionada a favor de los usuarios de Juntos y Pensión 65, ubicados en los distritos declarados en estado de emergencia (DU N° 009-2017). Para atender las solicitudes de afiliación de los hogares damnificados, la Dirección de Operaciones de Focalización (DOF) estableció un procedimiento de priorización de estos hogares en donde el primer paso es realizar el listado de las personas damnificadas. Esta tarea está a cargo del personal de las Unidades de Focalización (ULE) junto con el responsable de la Oficina de los Centros de Operaciones de Emergencia (COES) del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres de la Municipalidad (SINAGERD) (DS N° 0467-2017 PCM).

De esta manera, en comparación con el proceso regular de selección de Juntos, donde la identificación de los hogares pobres es realizada únicamente a través del SISFOH con criterios estrictos de focalización, en el contexto de la crisis natural los hogares damnificados fueron registrados por estos actores con el mecanismo de identificación de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) con ayuda del soporte técnico del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). No obstante, según un estudio elaborado por INDECI (2018), la recolección de información sobre las personas damnificadas y afectadas presentó dificultades debido a las limitaciones tecnológicas y humanas de los gobiernos locales para recolectar la información en padrones y procesarla. Ello, tuvo como resultado que no se pudo determinar con precisión el alcance de la afectación en número de personas y tampoco se logró contar con un padrón nominal de personas damnificadas, lo que generó resistencias dentro del programa por las posibles filtraciones de beneficiarios. Flor Blanco, Directora de la Dirección General de Políticas del MIDIS en ese momento, señala:

Quando yo entré, estábamos en el fenómeno del niño. Habían hecho una expansión del programa que también incluía a las zonas urbanas. Hubo muchas resistencias porque tú en Juntos tienes una estructura, les transfieres a personas que están en este registro porque si le transfieres a una persona que no corresponde, puedes caer en un proceso. Si expandes a zonas urbanas sin ese respaldo, los funcionarios se vuelven más reticentes, ¿Quién me dice quién es la persona que necesita la transferencia? (Entrevista a Flor Blanco, 2021)

En ese sentido, se relaciona fuertemente la existencia de filtraciones de beneficiarios con la posibilidad de ser investigado por los órganos de fiscalización. Ello, se advierte aún con más fortaleza en las entrevistas cuando se evidencia que cualquier intento de expandir el PTC hacia las zonas urbanas es relacionado con una alta filtración de beneficiarios que podría causar una denuncia contra los funcionarios de la Alta Dirección:

La resistencia es porque en el sector público cuando te acusan de filtración, te acusan de delitos. El programa Juntos es muy sensible porque tienen muchos casos de funcionarios denunciados porque apareció el hogar que recibió la transferencia y no era pobre, incluso aunque Juntos no recoja la información

de pobreza. Pero el funcionario de Juntos es muy sensible porque como la plata la transfieren ellos...la Contraloría va hacia el que paga. Hay mucho temor por esta razón de control, hay funcionarios procesados por estos temas. Entonces, cuando les dices vamos a hacer esta operación de esta magnitud que nunca antes has hecho, vas a entrar a lo urbano con esta data, obviamente, hay la rebelión. (Entrevista a Patricia Balbuena, 2020)

El problema es que una denuncia por filtración, de las que pasan en Brasil, México, en todos lados...Una denuncia por una filtración rochosa que se da, sobre todo en el mundo urbano, puede sacarte un ministro, un jefe de programa. Cuando recién se hizo Pensión 65, se hizo un reportaje sobre una señora en Huaral que recibía la transferencia y era de clase media y ella decía que usaba eso para pagar su cable. Me llevaron al Congreso para responder ese reportaje y evitamos una interpelación, a mí como ministra. Nos salvamos solo porque como parte del programa habíamos incluido que el receptor tenía que firmar una declaración jurada diciendo que merecían la transferencia y que si algo cambiaba debía avisar. Como le pude iniciar con ese papel un proceso a la señora, ahí quedó. Entonces, tienes que proteger la chamba porque al final del día el que firma el padrón es el director del programa y por cada filtrado esa persona puede recibir una investigación en la Fiscalía. Tengo una colega ex directora que todavía tiene ese proceso en la Fiscalía porque les pagó a unos adultos mayores que habían fallecido. El proceso sigue 8 años después. (Entrevista a Carolina Trivelli, 2020)

Por último, la discusión y el proceso de implementación de la política se vieron limitadas debido a la inestabilidad institucional del ministerio que comenzó en el inicio del gobierno del ex presidente Kuczynski. Mientras que el promedio de meses transcurridos con los ministros a cargo del gobierno de Ollanta Humala fue 19, durante la presidencia de PPK el promedio bajó dramáticamente a 6.3 meses transcurridos con 3 ministros diferentes en tan solo poco más de año y medio. Debido a ello, la ministra Molinelli estuvo en el cargo sólo 5 meses. Asimismo, la crisis política que comenzó con el primer proceso de vacancia presidencial del presidente Kuczynski y derivó en el cambio completo del gabinete ministerial a inicios del 2018, agravó el problema. El gobierno que le sucedería, con el ex presidente Martín Vizcarra alcanzó

un promedio de 5.6 meses transcurridos con cinco ministros distintos en dos años (ver tabla 1 y anexo 2).

De la misma manera, los demás cargos de la Alta Dirección del MIDIS sufrieron constantes cambios que redujeron el promedio de gestión de los funcionarios. Tanto en el Viceministerio de Prestaciones Sociales, como el de Políticas y Evaluación Social y la posición de Secretario General se redujeron a más de la mitad del promedio de tiempo de gestión luego del gobierno de Ollanta Humala.

Tabla 2: Cambios en la Alta Dirección del MIDIS (2011-2021)

Gobierno	Promedio de tiempo de gestión (en meses)			
	Ministros/as	Viceministro/a de Prestaciones Sociales	Viceministro/a de Políticas y Evaluación Social	Secretario/a General
Ollanta Humala	19	20	19	10.6
Pedro P. Kuczynski	6.3	8.5	19	8.5
Martín Vizcarra	5.6	5.2	7.5	4.4
Francisco Sagasti	8	7	5	8

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitud de información del MIDIS.

Aunque no se considera este contexto como parte de los factores explicativos incluidos en el diseño de la política, sí se debe destacar que este ambiente fue desfavorable para la expansión debido a la inconsistencia de los liderazgos ministeriales. De esta forma, en lugar de que el cambio de gobierno se convierta en una ventana de oportunidad para la ampliación, la inestabilidad institucional del MIDIS afectó la discusión y la continuidad de los avances que se habían realizado. Esta idea es recogida por los funcionarios:

Regresé a la Dirección General de Políticas el último día de Cayetana. Me entrevistó la Viceministra y estuve en implementación, pero fue bien cortito porque cambiaron al Director General y en un mes asumí la Dirección General. Llegó Fiorella, pero también se fue y luego llegó el Ministro Jorge. Fue una época compleja para poder diseñar una política. Cambiaron a Jorge Meléndez y entro La Rosa, así que en ese poco tiempo tuve 4 ministros. Fue muy complicado proponer porque me la pasé entregando cargo, sustentando para

el nuevo ministro, tratando de defender lo que ya veníamos haciendo. Esto no aportó a la problemática de la pobreza urbana, que se empezó a trabajar antes de que yo llegue, pero no había hasta el momento una política concreta. (Entrevista a Flor Blanco, 2021)

Hubo muchos ministros del MIDIS, entonces no hay continuidad en las políticas. Yo creo que eso ha sido un problema. Sumado a que este tipo de programas es muy complicado, tienes que mover toda la maquinaria. Más fácil fue continuar con los programas de atención de pobreza rural. (Entrevista a Cayetana Aljovín, 2021).

En suma, los candados institucionales mencionados dificultaron la expansión del programa Juntos a las zonas urbanas, a pesar de que existía un reconocimiento de que los hogares pobres de estas áreas permanecían excluidos de la política social. Aún más, que su desprotección generaba una situación de discriminación institucional en la medida en que las privaciones de los hogares urbanos pobres eran equivalentes a las de los hogares pobres rurales, siendo la única diferencia su lugar de nacimiento. En la siguiente sección se abordará qué condiciones hacen posible que los candados se rompan para finalmente dar como resultado la ampliación temporal del programa a las zonas urbanas.

4.4 Rompiendo la resistencia: la expansión temporal de Juntos a las áreas urbanas en el contexto de pandemia (2019-2020)

Todo el mundo quería cambiar Juntos y nunca se había podido, hasta que llegó la epidemia y Juntos tuvo que hacer un giro brutal (Entrevista a Patricia Balbuena, 2020).

En el 2020, se abre una oportunidad de rediseño del programa Juntos en el contexto de la pandemia por Covid-19. Ello, comienza con la creación de un equipo de trabajo de funcionarios del MIDIS junto al BID para apoyar la transformación del programa. De acuerdo con la Viceministra de Prestaciones Sociales de ese momento, “se volvió a revisar la evidencia, hablamos con expertos de PTC del mundo para ver por dónde estaban yendo, a dónde se estaban dirigiendo” (Entrevista a Patricia Balbuena, 2020). Cabe resaltar que la posición de los expertos del BID era que una

vez que los PTC son creados, estos deben alcanzar una cobertura de alcance nacional en un periodo de tiempo determinado puesto que se debe garantizar que todos los ciudadanos puedan acceder a la protección social de forma equitativa, sin distinciones por razones geográficas (Conferencia MIDIS, 2020).

No obstante, la expansión del programa no surge con el objetivo de resolver la problemática de la pobreza urbana que, según estudios, proyectaba un aumento de población vulnerable del 15% al 22% debido a la pandemia (Macroconsult, 2020). De acuerdo con la ex ministra del MIDIS, el motivo detrás de rediseñar el programa se debe a las cifras del paquete integrado de salud de las gestantes y de los menores de 12 meses del país que cayeron sustancialmente a 14.2 % y 7.5%, respectivamente a raíz del Covid-19 (Luna 2021; Decreto de Urgencia N° 095-2020). Debido a la crisis de salud pública, las medidas de cuarentena y hospitales a su máxima capacidad, un porcentaje importante de los recién nacidos de todo el país no tenían DNI, no recibían vacunas y las gestantes no contaban con un control prenatal. Además, según la Viceministra del MIDIS de ese momento, este fenómeno se veía más en las zonas urbanas (Balbuena, 2020).

Ante ello, se evidenció que se necesitaba de una intervención de urgencia fuerte para atender a las madres gestantes y los recién nacidos que se encontraban desprotegidos a nivel nacional. En ese escenario, el único programa que podía “mover el aparato” era el programa Juntos:

Necesitábamos un aparato muy fuerte con preparación que entre, porque el tamaño de los que teníamos que atender era muy grande. Nacieron miles de niños en medio de la pandemia entonces de pronto se abre la oportunidad cuando vemos que el acceso integrado de salud cae dramáticamente. Teníamos que tener la fuerza para decirles (a Juntos) la decisión que teníamos que hacer. Juntos se estaba muriendo... no... pero cómo...nosotros? Les dijimos hay que mover el aparato para intervenir a medio millón de niños en el país. (Entrevista a Patricia Balbuena, 2020)

Sin embargo, el rediseño del programa encontró dificultades y resistencias relacionadas a los candados institucionales señalados, pero a diferencia de los intentos anteriores, esta vez hubo más fortaleza para romperlos. En primer lugar, se requería eliminar el requisito normativo de incluir únicamente a los distritos que

tuviesen un porcentaje de pobreza mayor al 40% a uno de menor exigencia para que distritos urbanos con menor promedio de pobreza logren entrar al rango de intervención del programa. Con el cambio y la implementación a nivel nacional, se perdió la distinción entre lo urbano/rural. Así, si antes el programa dirigía todos sus esfuerzos hacia los hogares en situación de pobreza de las zonas rurales, ahora el infante era la población objetiva prioritaria. Sin embargo, la opinión de la ministra y sus viceministros continuaban siendo críticas hacia la idea de otorgar transferencias a las personas vulnerables de las zonas urbanas y, específicamente, con el tiempo de permanencia de los hogares pobres en el programa Juntos. De esta manera, el paradigma de ideas de los tecnócratas no cambió en el contexto de crisis y, el cambio de la valla normativa del 40% fue solo posible debido al interés por el desarrollo infantil temprano de la Ministra Luna y las graves cifras del paquete integrado de salud.

Además, el segundo candado relacionado el temor de los funcionarios por la filtración de beneficiarios y la expansión a las zonas urbanas también se presentó como un obstáculo. Los funcionarios del programa Juntos eran fuertemente sensibles a la posibilidad de ser denunciados por instancias de control horizontal como la Contraloría. Así, cuando se determinó disminuir el requisito de porcentaje de pobreza distrital al 15%, se asumió que la filtración de beneficiarios ocuparía una prioridad menos urgente que la cobertura de los recién nacidos y madres gestantes. De acuerdo con Balbuena (2020), en ese contexto los funcionarios entendían que el costo de filtración sería alto porque la información sobre quién es pobre cambia con más velocidad en la zona urbana en comparación con la información que se tenía del estado de los hogares de las zonas rurales. Ante ello, se intentó convencer a los funcionarios de la necesidad de la operación y, desde la alta dirección del MIDIS, se decidió renovar del equipo del programa a quienes se oponían a la expansión.

Cuando les dices vamos a hacer esta operación, de entrar a lo urbano con esta data obviamente hay resistencia. Se quedaron los que pudimos convencer de la necesidad de intervenir porque era un grave riesgo de salud pública. (Entrevista a Patricia Balbuena, 2020)

De esta manera, con lo que se percibe como una fuerte voluntad política y el contexto de emergencia provocado por la crisis de salud pública, el MEF aprueba la intervención con el uso de sus Reservas de Contingencia, pero establece como

requisito que la ampliación solo sea de carácter temporal durante el plazo de un año. Pasado este periodo, se deberá solicitar la renovación del Decreto de Urgencia.

4.5 Explicando los candados institucionales

El capítulo tuvo el objetivo de analizar el rol que juegan dos candados institucionales en la cultura organizacional de los funcionarios del MIDIS. En relación a ello, los principales hallazgos permiten concluir que ambos tuvieron un papel importante a la hora de proteger a la política de reformas sustantivas.

En primer lugar, se observó que el candado de opción de territorialización reforzó la narrativa de que el rol del Estado debía focalizarse en la pobreza extrema que se encontraba en la ruralidad en la medida en que en estas áreas se tenían más herramientas del mercado formal e informal para sobrevivir, a comparación de la pobreza urbana. Así, la mayoría de funcionarios entrevistados señalaron que, durante el momento de creación del MIDIS, se configuró un marco de intervención de lo que *debía ser* el accionar del Estado en materia de política social, únicamente circunscrita a aliviar la pobreza más dura. De esta manera, la regla formal creada durante el proceso de creación del ministerio y el documento guía de la política social hasta el momento, la ENDIS, configuran y refuerzan en los siguientes años una idea de quienes debían conformar el grupo “merecedor” de la protección social. A su vez, la regla informal se refuerza con las declaraciones de tecnócratas y ex ministros que señalaban públicamente que la pobreza urbana no debía ser combatida con los programas sociales.

Adicionalmente, esta narrativa se alineó con las presiones desde un sector de la sociedad por la no expansión, explicadas en el tercer capítulo, como la campaña mediática del establishment peruano en donde se acusa a los programas sociales y, específicamente, a los que incluyen transferencias de dinero de buscar la perpetuidad de los beneficiarios e incentivar el desempleo. Frases desde el *establishment* como “Cuanto más dinero y bienes reciba uno, (...) menores serán sus incentivos para invertir en esfuerzos en productividad”, “En lo que se refiere al combate contra la pobreza (...) hay, como dice la conocida frase, dos estrategias posibles: regalar pescado o enseñar a pescar”, “Esos esquemas (de transferencias) tenían mucha lógica hace 10 o 15 años, cuando eran pobres la mayoría de peruanos y no había aún suficientes puestos de trabajo” reflejan que, incluso con la concentración de esfuerzos

estatales en la pobreza extrema, existían críticas a la ampliación de la cobertura de los beneficiarios.

De esta manera, la focalización geográfica con la que nace el programa refuerza un aprendizaje de política de la burocracia basado en i) que la extrema pobreza está fuertemente ligada a la ruralidad y ii) que el rol del Estado en materia de política social es enfocarse exclusivamente en la pobreza extrema rural. En ese sentido, las declaraciones evidencian un fuerte consenso entre los expertos del MIDIS de que la pobreza urbana no se puede solucionar con los mismos instrumentos que se utilizan para intervenir en la pobreza rural. Debido a ello, en lugar de priorizar ampliar el PTC a nivel nacional, se discute con más énfasis la necesidad de políticas de empleo temporales que ayuden a los hogares pobres urbanos a salir de su situación de carencia e informalidad.

En segundo lugar, las entrevistas realizadas a ex ministros y funcionarios de las principales direcciones del MIDIS permiten exponer que la presencia de un control institucional excesivo inhibió la posibilidad de reformar el programa y expandirlo hacia las zonas urbanas. Según los actores y la revisión de los debates del Congreso, desde la creación del MIDIS y en el marco del liderazgo de plataforma izquierdista de Ollanta Humala, los líderes políticos crean un discurso que asocia las filtraciones de beneficiarios de los programas sociales con prácticas de corrupción de funcionarios dentro del ministerio. La asociación de ambas condiciones cala en los funcionarios que no sólo son objeto del control político del Congreso (a través de mociones de interpelaciones y/o de censuras) sino que también son expuestos a denuncias por los órganos de fiscalización. En el contexto de las transferencias a zonas urbanas el temor resurge debido a que se ha demostrado que las filtraciones ocurren con más frecuencia por la mayor dificultad de identificar a los pobres urbanos. Por ejemplo, al año siguiente de que México expandiera la cobertura del programa Oportunidades a las zonas urbanas, las filtraciones aumentaron en más del 20% (Stampini y Tornarolli, 2012).

De esta manera, cuando llega la iniciativa de expandir la cobertura a lo urbano los altos funcionarios del programa muestran resistencia por el temor de que se ponga en riesgo su trabajo. Así, el propio sistema institucional peruano inhibe los intentos de reforma y cambio de la política.

En tercer lugar, ¿qué papel tuvo la inestabilidad política para la pobreza urbana? La información obtenida a través de pedidos de información al MIDIS y

entrevistas a ex ministros evidencia que hubo una fuerte disminución en el promedio de tiempo de gestión de los funcionarios de la Alta Dirección del MIDIS a partir del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. La alta rotación de funcionarios significó un contexto de poca continuidad para las políticas públicas y dificultad para reformar programas arraigados en la pobreza rural. Sin embargo, se sugiere que si bien la inestabilidad del ministerio generó un contexto desfavorable para la ampliación, no alcanza a ser un factor determinante debido a que la ampliación temporal a las zonas urbanas finalmente se dio con un MIDIS aún inestable (durante el periodo del ex presidente Martín Vizcarra). Así, se encuentra que en un mismo escenario de inestabilidad del ministerio se puede tanto frustrar reformas como acelerarlas. La diferencia reside en los liderazgos con mayor voluntad política y fuerza para romper los candados de diseño y, acelerar la reforma de la política.

Así, en medio de la pandemia por Covid-19 y la crisis de salud pública de los infantes y gestantes que no estaban recibiendo el paquete integrado de salud, la respuesta del equipo de la Alta Dirección del MIDIS bajo el liderazgo de la ministra Ariela Luna, fue realizar una intervención de urgencia y “mover el aparato” del programa Juntos. No obstante, es significativo que ello no significó que se ampliara el programa hacia todos los hogares pobres y vulnerables en las zonas urbanas, sino únicamente a aquellos hogares vulnerables en los que se encontrara un miembro de la nueva población objetiva: el infante o la madre gestante. Así, la narrativa que creó y reforzó la opción de territorialización del programa no cambió en el imaginario de los burócratas ni se creó un nuevo paradigma, pero la emergencia justificó la intervención temporal y excepcional del programa Juntos a todo el país. En la práctica, ello significó disminuir el requisito de pobreza de 40% que se había mantenido hasta el momento y, por resultado, eliminar la distinción entre lo urbano – rural.

Por otro lado, se demuestra que las acciones para romper el candado del control institucional excesivo fueron más dramáticas y necesitaron mayor fuerza de los liderazgos ministeriales. Ello, debido a que a pesar de que se trató de convencer a los funcionarios que se oponían finalmente no fue suficiente y se optó por renovar a quienes seguían sin estar de acuerdo con la expansión a nivel nacional. Así, se muestra que el temor instalado en los funcionarios a ser expuestos a denuncias es altamente difícil de revertir al estar incorporado en la cultura organizacional de la burocracia social del MIDIS.

De esta manera, la crisis de la pandemia fue usada como una ventana de oportunidad para que los altos funcionarios decidan intervenir a nivel nacional con la justificación de proteger a los infantes de todo el territorio. En este contexto, en poco tiempo obtuvieron la aprobación del MEF, un ministerio que en otras circunstancias se ha comportado como un actor de veto contra reformas profundas o alejadas del *status quo*.



Conclusiones

La literatura del estado de bienestar en América Latina le ha dedicado considerable atención a la adopción de las políticas sociales y los factores que inciden en la generosidad y limitaciones de los beneficios sociales. Sin embargo, aún se sabe poco sobre qué motiva a los gobiernos a expandir determinadas políticas sociales (cuando ya han sido previamente adoptadas) para sectores excluidos de la población y que sucede en los países en los que gana la inacción. En relación a ello, el estudio de caso de la excepcionalidad del programa Juntos permite problematizar las condiciones que se presentaron en el caso peruano para que se mantenga una cobertura territorial fuertemente desigual a diferencia de sus pares en la región e ignorando las recomendaciones de política de las transferencias condicionadas.

En ese sentido, la tesis deja importantes implicancias para el desarrollo de las políticas sociales en el país. Primero, se comprueba la relevancia de la presión política para impulsar la expansión de los programas sociales. Así, a diferencia del contexto regional, la falta de incentivos políticos inhibió la politización de problemas sociales como la pobreza urbana, dejando a la política más protegida de reformas sustanciales. Los políticos no consideran que van a recibir beneficios políticos por la expansión y, tampoco se enfrentan a una demanda surgida por algún descontento popular organizado. De esta forma, ni los líderes políticos asociados a plataformas redistributivas ni los políticos alineados a la derecha vieron con interés asumir el costo de una expansión social.

En el país en los últimos años se ha preferido el control tecnocrático de ciertas instituciones y políticas. En esa línea, se defendió que las políticas estuvieran aisladas de la influencia y presión de los partidos políticos y sus líderes, con la justificación de evitar que se perviertan o conviertan en políticas populistas. El caso permite mostrar que la ausencia de intereses y presión política en la implementación de las políticas sociales puede tener consecuencias no anticipadas que afectan a grupos sociales con poder limitado como población de bajos ingresos, mujeres, migrantes, entre otros. Por otro lado, la presencia de organización partidaria y, la relevancia de la pobreza urbana en los países de la región, permitieron politizar la pobreza urbana y demandar que la política social se distribuya en el territorio de forma menos desigual. Además, el caso peruano evidencia también la existencia de presiones desde el *establishment* desde el lado contrario. La campaña mediática en oposición al aumento de la cobertura de

los programas sociales sumó a debilitar los ya limitados incentivos para presionar al gobierno nacional por la cobertura de las zonas urbanas.

No obstante, la tesis va más allá de esta hipótesis y a través de un análisis cualitativo de las entrevistas a ex funcionarios y tecnócratas del MIDIS y el rastreo de los intentos de expansión del programa Juntos, a nivel teórico, la tesis muestra dos mecanismos por los cuales las decisiones previas de política terminan construyendo resistencia al cambio. Este hallazgo constituye un aporte teórico sobre el cambio institucional. Así, además de la falta de incentivos políticos, estos mecanismos también condicionarán fuertemente la implementación del programa en el futuro. La política detrás de las políticas públicas evidencia cómo estas desarrollan resistencias propias que limitan su futura expansión. De esta forma, el programa creó candados institucionales en el momento de su diseño que debilitaron las intenciones de reformar la política de ciertos líderes ministeriales. Por un lado, la opción de territorialización forma y fortalece la narrativa de que la intervención de la política social debe limitarse a combatir la pobreza extrema de las zonas rurales del país. Por otro lado, un segundo candado se encuentra en un excesivo control horizontal que inhibe la innovación en el programa en la medida en que fomenta un temor al cambio, relacionado a filtraciones de beneficiarios que son interpretadas como prácticas de corrupción o de administración indebida.

De esta manera, la tesis ilustra que, en este caso, la política social no solo creó una resistente burocracia con recursos y capacidades alineados a los objetivos del programa, sino que también generó una dependencia del camino con candados institucionales que se refuerzan a sí mismos y, que aumentan el costo de revertir la política. Como ya se ha mencionado, mantener los estrictos requisitos de selección del programa y, no rediseñar de forma significativa sus instrumentos desde su creación hace 15 años ha tenido un costo social bastante alto. Si bien se fortaleció el conocimiento de intervención en las zonas rurales alcanzando cada vez a más familias y mejorando los mecanismos de entrega de las transferencias, la población vulnerable de las zonas urbanas continuó siendo excluida de la protección social. Así, mientras que los países vecinos reformulaban sus intervenciones y consolidaban sus programas de lucha contra la pobreza para darles un alcance nacional, el programa Juntos se amplió sin considerar a los hogares urbanos que vivían con la misma condición socioeconómica que los hogares pobres rurales.

En tercer lugar, el viraje que dio el programa en medio de la pandemia de Covid-19 refleja que, si bien hay continuidad, también hay cambio. En este caso, un factor poderoso externo como la pandemia termina quebrando la resistencia institucional contra la expansión. Así, el cambio se pudo lograr con incentivos provocados por la crisis y la presencia de un liderazgo ministerial fuerte, así como amplias capacidades otorgadas a los funcionarios de gobierno para alcanzar resultados en corto plazo. En este escenario, la ministra a cargo se convenció de que el único aparato posible con la fuerza para cubrir a miles de niños y mujeres embarazadas era el programa Juntos. Aún así, la expansión temporal fue dirigida solo a esta población objetivo especial y no específicamente a hogares urbanos vulnerables, por lo que no se puede afirmar que se rompiera el candado de opción de territorialización. En ese sentido, el hallazgo deja la pregunta de qué tipo de shocks externos son necesarios para el cambio en este tipo de políticas y, qué consecuencias traerá la expansión temporal del programa sobre los mismos burócratas sociales y los beneficiarios urbanos. También, si es que este episodio representará una oportunidad para alejarse de la creencia de que los residentes urbanos necesitan menos asistencia del Estado.

Por otro lado, la tesis muestra que se necesitaron acciones más drásticas para romper el segundo candado institucional debido al temor instalado en los burócratas de estar expuestos a denuncias y sanciones de entidades fiscalizadoras como la Contraloría. En esa línea, el caso permite profundizar el debate sobre la capacidad sancionadora de instituciones como la Contraloría y las acciones de control concurrente contra los funcionarios públicos que pueden generar una actitud temerosa al cambio en los funcionarios. Si bien el control de estas instituciones es importante para evitar casos de corrupción, deben existir bases más claras sobre las cuales delimitar el campo de acción de los burócratas. Como se vio en el caso del programa Juntos, un porcentaje mínimo de filtraciones de beneficiarios constituía un resultado esperable para los programas de transferencias condicionadas en América Latina. Más aún, los funcionarios reportan que muchas veces estas filtraciones correspondieron a hogares cerca de la línea de pobreza y en condición de vulnerabilidad, más a que a hogares de clase media sin necesidad de la transferencia.

Además de que la situación descrita permite cuestionar los principios de equidad con los que se ha desarrollado el programa, contar con programas sociales que atienden a amplios sectores de la población vulnerable es útil para los gobiernos en términos prácticos. Así, los registros sociales detallados a nivel nacional han

permitido tener al alcance información actualizada sobre la localización de los hogares potencialmente vulnerables y su nivel de carencia. En tiempos de pandemia, este conocimiento ha sido crucial para que los Estados respondan de forma más rápida y eficaz a la urgencia de las familias afectadas. Este ha sido el caso de países como Brasil y Chile que contaban con el 50% y 75% de la población previamente incluida en el registro social (Cejudo et. al, 2020), mientras que el Perú tuvo serias demoras en la entrega de los bonos de emergencia, con un atraso de hasta 5 meses desde abril hasta agosto del 2020. De acuerdo con una investigación realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (2020), se estima que, debido a las limitaciones de la focalización, cerca de 260.000 familias podrían no haber recibido las primeras entregas de transferencias de emergencia a pesar de cumplir con los criterios de elegibilidad. Además, la crisis resaltó la falta de inclusión financiera de la población adulta ya que en el país tan solo el 38% contaba en el momento con algún tipo de cuenta bancaria. Esto, difiere con la situación de los países de América Latina en donde contar con un piso de protección social más universal permitió el registro de personas vulnerables que estaban fuera del mercado laboral formal (BID, 2020).

A modo de cierre, es importante reconocer que aún quedan preguntas por explorar en la investigación sobre la resiliencia del mecanismo de focalización y su relación ambigua con las burocracias sociales, que cada vez más reconocen la importancia de una comprensión multidimensional de la pobreza. Sin embargo, la presente tesis busca ser un punto de partida para futuras investigaciones que exploren las dinámicas de las políticas sociales en democracias con partidos políticos débiles, donde es más probable la inacción del gobierno ante políticas fuera del debate público y que, en este caso, dan lugar a una distribución desigual del programa social.

Si antes la implementación de políticas sociales con menores brechas de cobertura era una tarea pendiente para nuestra democracia y élite política, hoy la pandemia nos muestra una de las caras más crudas de la pobreza urbana en cifras de ollas comunes. Por ello, se debe reconocer la urgencia de identificar y atender la pobreza urbana. Sabemos que la ayuda del Estado ha estado concentrada en las zonas rurales y, que, debido a ello, el aparato estatal ha adquirido un gran conocimiento sobre cómo combatir la pobreza en estas áreas. Sin embargo, las cifras a dos años del inicio de la crisis de salud pública nos alertan de la urbanización de la pobreza y, que esta será más aguda y difícil de enfrentar si no se concentran esfuerzos por crear las capacidades y recursos necesarios para combatirla.

En este panorama, se abre una puerta para repensar qué buscamos lograr con los programas sociales, así como los criterios bajo los cuales determinamos que sectores de la población deben ser priorizados por el Estado. Las decisiones que se tomen hoy en materia de política social serán determinantes para las crisis del futuro.



Bibliografía

Alfageme, A. y Del Valle, M. (2009). Análisis de focalización de la política social. *Serie de Documentos de Trabajo*. D.T. N° 2009-12. Banco Central de Reserva del Perú.

Agencia Peruana de Noticias (30/11/2016). Midis implementa estrategia para atender la pobreza urbana. Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia-midis-implementa-estrategia-para-atender-pobreza-urbana-642848.aspx>.

Agencia Peruana de Noticias (18/08/2016). Pobreza nacional se reducirá al 15% y la urbana al 9% al 2021. Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia-premier-zavala-pobreza-nacional-se-reducira-al-15-y-urbana-al-9-al-2021-626833.aspx>.

Aragón, J., y Guibert, Y. (2016). *Metodología y diseños de investigación en Política Comparada*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Aragón, J. & Incio, J. L. (2015). La medición de la volatilidad electoral en sistemas de partidos escasamente institucionalizados. Análisis del caso peruano. En *¿Qué implica hacer ciencia política desde el sur y desde el norte?* Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, PUCP.

Ávila, M. (2013). El Programa Bolsa Familia y la pobreza en Brasil: mucho más que números a considerar. *Revista Sociedad y Equidad*, 0(5).

Baker, J. y M. Grosh (1994) *Proxy means test for targeting social programs*. LSMS Working Papers 118. World Bank.

Barba, C. (2016). Las transferencias monetarias en América Latina. Conflictos paradigmáticos. En *La reforma social en América Latina en la encrucijada*. CLACSO.

Bennett Andrew & Checkel, Jeffrey (2015). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bigman D. & H. Fofack (2000) *Geographical Targeting for Poverty Alleviation. Methodology and Applications*. World Bank Regional and Sectoral Studies.

Bohn, S. (2011). Social policy and vote in Brazil: Bolsa Família and the Shifts in Lula's Electoral Base. *Latin American Research Review*, 46(1), 54-79.

Blofield, Merike & Touchton, Michael. (2020). Moving Away from Maternalism? The Politics of Parental Leave Reforms in Latin America. *Comparative Politics*. 53. 10.5129/001041520X15893977405559.

Brooks, S. M. (2015). Social protection for the poorest: The adoption of antipoverty cash transfer programs in the Global South. *Politics & Society*, 43, 551–582.

Calabria, Alejandro A. & Calero, Analía Verónica & D'Elia, Vanesa & Gaiada, Julio & Rottenschweiler, Sergio (2010). *Conditional cash transfers in Argentina: Universal Allocation per Child for Social Protection*. MPRA Paper. University Library of Munich, Germany.

Camargo, Gabriel & Rodríguez-Raga, J. (2011) Familias en Acción y preferencias políticas, 2010. *Apuntes de cultura política desde el Observatorio de la Democracia*, No. 1. Bogotá: Universidad de los Andes.

Cejudo, Guillermo, Michel, Cynthia & De los Cobos, Pablo (2020). *Policy Responses to the Pandemic for COVID-19 in Latin America and the Caribbean: The Use of Cash Transfer*. United Nations Development Programme.

Collier, Ruth Berins y David Collier (1991). *Shaping the Political Arena*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS - Political Science and Politics*, 44(4), 823–830.

Correa, Norma (2007). *Exploring the adoption and adaptation of a CCT scheme: The case of Programa Juntos, Peru*. London School of Economics and Political Science. Tesis de Maestría.

Cecchini, Simone & Atuesta, Bernardo (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Tendencias de cobertura e inversión*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Chudnovsky, Mariana & Peeters, Rik. (2019). Más allá de la focalización de la política pública: Incidencia de factores extra organizacionales en la falta de cobertura de ciudadanos elegibles en la Asignación Universal por Hijo en Argentina. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (33), pp. 5–37.

Dargent, Eduardo (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Cambridge University Press.

D. U N° 095 -2020. Que aprueba intervenciones temporales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social para el año 2020 frente a la pandemia del Covid-19. Diario Oficial El Peruano (2020).

Departamento Nacional de Planeación (2007). *Documento Conpes 3472*. Colombia.

Diario Gestión (20/05/2013). Cillóniz: “Es una realidad que brecha entre el campo y la ciudad se está cerrando”. Recuperado de: <https://gestion.pe/economia/cilloniz-realidad-brecha-campo-ciudad-cerrando-38689-noticia/>.

Diario Gestión (19/01/2014). El Gobierno debe mejorar eficiencia de los programas sociales antes de ampliarlos, advierte ComexPerú. Recuperado de: <https://gestion.pe/economia/gobierno-debe-mejorar-eficiencia-programas-sociales-ampliarlos-advierte-comexperu-1700-noticia/?ref=gesr>.

Díaz-Cassou, Javier & Deza, María & Moreno, Kenji (2020). *Perú: Desafíos del Desarrollo en el post COVID-19*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Díaz Langou, Gala (2012). “La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales”, *Documento de Trabajo N°84*, CIPPEC, Buenos Aires.

Devereux, S., Masset, E., Sabates-Wheeler, R., Samson, M., Rivas, A. M., & Te Lintelo, D. (2017). The targeting effectiveness of social transfers. *Journal of Development Effectiveness*, 9, 162–211.

Editorial de Diario Gestión (25/07/2016). La pobreza urbana resurge en el país: ¿cómo deberá enfrentarla PPK?. Recuperado de: <https://gestion.pe/economia/pobreza-urbana-resurge-pais-debera-enfrentarla-ppk-110569-noticia/?ref=gesr>.

Editorial de Diario Gestión (08/08/2014). Se buscan graduados. Recuperado de: <https://gestion.pe/opinion/editorial-gestion-buscan-graduados-67756-noticia/>.

Editorial de El Comercio (01/02/2013). Alas para volar. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/opinion/editorial-alas-volar-noticia-1531022/>

Editorial de El Comercio (10/05/2013). Cambiando el chip. Recuperado de: <https://archivo.elcomercio.pe/politica/opinion/editorial-cambiando-chip-noticia-1574646>.

Editorial de Perú 21 (29/07/2013). Por angas o por mangas. Recuperado de: <https://peru21.pe/opinion/angas-mangas-117481-noticia/>.

El Comercio (08/09/2005), citado en “Noticias Juntos” – Congreso de la República. Recuperado de: https://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/temas/programa_juntos/documentos/noticias_juntos_Sep05.

El Comercio (20/04/2015). Programas sociales: ¿inclusión efectiva o bolsón electoral?. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/peru/programas-sociales-inclusion-efectiva-bolson-electoral-188865-noticia/>.

El Comercio (07/08/2016). “Debemos aspirar a ser un país que no requiera un Midis”. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/debemos-aspirar-pais-requiera-midis-245161-noticia/>.

El Comercio (26/04/2018). Prospera: ¿Qué pasó con el programa para combatir la pobreza urbana?. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/prospera-paso-programa-combatir-pobreza-urbana-noticia-515100-noticia/?ref=ecr>.

Escobal, J., Torero, M., Ponce, C. (2001). *Focalización geográfica del gasto social: Mapas de pobreza*. Informe final. GRADE – APOYO.

Franzoni, Juliana & Voorend, Koen. (2011). Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador. *Global Social Policy*. 11. 279-298. 10.1177/1468018111421296.

Garay, Candelaria (2016). *Social policy expansion in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

Hall, A. (2012). The Last Shall be First: Political Dimensions of Conditional Cash Transfers in Brazil. *Journal of Policy Practice*, 11(1-2), 25–41.

Handa, S. & Davis, B. (2006) The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean. *ESA Working Paper (FAO)*. no. 06-07: Rome: FAO

Hevia, F. (2009). De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. *Sociológica (México)*, 24(70), 43-81.

Huber, E. & Stephens, J.D. (2012) *Democracy and the Left. Social Policy and Inequality in Latin America*. University of Chicago Press, Chicago and London.

Hunter, W. & Power, T.J. (2007). Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006. *Latin American Politics and Society*, 49: 1-30.

Ho, Carmen (s/p). Benevolent Policies: Bureaucratic Politics and the International Dimensions of Social Policy Expansion. *American Political Science Review (APSR)*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2012) *Evolución de la pobreza monetaria 2004 – 2012*. Lima. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020). Planos Estratégicos de Lima Metropolitana a Nivel de Manzanas. Lima. INEI.

Instituto Nacional de Defensa Civil (2018). Fortaleciendo la respuesta ante desastres en el Perú: Lecciones Aprendidas del Fenómeno El Niño Costero 2017 en el Perú. INDECI

La República (30/05/2012) Desactivarán el Pronaa desde el 31 de diciembre. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/635083-desactivaran-el-pronaa-desde-el-31-de-diciembre/>

Larrañaga, Osvaldo (2005). Focalización de Programas en Chile: El Sistema CAS. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social. Banco Mundial

Levy, Santiago (2004) *Ensayos sobre desarrollo económico y social de México*. Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

Levitsky, S., & Cameron, M. A. (2003). Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, No. 3, pp. 1-33.

Linares García, Ivet (2009). *Descripción y diagnóstico de los instrumentos y procesos vigentes de focalización y registro de beneficiarios del programa Juntos*. Informe final de consultoría.

Medellín, Nadin & Sánchez, Fernando (2015) *¿Cómo funciona Más Familias en Acción? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Meyer, John W. & Rowan B. (1977) Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83, no. 2: 340-63.

Ministerio de Salud (1994). Salud básica para todos. MINSA

Nupia, O. (2011). Anti-poverty programs and presidential election outcomes: Familias en Acción in Colombia. *Documentos CEDE*, 1-27.

OMS (2017). *Informe mundial sobre la tuberculosis*. Organización Mundial de la Salud.

Palma, Julieta & Urzúa, Raúl. (2005). *Anti-poverty policies and citizenry: the "Chile Solidario experience"*. UNESCO.

Pautassi, Laura & Arcidiácono, Pilar & Straschnoy, Mora (2013). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: Entre la satisfacción de las necesidades y el reconocimiento de derechos. *Serie Políticas Sociales N°184*. CEPAL.

Perú 21 (20/08/2012). Programa Pensión 65 es una gran coladera. Recuperado de: <https://peru21.pe/voces/programa-pension-65-gran-coladera-42163-noticia/>.

Perú 21 (22/08/2012). Programas sociales con filtraciones. Recuperado: <https://peru21.pe/economia/programas-sociales-filtraciones-42519-noticia/>.

Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4), 595-628. doi:10.2307/2950710

Pribble, Jennifer (2013) *Welfare and Party Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Pribble, Jennifer (2008) Protecting the poor: Welfare politics in Latin America's free market era. Disertación Doctoral. University of North Carolina.

Raczynski, D. (1995). Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena. En *Políticas Económicas y Sociales En El Chile Democrático*, 305, 217-255.

Ravallion, M. y Q. Woodon (1997) *Poor areas or only poor people?*. Policy Research Working Paper 1798. World Bank.

Robles, C., & Urrutia, M. (2018). Las transferencias condicionadas en Colombia: una historia del programa Familias en Acción (2001-2018). *Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico CEDE*, 54, 41.

RPP Noticias (07/09/2016). Cayetana Aljovín: "No tendremos programas sociales que entreguen dinero". Recuperado de: <https://rpp.pe/politica/actualidad/cayetana-aljovin-llevaremos-programas-para-atender-pobreza-urbana-noticia-992845>.

Salazar, Fredy (2020). Difusión de las políticas sociales: diferencias entre los programas de lucha contra la pobreza en Colombia y el Perú. Tesis doctoral. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sánchez, A., & Rodríguez, M. (2016). Diez años Juntos: un balance de la investigación del impacto del programa de transferencias condicionadas del Perú sobre el capital humano. En *Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances*. GRADE.

Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review*, 87(2), 334-347.

Sergei Soares, Perez, Rafael & Veras, Fabio (2009). Focalização e Cobertura do Programa Bolsa-Família: Qual o Significado dos 11 Milhões de Famílias? *Discussion Papers*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers*. Cambridge, Massachusetts; London, England: Harvard University Press.

Sugiyama, N. B. (2011). The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, 11(2-3), 250–278.

Stampini, Marco & Tornarolli, Leopoldo (2012). The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?. Banco de Desarrollo Interamericano.

Tomada, Carlos (2012). Investigaciones sobre Protección Social y Relaciones Laborales. Serie de Estudios 11. Ministerio de Trabajo, Empleo y Protección Social.

Trivelli, Carolina (06/05/2019). ¿Dónde están los peruanos en situación de pobreza?. Diario HacerPerú. Recuperado de: <http://hacerperu.pe/donde-estan-los-peruanos-en-situacion-de-pobreza/>.

Weyland, K. G. (2006). *Bounded rationality and policy diffusion: Social sector reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Instituto de Estudios Peruanos.

Zucco, C. (2008). The President's 'New' Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections. *Journal of Latin American Studies*, 40(1), 29-49.

Vela, E., Becerra, M. G., García, S., Ruiz, G., & Roca, P. (2014). Tecnocracias sociales: El surgimiento de una tecnocracia en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. *Polítai*, 5(9), 85-106.

Vergara, Alberto & Encinas, Daniel. (2016). Continuity by Surprise: Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru. *Latin American Research Review*. 51. 159-180. 10.1353/lar.2016.0006.

Anexos

Anexo A

Cuadro de entrevistas

Nombre	Institución/Sector	Fecha	Periodo de gestión
Carolina Trivelli Ávila	Ministra Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	27/10/2020	21 de octubre de 2011 - 22 de julio de 2013
Paola Bustamante Suárez	Ministra Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	21/12/2020	24 de febrero de 2014 - 28 de julio de 2016
Cayetana Aljovín Gazzani	Ministra Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	28/03/2021	28 de julio de 2016 - 27 de julio de 2017
Paola Bustamante Suárez	Ministra Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	19/03/2021	11 de marzo de 2019 - 30 de septiembre de 2019
Ariela Luna Florez	Ministra Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	11/04/2021	29 de octubre de 2019 - 14 de julio de 2020
Jorge Arrunátegui Gadea	Viceministro de Prestaciones Sociales MIDIS	12/10/2020	21 de octubre de 2011 - 8 de noviembre del 2013
Gabriel Arrisueño Fajardo	Director de Calidad de Prestaciones MIDIS 2012-2013	24/10/2020	Enero de 2012 - 21 de diciembre del 2013
Iván Castillo Cuadra	Jefe de Gabinete de Asesores	13/02/2021	01/03/2014 - 26/07/2016 y 23/11/2020 a la fecha
Flor Blanco Hauchecorne	Directora de Dirección de Políticas y Estrategias del MIDIS	12/02/2021	24/07/2017 - 13/04/2018
Pablo Solís Vargas	Director Ejecutivo Juntos	16/12/2020	08/02/2018 - 06/11/2018
Patricia Balbuena Palacios	Viceministra de Prestaciones sociales MIDIS	04/12/2020	04/10/2019 - 19/08/2020

Anexo A

Cuadro de entrevistas

Nombre	Institución/Sector	Fecha	Periodo de gestión
María Melgajero Páucar	Congresista por el Partido Fuerza Popular	07/07/2021	2016-2019
Marisol Pérez Tello	Congresista por la coalición Alianza por el Gran Cambio	14/07/2021	2011-2016
Sergio Tejada Galindo	Congresista por el Partido Nacionalista Peruano	23/06/2021	2011-2016
Gabriela Camacho Garland	Academia	02/02/2021	-
Silvia Otero Bahamon	Academia	30/10/2020	-

Anexo B

Cuadro del tiempo en los cargos de Alta Dirección MIDIS (2011-2020)

	Gobierno	Nombres y Apellidos	Promedio de tiempo en el cargo
Ministro/a	Ollanta Humala	Carolina Trivelli Ávila	19
		Mónica Janet Rubio García	
		Paola Bustamante Suárez	
	Pedro P. Kuczynski	Cayetana Aljovín Gazzani	6.333333
		Fiorella Molinelli Aristondo	
		Jorge Enrique Meléndez Celis	
	Martín Vizcarra	Liliana del Carmen La Rosa Huertas	5.6
		Paola Bustamante Suárez	
		Jorge Enrique Meléndez Celis	
		Ariela María de los Milagros Luna Florez	
Francisco Sagasti	Patricia Elizabeth Donayre Pasquel	8	
	Silvana Eugenia Vargas Winstanley		
Viceministro/a de Prestaciones Sociales	Ollanta Humala	Jorge Ernesto Arrunátegui Gadea	20
		Paola Bustamante Suárez	
		Norma Vidal Añaños	
	Pedro P. Kuczynski	Michel Macara Chvili Helguero	8.5
		Jorge Antonio Apoloni Quispe	
	Martín Vizcarra	Elvia Marcia Campos Zavala	5.2
		Ender Narda Allain Santistevan	
		Mónica Patricia Saavedra Chumbe	
		Patricia Jacquelyn Balbuena Palacios	
	Francisco Sagasti	Richar Alex Ruiz Moreno	7
Fanny Esther Montellanos Carbajal			
Viceministro/a de Políticas y Evaluación Social	Ollanta Humala	Juan Pablo Silve Macher	19
		Alfonso Tolmos León	
		Ariela María de los Milagros Luna Florez	

Anexo B

Cuadro del tiempo en los cargos de Alta Dirección MIDIS (2011-2020)

	Gobierno	Nombres y Apellidos	Promedio de tiempo en el cargo
Viceministro/a de Políticas y Evaluación Social	Pedro P. Kuczynski	María Mujica San Martín	19
	Martín Vizcarra	Walter Curioso Vilchez	7.5
		Ariela Luna Florez	
		Claudia Benavides Vizcarra	
		Javier David Loza Herrera	
	Francisco Sagasti	Claudia Fabiola Benavides Vizcarra	5
Secretario/a General	Ollanta Humala	Ana Reátegui Napuri	10.6
		Silvia Ruiz Zárate	
		Jacqueline Mori Chávez	
		Vilma Calderón Vigo	
		Iván Sanchez Gonzales	
	Pedro P. Kuczynski	Jessica Reátegui Veliz	8.5
		Laura Pilar Diaz Ugas	

Anexo B

Cuadro del tiempo en los cargos de Alta Dirección MIDIS (2011-2020)

	Gobierno	Nombres y Apellidos	Promedio de tiempo en el cargo
Secretario/a General	Martín Vizcarra	Iván Willy De la Cruz Hermoza	4.428571
		Boris Potozen Braco	
		Ángel Daniel Cassela D'Alascio	
		Carmen Silva Morán Macedo	
		Gino Alejandro Trejo Maguiña	
		Darwin Emilio Hidalgo Salas	
		María Elena Juscamaita Aranguña	
	Francisco Sagasti	Gastón Roger Remy Llacsa	8