



**FLACSO**  
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO  
MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

***Ausencias imaginadas:***

*Género, clase y raza en los programas de transferencias monetarias  
condicionadas y las políticas de protección social  
(Perú, 2001 - 2016)*

**Tesista:** Evelyn A. Buenaño Ramírez

**Director de Tesis:** Facundo García Valverde

**Tesis para optar por el grado académico de Magíster en Desarrollo Humano**

28/04/2020

La justicia tiene prioridad en la reflexión social.  
Al contrario de lo que piensan los economistas,  
la justicia no es lo que se menciona  
“cuando no se tienen nada más que decir”.

Las consideraciones acerca de la justicia  
para las mujeres [racializadas] han sido silenciadas  
en forma desproporcionada en muchos debates  
acerca del desarrollo internacional; por tanto,  
es totalmente apropiado que las mismas  
constituyan un foco central en un proyecto cuya meta es  
establecer principios políticos básicos para todos [y todas].

Martha C. Nussbaum, 2012.

## Resumen

Esta tesis analiza y problematiza —a partir del enfoque de capacidades y de teorías feministas— los marcos normativos, la noción de corresponsabilidad y los sujetos de protección social que se configuran en el diseño e implementación de los programas de transferencia monetaria condicionada y las políticas de protección social, prestando especial atención en su incidencia para la ampliación de capacidades y la realización de los derechos de las mujeres y niñas racializadas en el Perú.

Palabras claves: *género, racialización, interseccionalidad, protección social, programas de transferencias monetarias, programa JUNTOS, enfoque de capacidades, desarrollo humano.*

## Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS .....	4
1.1    METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN .....	4
1.2    MODELO DE ANÁLISIS .....	5
1.3    PASOS METODOLÓGICOS APLICADOS: .....	8
CAPÍTULO II: UNA APROXIMACIÓN A LOS DEBATES SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL Y LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS EN AMÉRICA LATINA .....	10
2.1    DEBATES GLOBALES Y REGIONALES SOBRE LA PROTECCIÓN SOCIAL.....	10
2.2    LOS PTMC Y SU INCIDENCIA EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	13
2.3    ENFOQUES DE PROTECCIÓN SOCIAL ASOCIADOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PTMC EN AMÉRICA LATINA	16
CAPÍTULO III: MARCOS TEÓRICOS E INTERPRETATIVOS PARA EL ANÁLISIS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL PERÚ .....	19
3.1    SOBRE EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	19
3.2    SOBRE LAS DECISIONES PÚBLICAS .....	21
3.3    SOBRE EL PARADIGMA DE DESARROLLO HUMANO Y EL ENFOQUE DE CAPACIDADES.....	25
3.4    DESARROLLO HUMANO, TEORÍAS FEMINISTAS Y ENFOQUE DE CAPACIDADES.....	32
CAPÍTULO IV: LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL PERÚ Y EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA – JUNTOS .....	45
4.1    LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL PERÚ EN EL PERIODO 2001 – 2016 .....	46
4.1.1    EL GOBIERNO DE ALEJANDRO TOLEDO (2001-2006).....	47
4.1.2    EL GOBIERNO DE ALAN GARCÍA (2006-2011) .....	54
4.1.3    EL GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA (2011 – 2016) .....	60
.....	60
4.2    ANÁLISIS DE CASO: EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA JUNTOS ..	67
4.2.1    SOBRE LA PROBLEMATIZACIÓN DE LA REALIDAD Y LA SANCIÓN DE LA POLÍTICA EN EL PROGRAMA JUNTOS	68
4.2.2    SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA .....	74
4.2.3    SOBRE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA:.....	80
4.2.4    A MODO DE CONCLUSIÓN.....	86
CAPÍTULO V: CONTINUIDADES, RUPTURAS Y AUSENCIAS EN LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL .....	93
5.1    LA CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL PERÚ.....	93
5.2    CONTINUIDADES, RUPTURAS Y AUSENCIAS EN LA CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL .....	97
CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES.....	113
BIBLIOGRAFÍA .....	120
ANEXOS.....	127

## Lista de figuras

FIGURA 1 CÍRCULO PERVERSO DE LA POBREZA. PROGRAMA JUNTOS (2006) .....	72
FIGURA 2 CÍRCULO VIRTUOSO PARA REDUCIR LA POBREZA. PROGRAMA JUNTOS (2006).....	72

## Lista de tablas

TABLA 5.1. INDICADORES DE MEDICIÓN DEL DESARROLLO EN EL PERÚ - AÑOS 2005 AL 2016.....	98
TABLA 5.2. INDICADORES DE MEDICIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ - AÑOS 2005 AL 2016 .....	99
TABLA 5.3 INDICADORES DE DESIGUALDAD EN EL PERÚ - AÑOS 2005 AL 2016 .....	101

## Lista de cuadros

CUADRO 3.1: DESARROLLO HUMANO, PRIORIDADES, PRINCIPIOS Y CAPACIDAD DE AGENCIA .....	28
---	----

## Siglas

AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
AN	Acuerdo Nacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales
CIEPP	Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas
CONTIGO	El Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza – CONTIGO
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DNI	Documento Nacional de Identidad
DS	Decreto Supremo
EN CRECER	Estrategia Nacional CRECER
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FSU	Ficha Socioeconómica Única
GTZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
JUNTOS	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINCUL	Ministerio de Cultura
MINSA	Ministerio de Salud
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIG	Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe



OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
Pensión 65	El Programa Nacional de Asistencia Solidaria – Pensión 65
PePI	Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social
PIB	Producto Interno Bruto
PLANIG	Plan de Igualdad de Género 2012 - 2017
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNCVHM	Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016 - 2021
PNSP	Plan Nacional de Superación de la Pobreza
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PTMC	Programas de Transferencia Monetaria Condicionada
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SINADIS	Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
SIS	Seguro Integral de Salud
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
TIP	Transmisión Intergeneracional de la Pobreza
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## Introducción

En la década de 1990, en el marco del proceso de reformas económicas y sociales en América Latina, se generaron una serie de acciones orientadas a la focalización del gasto, la creación de programas dirigidos a la reducción de la pobreza, la privatización total o parcial de la provisión de servicios y la retracción de responsabilidades del Estado como proveedor de bienestar. En dicho contexto, se empezó a priorizar la inversión social mediante la promoción de políticas de carácter redistributivo, teniendo particular protagonismo los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC).

Los PTMC están presentes en más de 20 países y han permitido “proteger” a 132 millones de personas, lo que representa aproximadamente el 20,9 % de la población y el 17,5 % de los hogares de América Latina y el Caribe. La inversión en los PTMC ha pasado de US\$ 0,9 millones en 1996 a US\$ 20,162 millones en el 2015, representando un incremento de 0,33 puntos del PIB regional, 3,1 puntos del gasto público regional y 8,5 puntos del gasto público social en protección social a nivel regional (Cecchini y Atuesta, 2017).

En el Perú, el PTMC se denomina Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS, y tiene por finalidad contribuir al desarrollo humano, especialmente de las generaciones futuras, orientando sus acciones a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza. El programa JUNTOS pasó de atender 22 550 familias en el 2005 a 814 533 en el 2015. Actualmente, está presente en 18 de las 25 regiones del Perú y 1178 distritos; esto implica que está cubierto el 64 % de los distritos del país.

Investigar los PTMC resulta relevante para el paradigma de desarrollo humano y las teorías feministas, dado que se han constituido en modelo de referencia para el diseño de la política de protección social en América Latina —incluyendo el Perú—. Han sido aplicados con una “formula” similar —condicionar transferencias modestas de dinero a mujeres racializadas y madres de familia tras el cumplimiento de ciertas obligaciones de cuidado hacia los niños y las niñas del hogar— pese a la diversidad económica, política, cultural y social de la región, y pese a la complejidad de los problemas de pobreza, exclusión y desigualdad de cada país.

A su vez, estos programas han jugado un papel clave en vincular a las familias en situaciones de pobreza y vulnerabilidad con los sistemas de protección social, pues han logrado influir en el proceso de adecuación, disponibilidad y la calidad en la oferta de los servicios que brinda el Estado, dado que han llegado a una cantidad importante de población muy diversa. No obstante, la tesis subraya la relevancia de visibilizar que los PTMC se asientan en el trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres racializadas, depositando la responsabilidad de la pobreza en la familia y —como es en el caso peruano— su configuración reduce la conceptualización de la pobreza a un problema básicamente de ingresos monetarios. De igual forma, llama la atención cómo, pese a los cambios de gobierno, orientación política y equilibrio de poder político, JUNTOS no ha tenido modificaciones sustantivas y se ha consolidado —a diferencia de otros programas sociales— como instrumento efectivo de reducción de pobreza y protección social de los sectores más empobrecidos de la sociedad peruana.

Esta tesis adopta como marcos de referencia teóricos el paradigma de desarrollo humano, las teorías feministas y los enfoques de capacidades e interseccionalidad —clase, etnia-raza y género—, para: (i) analizar y debatir el marco normativo de la política de protección social en el Perú y su concepción de desarrollo; (ii) problematizar la noción de corresponsabilidad que se establece en el programa, así como analizar las oportunidades, los procesos y mecanismos de implementación, los factores de conversión y los resultados de la política —en términos de capacidades— en la vida de las mujeres racializadas receptoras de la transferencia monetaria; y (iii) problematizar el sujeto de protección social, es decir, analizar las capacidades del receptor del impacto esperado de la política pública: niñas, niños y adolescentes racializados y racializadas menores de 19 años.

En el Capítulo I se presentan la metodología de investigación y el modelo de análisis. En el Capítulo II, se realiza una aproximación a las políticas de protección social y las transferencias monetarias en América Latina, sintetizando los principales debates globales e identificando el papel de los PTMC en ese contexto. En el Capítulo III, se exponen los marcos teóricos de referencia aplicados en el análisis de la política, puntualizando las dimensiones claves a ser abordadas. Posteriormente, en el Capítulo IV, se realiza un recorrido descriptivo de la protección social en el Perú entre los años 2001 y 2016, dando cuenta del papel del programa JUNTOS en la configuración de dicha política. A

continuación, en el Capítulo V, se analiza y debate sobre las continuidades, rupturas y ausencias en la política de protección social en el Perú, prestando especial atención al papel de JUNTOS en la configuración de dicha política, así como en los marcos normativos, la noción de corresponsabilidad y la concepción del sujeto de protección social que en ella se configuran. Finalmente, en el capítulo VI se presentan las principales conclusiones de la tesis.

## Capítulo I: Consideraciones metodológicas

### 1.1 Metodología de investigación

Este proyecto de investigación tiene como objetivo general exponer y evaluar, a partir del paradigma de desarrollo humano, el enfoque de capacidades y las teorías feministas, los marcos de referencia que configuran la política de protección social en el Perú, analizando especialmente el caso del PTMC JUNTOS, ejecutado entre el 2005 y el 2016.

En ese sentido, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Dar cuenta de la configuración y el desarrollo de la política de protección social peruana, mediante el análisis del PTMC JUNTOS, en los tres períodos presidenciales consecutivos entre el 2001 y el 2016.
- Identificar las diferencias, continuidades y ausencias de la política de protección social peruana, sus marcos normativos, la noción de corresponsabilidad y la concepción de sujeto de protección social.
- Analizar y problematizar el marco normativo de la política de protección social, la noción de corresponsabilidad y el sujeto de la política de protección social, a partir del paradigma de desarrollo humano y las teorías feministas.

A su vez, se parte de la hipótesis siguiente:

- La configuración de la política de protección social en el Perú produce y reproduce una concepción monetarista de la pobreza, con una perspectiva heteropatriarcal<sup>1</sup> asentada

---

<sup>1</sup> “Bajo el análisis elaborado por los feminismos, la heteronormatividad es una norma impuesta por el patriarcado en el ámbito social, político y económico, que impone la heterosexualidad como obligatoria, como la única forma válida de relación sexoafectiva y que se legitima por medio del matrimonio. Todo lo que se salga de la heteronorma es considerado anormal e incorrecto y, por ello, es marginado, estigmatizado e invisibilizado. La heteronormatividad utiliza diversos mecanismos médicos, jurídicos, educativos y religiosos que se cumplen gracias a diversas instituciones y que presentan la heterosexualidad como imprescindible para el ‘correcto’ funcionamiento de la sociedad. La economista feminista Heidi Hartmann analiza la relación entre el patriarcado y el capitalismo en el contexto del proceso de desarrollo capitalista y la industrialización en el siglo XIX, planteando las tensiones que se producen entre hombres y capitalistas acerca del empleo de la fuerza de trabajo de las mujeres. Tanto el capitalismo como el patriarcado son lo suficientemente flexibles como para ir adaptándose a los cambios que uno y otro sistema van sufriendo. La relación entre capitalismo y patriarcado hace que sea imposible hablar de capitalismo puro o patriarcado puro, ya que ambos deben coexistir necesariamente [...]. Como vemos, la interacción de dichos conceptos nos abre un enorme potencial de análisis y nos revela la utilidad capitalista y patriarcal del imperativo heterosexual como modo de organización social [...]. La heteronormatividad es útil a la reproducción y al engranaje del sistema capitalista patriarcal gracias a la asignación y naturalización de posiciones y funciones sociales a hombres y mujeres —otras posibilidades

en el trabajo no remunerado de las mujeres —particularmente, de las mujeres racializadas— y desde una concepción hegemónica<sup>2</sup> y homogénea del hacer y ser mujer, madre, niño, niña y adolescente.

## 1.2 Modelo de análisis

Esta investigación adopta el análisis de las políticas públicas como una perspectiva que brinda la posibilidad de organizar los fenómenos —privilegiando aquellos que se pretenden analizar frente a otros— con la finalidad de indagar en los marcos normativos, la noción de corresponsabilidad y de sujeto de protección social que se configuran en la política de protección social peruana.

Se asume el análisis de la política de protección social desde una perspectiva descriptivo-explicativa, enmarcada en el modelo racional y heurístico denominado ciclo de políticas

---

y opciones no tienen reconocimiento ni legitimidad social— de carácter complementario, a veces excluyente, y profundamente desiguales [...]” (Pikara Magazine, s/f).

“De una manera sencilla, podríamos hablar de *capitalismo heteropatriarcal* como el sistema de organización política, social, económica y cultural que persigue y favorece la posición privilegiada de los hombres —entendida como ostentación y control del capital acumulado y de sus beneficios— y que se sustenta en el dominio y la explotación de las personas y del planeta, particularmente de las mujeres, de su trabajo y de sus cuerpos, y en la vulneración de sus derechos, explotación que ejerce de manera diferencial sobre la base de otros factores —etnia, edad, opción sexual, lugar de procedencia, etc. —, y de acuerdo al contexto —en sentido amplio: momento histórico, territorio, cosmovisión y marco cultural— en que se halle. Para ello se sirve de diversas estrategias y mecanismos, todos ellos útiles al funcionamiento y perpetuación del propio sistema de dominación, como son: la división sexual del trabajo y el modelo de familia nuclear —de la mano de la heterosexualidad obligatoria y el pacto sexual—, la invisibilidad, el no reconocimiento, la precariedad de los trabajos realizados por mujeres o los imperativos religiosos” (Pikara Magazine, s/f).

“La economía feminista [...] [d]esestabiliza las categorías cerradas y estáticas de mujer y hombre, preguntándose cómo se reconstruye la feminidad y la masculinidad y cómo estas estructuras sexuadas impregnan espacios e instituciones, además de condicionar a los sujetos. Por eso habla de heteropatriarcado y no de patriarcado [...]. Difumina las barreras entre trabajo remunerado y trabajo no remunerado y las fronteras entre el mundo del trabajo y el resto de actividades vitales [...]; estas fronteras no son nada evidentes en contextos distintos al urbano norcéntrico, e incluso en este cada vez menos debido a los procesos de feminización del trabajo y mercantilización de la vida. Los cuidados son un ámbito donde todas estas barreras estallan. Además, sitúa el proceso de trabajo humano como una parte dentro de procesos ecosistémicos más amplios” (Peréz, 2014, p. 48-49).

<sup>2</sup> “La hegemonía existe, según Gramsci, cuando la clase dominante no solo es capaz de obligar a una clase social subordinada o minoritaria a que satisfaga sus intereses, a la vez que renuncia a su conciencia de clase, sino que se produce una asimilación de los principios dominantes por parte de los sectores dominados. La mayoría de las veces, este proceso no es explícito, sino más bien sutil y muchas veces inestable. Desde su perspectiva, una hegemonía no es algo estático ni inmodificable [...]. La hegemonía, para Gramsci, surge de un complejo entrecruzamiento de fuerzas políticas, sociales y culturales depende, por tanto, de la combinación de fuerzas y consentimientos [...]. Al analizar el concepto de hegemonía de Gramsci, Stuart Hall señala que, en el estado liberal capitalista, el consentimiento suele estar primero y la fuerza de la coerción opera detrás. Es por ello que la hegemonía no se obtiene solo en la esfera productiva y económica, se organiza al nivel del Estado, la política y las superestructuras, y estas últimas constituyen el terreno sobre el que se realiza. Para lograr la hegemonía, es necesario la contención de las clases subordinadas dentro de la superestructura, la cual es posible mediante la ideología, todo lo cual es institucionalizado en la vida civil y en el Estado (Hall, 1981) [...]. [E]ste mismo proceso se da en torno a otro tipo de relaciones sociales en las que existen relaciones de poder y dominación, como son las de sexo y raza. Sobre la base de este concepto quiero mostrar que el hecho de que aparezcan ideas de sentido común o doxa desde una la ideología heterosexual, convertidas en leyes en la Constitución Política, es el producto de las visiones hegemónicas que también existen en la sociedad en general, pero sobre todo en las y los constituyentes que elaboraron la Carta Magna [y las políticas públicas]” (Curiel, 2013, p. 35-36).

públicas, tomando como punto de partida que toda política pública se constituye en una hipótesis de mejora frente a un problema público. Esto implica que *un problema público es el punto de partida de una política pública*.

Por otro lado, dado que la investigación analiza la política de protección social a partir de la experiencia concreta del PTMC JUNTOS, se toma el *método de estudio de caso* como una estrategia particularmente adecuada para responder esencialmente al *por qué* y al *cómo* de un determinado fenómeno. Esto da la posibilidad de examinar un fenómeno contemporáneo en su contexto real; así, esta investigación se enfoca en una profunda descripción, análisis y síntesis del programa JUNTOS; en su contexto organizacional, geográfico y cultural; y en el escenario económico, político e histórico en el cual se desarrolla (Dente y Subirats, 2014).

El modelo de análisis presta especial atención a tres dimensiones fundamentales de la política de protección social:

- a. El *marco normativo*, centrado en el análisis de los supuestos normativos sobre los que se configura e implementa el programa JUNTOS dado que, desde la investigación, se asume que estos tienen importantes implicancias en la política de protección social, así como consecuencias prácticas en la vida de los sujetos de protección social. El análisis normativo es fundamental porque las creencias y los juicios normativos que se (pre)asuman en relación con el desarrollo —ya se crea que su objetivo final es la felicidad, la prosperidad material, la solvencia económica o las libertades humanas—, darán forma al tipo de políticas que se formulen, así como a la realidad en la que se viva (Alkire y Deneulin, 2018).
- b. La *corresponsabilidad*; si bien la familia es la unidad de referencia del PTMC, es pertinente analizar la relación entre Estado y familia, así como la incidencia del programa en cada miembro de la familia como un fin en sí mismo. Esto resulta particularmente importante porque las políticas de protección social se han construido sobre la base de la noción de una *unidad doméstica unitaria*, asumiendo que las decisiones en su interior se toman en función de su utilidad, al margen de factores sociales y culturales asociados al control y la distribución de bienes, servicios, oportunidades y bienestar. En ese sentido, se busca analizar cómo la

corresponsabilidad, vinculada a la recepción de la transferencia monetaria, las tareas de cuidado y el cumplimiento de las condicionalidades, son asignadas desde el Estado en función de factores no económicos que afectan la negociación y el poder relativo de los miembros de la unidad doméstica, generando potenciales conflictos cooperativos (Benería, 2008; Sen, 1999).

- c. El *sujeto de protección social*, orientado al análisis de la incidencia del programa en la expansión de las libertades humanas, así como en los “resultados finales” esperados en dicho sujeto, es decir, a la ampliación de libertades de niños, niñas y adolescentes. También considera los “resultados globales” del programa relacionados con la ampliación de libertades de las sujetas sociales vinculadas a la implementación y con el alcance de los resultados del PTMC, es decir, las mujeres racializadas madres y receptoras de la transferencia monetaria<sup>3</sup>.

Asimismo, el modelo de análisis presta especial atención a dos categorías centrales del sujeto de protección social que pueden incidir en la evaluación, el debate y las conclusiones la investigación:

- a. El *género*, como categoría de análisis, permitirá visibilizar y analizar la red de creencias, actitudes, valores, conductas y actividades construidas socialmente y que establecen una serie de distintivos en relación con lo que implica ser varón o mujer. El género como categoría de análisis es histórico y está presente en las diversas macroesferas y microesferas de la sociedad, tales como el Estado, la política pública, el mercado laboral, los medios de comunicación, la ley, la unidad doméstica familiar, las prácticas de cuidado y las relaciones interpersonales (Benería y Roldán, 1992).
- b. La *etnia* y la *raza* como categorías de análisis. La categoría *etnia* fue creada con la finalidad de referirse a las diferencias culturales entre algunos pueblos o grupos sociales, a fin de sustituir el concepto de *raza*, así como el carácter ideológico y político de las doctrinas racistas (Lamus Canavate, 2012). Lo cierto es que, tal como señala Stolcke (2000), dicha sustitución genera el riesgo de minimizar o esquivar el fenómeno

---

<sup>3</sup> Las nociones de “resultados finales” y “resultados globales” son tomadas de los planteamientos de Sen (1999).



del racismo dado que, por un lado, invisibiliza las discriminaciones y exclusiones justificadas ideológicamente sobre la base de supuestas deficiencias morales e intelectuales de origen racial y/o hereditario; por otro lado, nos enfrenta a la paradoja de que la *raza*, al ser relegada al reino de la naturaleza —en contraste con la “etnicidad” entendida como fenómeno cultural—, es reificada como un hecho discreto. Por lo tanto, es preciso considerar que *raza* y *etnia* forman parte de sistemas de dominación con significados simbólicos, dado que la “etnicidad” se constituye en una construcción social generada para identificar la diferencia y la igualdad, el “nosotros” y los “otros”, en un sentido similar a la *raza* y el *género*.

Es por esto que, desde una perspectiva interseccional, en la presente investigación se hace uso de la categoría de *mujeres racializadas*, en tanto permite evidenciar las experiencias de las mujeres indígenas y afrodescendientes latinoamericanas, a partir del reconocimiento de la actuación, interacción e imbricación del sexo, el género y la etnia-raza, en contextos de dominación construidos históricamente a partir del proceso de colonización.

En última instancia, en esta investigación la clase, el sexo, el género y la etnia-raza son analizados en relación con los contextos históricos y sociales, sin perder de vista que sustentan y/o expresan relaciones de poder, sistemas de dominación que inciden en la inclusión y exclusión de los sujetos que se pretende investigar (Rex y Mason, 1986, citados por Stolcke, 2000). Dicho de otra manera: la clase, el sexo, el género y la etnia-raza son definidos como elementos constitutivos de las relaciones sociales basadas en las diferencias, así como una forma primaria de relaciones significantes de poder, que permiten ubicar referencias de cómo se distribuye el poder: control diferencial sobre la renta, los recursos materiales y simbólicos, factores de conversión, capacidad de agencia o acceso a los mismos (Scott, 2008).

### **1.3 Pasos metodológicos aplicados:**

1. *Contextualización*: se ha trazado el proceso de la política de protección social en el Perú y del programa JUNTOS entre los años 2005 y 2016, con una muestra de 99 textos analizados y 17 personas entrevistadas.

2. *Análisis documental*: sobre los 42 textos priorizados, se ha desarrollado un *análisis crítico de marcos normativos* que ha permitido identificar cuáles son las diferentes concepciones sobre los problemas y las soluciones que se plasman en la política de protección social peruana, particularmente del programa JUNTOS —ver Anexo 1—.
3. *Entrevistas*: se han realizado *entrevistas abiertas semidirigidas* a 17 personas vinculadas a instituciones gubernamentales, a la academia y a la sociedad civil, relacionadas con la configuración de la política de protección social en el Perú y el diseño y gestión del programa JUNTOS. Se ha entrevistado a tres exministras de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), una exministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), un exministro de Salud (MINSA), dos viceministras del MIDIS, al director responsable de la creación del programa JUNTOS en el 2005, a tres directoras del programa JUNTOS, al director del sistema de focalización de programas sociales del MIDIS, a dos jefes de proceso de afiliación y desafiliación del programa JUNTOS y a la directora de políticas para población afrodescendiente del Ministerio de Cultura (MINCUL). También se entrevistó a profesionales de la academia y la cooperación internacional procedentes de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Universidad del Pacífico, el Banco Mundial (BM) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), entre otras —ver Anexo 2—.
4. *Análisis de la información recolectada*: se ha desarrollado un *análisis temporal y temático* —análisis de contenido— de la información reportada por las entrevistas, y se la ha articulado con información proporcionada a partir del *análisis crítico de los marcos normativos e interpretativos*.
5. *Redacción, revisión y retroalimentación de cada sección del documento*, lo que incluye la socialización y reuniones de trabajo con el director de tesis y otros investigadores con experticia en la materia.

## Capítulo II: Una aproximación a los debates sobre protección social y los Programas de Transferencias Monetarias en América Latina

### 2.1 Debates globales y regionales sobre la protección social

Las políticas de protección social se han desarrollado sobre la base de dos paradigmas: la universalización y la focalización, poniendo en debate temas como la seguridad humana, la eficiencia, la incondicionalidad de los derechos y las garantías ciudadanas. Sobre dicha premisa, la investigación se aproxima a los elementos centrales conceptualizados por los actores que se constituyen en fuentes relevantes de información y de incidencia en decisores políticos latinoamericanos, los cuales además jugaron un papel importante en la configuración de los PTMC en la región, particularmente en el Perú.

En el plano internacional, se encuentra el Comité de Alto Nivel sobre Programas de la Organización de las Naciones Unidas, que bajo el liderazgo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), desarrolló el concepto de Piso de Protección Social, definido como “un conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, presentando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y empoderando a las personas” (OIT, 2011, p. 9). Esto incluye: (i) seguridad básica de los ingresos; y (ii) acceso universal y asequibilidad a servicios sociales esenciales.

Por tal motivo, se plantea una cobertura universal para la población, la cual garantice un nivel mínimo de protección —dimensión horizontal— y que también garantice, de forma progresiva, mayores niveles de protección —dimensión vertical—.

Por otro lado, se encuentra el planteamiento del *universalismo básico*, trabajado particularmente por actores de la sociedad civil y la academia, quienes afirman lo siguiente sobre la protección social:

[Que 1] la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales que lo definen sea universal y que alcance a las categorías de población definidas a partir de atributos

que todas las personas cumplan; que el Estado garantice el acceso y usufructo de bienes, rentas y servicios de calidad; y que el universalismo básico ofrezca un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales (Filgueira, Gerardo, Papadópulos y Tobar, 2006, p. 6).

Otra perspectiva importante plantea que la construcción de pactos y consensos en materia de política social, generados en torno a los PTMC, brinda la posibilidad de mantener “un patrón de cambio gradual centrado en la transición desde los PTMC hacia el reconocimiento explícito del derecho a un cierto nivel de ingresos, mediante la entrega de un Ingreso Básico Ciudadano” (Vargas, 2014, p. 5). Esta línea de pensamiento refiere que las políticas públicas tienen por finalidad garantizar ciertas formas de ingreso monetario incondicional a todas las personas; esto es: un ingreso para cuyo acceso no se requiere ninguna otra condición personal que la de ser ciudadano. Las características centrales son: incondicionalidad, universalidad y beneficio monetario (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas – CIEPP, 2017).

También tenemos la propuesta de Santiago Levy, quien desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) plantea que la:

[...] instrumentación de la política social a través de la seguridad social y la protección social parte de una separación conceptual de la población trabajadora en dos conjuntos: los que tienen un trabajo asalariado formal, con acceso a la primera, y los que se ocupan en el sector informal y por lo tanto tendrán acceso a los programas de la segunda [que incluye los PTMC] (Levy, 2007, p. 8).

Levy propone *un modelo eficientista de aseguramiento universal*, basado en que “no todo el mundo pasa por la fábrica, pero todo el mundo pasa por la tienda”, y por lo tanto se debe generar un sistema financiado por los impuestos al consumo y no sobre impuestos en la nómina salarial.

La preocupación central de Levy no es en rigor, equidad o igualdad [...] sino que es, sobre todo, eficiencia: mayor eficiencia en el mercado laboral y ganancias en productividad. Este *modelo eficientista* da un rol importante a las políticas focalizadas, porque es un sistema de aseguramiento de los trabajadores,

no es un sistema de aseguramiento de la ciudadanía. En este caso, el aseguramiento se logra o bien por el vínculo familiar o bien por políticas focalizadas (Filgueira, 2014, p. 20).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) plantea la protección social como garantía ciudadana, definiéndola como una variedad de políticas y acciones en diversos ámbitos que deben promover el ejercicio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en el mercado laboral, la alimentación, la salud, las pensiones y el cuidado, y a su vez plantea la universalización de los beneficios. Esto implica que:

Una política de protección social sostenible en el largo plazo tiene que estar estrechamente asociada a la construcción de capacidades y a una inserción laboral con derechos. La idea de que “no solo en lo social se juega lo social” es más válida que nunca en una economía internacional globalizada en la que, para sostener el empleo, se requieren trabajadores capaces de reinsertarse rápidamente en las nuevas actividades que impone la aceleración del progreso técnico (CEPAL, 2016, p. 70).

Como vemos, el debate sobre la protección social en la región es amplio y diverso, situándose en torno a la cobertura y financiamiento, lo que a su vez exige una revisión del papel del Estado, las familias y el mercado. El enfoque de protección social como garantía ciudadana está normativamente basado en instrumentos de derecho internacional como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), el Pacto de Costa Rica y el Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social de la OIT.

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera

de matrimonio, tienen derecho a igual protección social (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 25).

En ese sentido:

Una clave fundamental para evaluar los sistemas de protección social consiste en determinar si logran contribuir a la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales y cómo responden a las dinámicas de riesgos y a su distribución social: si estos se diversifican, o si se reducen o amplían las brechas entre la dotación de ingresos, el riesgo individual y los niveles de protección deseados (CEPAL, s/f.).

Por tanto, desde esta perspectiva se presta especial atención a la realización de los DESC y a los cuatro principios que deberían estar incorporados a nivel conceptual y operativo en los sistemas de protección social: (i) igualdad y no discriminación; (ii) participación y empoderamiento; (iii) rendición de cuentas; y (iv) transparencia. Esto, porque dichos principios generan obligaciones de carácter irrenunciable, universal y progresivo de los Estados para con sus ciudadanos (Abramovich, 2009).

## **2.2 Los PTMC y su incidencia en materia de protección social en América Latina**

Actualmente, existen más de 30 PTMC en 20 países de la región que han permitido “proteger” a 135 millones de personas, lo que representa alrededor del 20,9 % de la población y el 17,5 % de los hogares de América Latina y el Caribe. Entre los años 2003 y 2015, la inversión en PTMC de la región se ha mantenido entre US\$ 108 y US\$ 146 por persona. Estas políticas de “bajo costo” representan una inversión que ha pasado de US\$ 0,9 millones en 1996 a US\$ 20,162 millones en el 2015, representando un incremento de 0,33 puntos del PIB regional, 3,1 puntos del gasto público regional y 8,5 puntos del gasto público social en protección social a nivel regional (Cecchini y Atuesta, 2017).

Las diversas evaluaciones de los PTMC les atribuyen un impacto importante en la reducción de la pobreza en el mediano plazo, en la vinculación de los sectores más pobres y excluidos con los servicios de carácter social, en el incremento del consumo de los hogares beneficiarios,

y en la reducción de la intensidad de la pobreza y de la desigualdad (Banco Mundial, 2009; Paes-Sousa, Regalia y Stampini, 2013).

Como apunta el Banco Mundial en relación con estos programas:

Suelen ser descritos de manera extremadamente positiva o extremadamente negativa. Nuestra evaluación de la experiencia de los PTMC, hasta ahora, confirma que los programas fueron eficaces en el sentido de que existen pruebas sólidas de su impacto positivo en la reducción de la pobreza a corto plazo y en el aumento del uso de servicios de educación y salud. Estos logros no deben minimizarse porque demuestran que los programas públicos bien diseñados pueden tener efectos significativos en indicadores sociales críticos. Además, los PTMC tienen externalidades institucionales positivas; en particular, mediante su énfasis en el monitoreo y la evaluación, con lo que ayudaron a fortalecer una cultura de resultados en el sector público, por lo menos en lo que se refiere a las políticas sociales. No hay duda de que ese fortalecimiento constituye un legado que vale la pena sostener (Banco Mundial, 2009, p. 27).

No obstante, se encuentran pocas investigaciones que analicen los resultados de los PTMC y su impacto en relación con los objetivos de largo plazo. A su vez, son pocos los estudios comparativos de PTMC con programas de transferencias monetarias no condicionadas; uno de estos es el estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual concluye que, para el caso de Ecuador:

Las transferencias monetarias recibidas al final de la infancia aumentaron modestamente la proporción de mujeres jóvenes que completaron la escuela secundaria pero no afectaron sus opciones de educación ni de empleo posteriores [...]. No obstante, basándonos en la evidencia disponible hasta la fecha, concluimos cautelosamente que el efecto de las transferencias monetarias [condicionadas a diferencia de las no condicionadas] en la transmisión intergeneracional de la pobreza (TIP) en Ecuador será apenas modesto (Araujo, Bosh y Schady, 2017, p. 18).

Por otro lado, si bien se identifica la influencia de los PTMC en la disminución de la *intensidad* de la pobreza, no se reconoce su impacto en la *reducción* de esta, dado que las investigaciones concluyen que estos programas *solo* logran *hacer a los pobres menos pobres* (Barba y Valencia, 2011). En ese sentido, diversos autores plantean que los PTMC contienen un enfoque orientado a la demanda, sin incorporar claramente una visión complementaria de oferta-demanda (Gendreau, 2000; Barba Solano y Valencia, 2005). En otras palabras:

El prurito de los bajos costos administrativos ha abandonado a su suerte a la oferta institucional o ha impedido la difusión de perspectivas universalistas (no solo cobertura sino equidad en la calidad de los servicios y en el estatus de incorporación). [Estos programas] pueden conducir a una mayor segmentación, sin enfoque universalista; a la constitución de *patchworks* o remiendos institucionales (Barba Solano y Valencia, 2011, p. 204).

En ese sentido, son importantes los riesgos planteados por PNUD respecto de:

Si los mercados laborales y su relación con los sistemas de protección social y las familias no cambian significativamente, las niñas que hoy son sujetas de la formación de capital humano en el marco de los programas de transferencias, serán en unos poquísimos años, ellas mismas, madres, y enfrentarán condiciones y tensiones similares a las que hoy enfrentan sus madres (PNUD, s/f, p. 15).

Bajo esta perspectiva, los PTMC presentan características que pueden generar obstáculos para eliminar las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad. Un ejemplo de ello es que, bajo un análisis desde la perspectiva de género, se muestra que las condicionalidades inciden en que las mujeres se vinculen en menor proporción al mercado laboral y que, como en el caso de México, las no receptoras de la transferencia en zonas rurales destinen 35 horas semanales al trabajo remunerado, frente a las 31 horas dedicadas por las receptoras de transferencias del PTMC. Por lo tanto, se puede concluir que la visión maternalista de estos programas contribuye a consolidar, tanto en lo simbólico como en lo práctico, una organización del cuidado basada en el trabajo no remunerado de las mujeres, al igual que en el rol de estas como cuidadoras y mediadoras entre el Estado, la familia y la comunidad (Provoste y Valdés, 2000; Observatorio de la igualdad de género de América Latina, 2012).



### **2.3 Enfoques de protección social asociados a la implementación de los PTMC en América Latina**

Si bien los PTMC cuentan con importantes elementos en común, existen particularidades que permiten su organización en, por lo menos, tres categorías según las características políticas de los países donde son implementados: (i) *en países con un enfoque de protección social como asistencia y acceso a promoción*, donde la cobertura de seguridad social es muy baja, los PTMC se han convertido en un elemento central y, en algunos casos, en la propia política social — como son los casos de Ecuador y Paraguay—; (ii) *en países con un enfoque intermedio entre la protección social como asistencia-promoción y la protección social como garantía ciudadana*, los PTMC se constituyen en instrumentos junto con otros existentes a nivel no contributivo, como pueden serlo los programas de pensiones no contributivas —casos de Bolivia, Colombia, Perú y México—; (iii) *en países que están aproximándose a la protección social como garantía ciudadana*, que cuentan con una alta gama de programas, además del PTMC, y que buscan articular lo contributivo con lo no contributivo, prestando especial atención a alcanzar la integridad e *intersectorialidad* de la protección social —como son los casos de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Costa Rica— (Cecchini y Martínez, 2011).

Tomando como referencia a Cecchini y Martínez (2011), se puede hablar de por lo menos cuatro momentos que inciden en la definición y evolución normativa de los modelos de protección social en América Latina y el Caribe: (i) una primera etapa dominada por el modelo exportador primario y la influencia del pensamiento liberal propio del siglo XIX, que llega hasta la crisis de 1929, con los primeros ejemplos de la seguridad social del sector formal urbano; (ii) un segundo momento relacionado con el modelo sustitutivo de importaciones, que va aproximadamente desde inicios de la década de 1960 hasta finales de la de 1960, con un enfoque de protección social basado en el empleo formal; (iii) un tercer momento que abarca desde fines de la década de 1960 hasta inicios del siglo XXI, cuya marca fundamental es la reorientación exportadora, el neoliberalismo y la austeridad fiscal, con un enfoque de protección orientado a abordar las situaciones de emergencia y centrado principalmente en los pobres y vulnerables; y (iv) una cuarta etapa que se abre con la crisis del consenso de Washington, el giro hacia la izquierda en los gobiernos de la región y la búsqueda de competitividad sistémica con una fuerte apuesta por el capital humano, en un contexto normativo que enfatiza la titularidad de derechos y el acceso a mínimos garantizados de

protección y promoción social.

Es así como, a mediados de la década de 1990, se empieza a difundir en la región el enfoque que, aunque de distintas maneras, está presente actualmente en América Latina y el Caribe: un enfoque que aborda la protección social como asistencia y promoción, con énfasis en la reducción de la pobreza, no solo pensando en el corto plazo sino también en una perspectiva de largo plazo. De allí la relevancia de los PTMC, que además de pensar en la superación de la pobreza en el corto plazo mediante la transferencia de dinero para el incremento del ingreso-consumo, contempla, por medio de las condicionalidades, el fortalecimiento del capital humano y la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza, en una proyección al largo plazo. Además, con los PTMC se promueve que las personas en situación de pobreza logren salir de su condición mediante su propio esfuerzo. A partir de todo esto, el Estado asume un rol subsidiario y promotor, que empieza —en algunos países— a transitar hacia un enfoque de la protección social como garantía ciudadana.

En relación con los tipos de condicionalidad, Cecchini y Madariaga plantean al menos tres tipos de condicionalidades: fuerte, moderada y leve. Dichas condicionalidades están directamente relacionadas con la lógica de funcionamiento de los programas y la función que cumplen dentro del sistema de protección social en el que se implementan. En ese sentido, Cecchini y Madariaga (2011, p. 89) describen los siguientes PTMC:

- Los PTMC con condicionalidades fuertes: asumen que la condicionalidad permite cambiar el comportamiento de los usuarios hacia una mayor inversión en capacidades humanas y, por tanto, ocupa un lugar central en la lógica de operación del programa. En ese sentido existe también un conjunto de mecanismos específicos, diseñados para llevar a cabo el proceso de monitoreo de condicionalidades y la coordinación con los procedimientos de pago y sanciones. Un ejemplo de ello son los programas JUNTOS de Perú, Oportunidades, Familias en Acción, el PATH, Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria), Subsidios a la Asistencia Escolar de Bogotá y los dos PTC nicaragüenses discontinuados (RPS y SAC) (Fiszbein y Schady, 2009, citados en Cecchine y Madariaga, 2011).
- Los PTMC con condicionalidades moderadas: asumen que las condicionalidades ocupan un papel secundario respecto de la prestación propiamente dicha. En ese sentido, la verificación

de esta condicionalidad es débil y las sanciones son moderadas. Esto se observa cuando los esquemas coinciden con transferencias planas o que no distinguen según sean para efectos de educación o salud; el diseño de la díada “una transferencia – una condición” se vuelve más complejo, lo que genera dificultades adicionales a la hora del monitoreo. Un ejemplo de esta modalidad lo presenta Bolsa Familia, en el cual las condicionalidades quedan comprendidas en un modelo de intervención que privilegia el acceso de los usuarios a los servicios de educación y salud por sobre las sanciones o la suspensión por incumplimiento (Fiszbein y Schady, 2009; Britto, 2006; Godoy, 2004; citados en Cecchine y Madariaga 2011).

- Los PTMC con condicionalidades leves: pueden observarse en programas en que las condicionalidades asumen modalidades particulares; se negocian con las familias, no se asocian a sanciones y suspensiones, o no se refuerzan. El primero es el caso de los PTMC que responden a la lógica de sistema o red (Cecchini y Martínez, 2011, citados en Cecchine y Madariaga 2011), como Chile Solidario y Red Juntos de Colombia, en los cuales las acciones a realizar por cada familia se establecen en el marco del trabajo específico que estas llevan a cabo junto con los profesionales de acompañamiento familiar. Aquí, el argumento para utilizar condicionalidades es de carácter promocional; esto es, la corresponsabilidad permite que los usuarios del programa sean partícipes del proceso de mejoramiento de sus condiciones de vida. La flexibilidad de este tipo de condicionalidades supone, además, la posibilidad de adaptación de la oferta de servicios y programas a las realidades particulares de estas familias. En estos casos, los vínculos entre las transferencias monetarias y las condicionalidades son diferentes en cada programa.

Para finalizar, es preciso volver a señalar que, en la actualidad, 20 países de América Latina y el Caribe cuentan con un total de 30 PTMC, lo cual deja claro su centralidad en materia de protección social y superación de la pobreza en la región. El incremento sostenido de los programas ha estado directamente relacionado con el incremento de usuarios, esto es, pasar de un millón de personas en 1996 a 132 millones de personas para el 2015, lo que representa alrededor del 20,9 % de la población y el 17,5 % de personas en la región. Estos programas, entre el 2003 y el 2015, se han mantenido con dotaciones entre los US\$ 108 y US\$ 146 por familia (Cecchini y Atuesta, 2017).

### **Capítulo III: Marcos teóricos e interpretativos para el análisis de la protección social en el Perú**

Las bases teóricas y conceptuales de la presente investigación sitúan el estudio de caso en el marco de la teoría general de análisis de las políticas y las decisiones públicas. Luego, se exponen algunos elementos del paradigma del desarrollo humano y de las teorías feministas, que son considerados como marcos de análisis de la política de protección social peruana, particularmente del programa JUNTOS. Por un lado, el paradigma de desarrollo humano y el enfoque de capacidades son aplicados como instrumentos que permiten problematizar la concepción de la pobreza y el desarrollo que se producen y/o reproducen en la lógica de la política de protección social peruana, además de brindar herramientas para evaluar el bienestar individual y la capacidad de ser y hacer de cada usuaria o usuario del programa JUNTOS. Por otro lado, las teorías feministas —particularmente la economía feminista, el feminismo decolonial y la interseccionalidad— permiten evidenciar cómo la política económico-social no es neutral ni al género ni a la etnia-raza, dotando a la investigación de un marco teórico que permite problematizar *cómo* las políticas de protección social interactúan con el sistema racial y el sistema patriarcal en que se diseñan e implementan. Ambas perspectivas, a su vez, brindan herramientas para comprender la relación Estado-mercado-familia que se establece en las políticas redistributivas de protección social, como es el caso del programa JUNTOS.

#### **3.1 Sobre el análisis de las políticas públicas**

El análisis del PTMC JUNTOS se realizó desde una perspectiva descriptiva, enmarcada en el modelo racional y heurístico denominado *ciclo de políticas públicas*. Cabe mencionar que el PTMC analizado ha transitado por cada una de las fases establecidas en el ciclo de la política pública, e incluso en algunas de dichas fases por más de una ocasión.

La investigación tomó como punto de partida que toda política pública se constituye en una hipótesis de mejora frente a un problema público, lo cual implica que *un problema público se constituye en el punto de partida de una política pública*. Desde esta perspectiva, el proceso de las políticas públicas contempla al menos cuatro fases: (i) problematización de la realidad; (ii) formulación y sanción de la política; (iii) implementación; y (iv) evaluación. A su vez, se

debe considerar que estas fases deben incidir en la reformulación, conclusión y/o mantenimiento de las políticas públicas.

Desde esta perspectiva, definir una situación como un *problema de política pública* significa aceptar que tiene solución y, a la vez, delimitar sus posibles soluciones. Se presume no solo que se debe y se puede *hacer algo*, sino que la posible solución es parte de la competencia de las autoridades legítimas del gobierno (Cobb y Elder, 1974). Así, el proceso de definición del problema también debe estar relacionado con el análisis de las capacidades, recursos y competencias de los actores involucrados, así como con las posibilidades de solución y aliados disponibles de las autoridades legítimas del gobierno.

La *formulación y sanción* de las políticas públicas, por su parte, generan un proceso decisonal orientado a la elección entre dos o más alternativas de solución en relación con un problema colectivo —público—, que se desarrolla en escenarios que involucran una pluralidad de actores con objetivos, valores y lógicas de acción diferentes. A su vez, se puede considerar que la inclusión o exclusión de determinados actores vinculados con la política pública, también se constituye en uno de los elementos centrales para la comprensión del proceso decisonal (Scartascini, Stein, Spiller y Tommasi, 2010; Dente y Subirats, 2014). De esta forma, una diversidad de actores y factores complejos determinan la toma o no de decisión; estos factores, a su vez, se sustentan en trasfondos sociales, culturales, económicos y políticos de los actores involucrados, ya sea que las decisiones se tomen de manera individual o colectiva (Bachrach y Baratz, 2009).

La *implementación* de políticas públicas, por su parte, contempla acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos. Sus acciones son pequeños esfuerzos que se dan con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, junto con aquellos esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas (Van Meter y Van Horn, 1975). Dicho proceso contemplará una diversidad de fases y decisiones que consideran diferentes recursos —*inputs*—, productos —*outputs*— y resultados —*outcomes*—, en un marco que combina hipótesis de implementación e hipótesis de impactos.

Por último, *el proceso de evaluación* de políticas públicas se constituye en uno de los instrumentos integrados al análisis de las políticas públicas, de carácter político y multidisciplinar, guiado por una serie de exigencias y valores que tienen por objeto apreciar la eficacia de los programas o políticas públicas. La evaluación implica:

[...] un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención pública —norma, programa, plan o política—, que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores, a los gestores públicos y a la ciudadanía en general (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, 2010, p.13).

Por lo expuesto, el análisis del caso, desde la perspectiva del modelo de ciclo de políticas públicas, permitirá organizar los hechos e identificar los procesos que permitirán analizar, comprender y debatir los marcos normativos de la política pública.

### **3.2 Sobre las decisiones públicas**

Pretender comprender la realidad y el contexto en que se configuran las decisiones y políticas públicas demanda, a su vez, contar con un modelo teórico que guíe dicha comprensión. Así, el análisis de las políticas públicas, desde una perspectiva científica, brindará la posibilidad de organizar el fenómeno estudiado, privilegiando determinados objetos de análisis, problemáticas y tipo de factores que serán considerados en la interpretación y/o explicación de la realidad (Fontaine, 2015).

Dado que esta investigación presta especial atención *al proceso que da forma a la política pública* —además de a su contenido específico—, se defenderá la tesis de que tanto el concepto de agente —planteado por Sen— como la relevancia que le confiere a la participación pública del individuo como miembro participante de las actividades que afectan su vida, serán elementos constitutivos del análisis y del debate de los hallazgos, así como de la interpretación y la explicación de la realidad.

A partir de la literatura existente y tomando como principal referencia lo planteado por Fontaine (2015) y Dente y Subirats (2014), se pueden identificar al menos cinco modelos decisionales, entendiendo por modelo a la construcción analítica que establece los elementos esenciales del proceso de toma de decisión; esto es: “El decisor, sus recursos cognitivos, las actividades de búsqueda de soluciones, las modalidades y criterios de decisión y sobre todo, las relaciones que existen entre estos diversos criterios” (Bobbio, 1996, p. 13, citado en Dente y Subirats, 2014, p.53). A continuación, se reconstruyen estos cinco modelos decisionales:

El *modelo racional (i)*, que parte del supuesto de que quien toma una decisión debe seguir un proceso estructurado en un serie de pasos fundamentales y continuos, los cuales inician con el análisis del problema, sus causas, dimensiones y factores; continúa con la identificación de alternativas de solución; sigue con el análisis comparado de las alternativas, costes, beneficios, ventajas y desventajas; y concluye con la elección de la alternativa más óptima, la cual minimice costes y maximice el beneficio.

Dicho modelo prescriptivo del proceso de decisión pretende explicar todo lo que sucede durante el proceso. Sin embargo, es altamente probable que todas las condiciones expuestas no se den de manera simultánea, por lo que uno de sus principales problemas está relacionado con el conjunto de condiciones que el modelo presupone en materia de decisiones vinculadas a los procesos, el acceso a información perfecta, alternativas desarrolladas en términos de costes y beneficios, etc.

En segundo lugar, se tiene el *modelo de racionalidad limitada (ii)*, que parte de la premisa de que se tiene un conocimiento limitado de las alternativas disponibles y un limitado acceso a la información y el conocimiento, y que se dispone de capacidad limitada; por lo tanto, no es posible tomar decisiones óptimas sino principalmente satisfactorias. Este modelo tiene una perspectiva prescriptiva, descriptiva y explicativa, dado que permite establecer límites al proceso de búsqueda de alternativas, y reconoce que la decisión no necesariamente es la mejor posible, y podría hacerse sobre la base de un análisis incompleto.

Tercero, *el modelo incremental (iii)*, planteado por Lindblom (en Fontaine, 2015), que surge como una crítica al pensamiento sinóptico del modelo racional y a su idea de que se pueden tomar decisiones sobre la base de un análisis exhaustivo de los problemas, basados en una

comparación sistemática de todas las alternativas posibles para abordar dichos problemas. Tal como planea Fontaine, en el modelo incremental:

La decisión en torno a las mejores políticas depende de un ajuste mutuo entre las posiciones de los actores estatales y no estatales más que de una relación entre objetivos y medios. Los participantes pueden llegar a un acuerdo sobre medidas específicas o programas, tras una discusión o una negociación, aunque no necesariamente compartan los mismos valores e intereses ni tampoco coincidan en el valor dado a los objetivos y medios de una política. Por consiguiente, el indicador de calidad de una política radica en la consecución de un acuerdo satisfactorio entre partes, más que en alcanzar objetivos óptimos mediante medios elegidos racionalmente (Fontaine, 2015, p. 15).

Este modelo complementa el pluralismo al tomar en cuenta la participación de múltiples actores con desiguales capacidades de acción e incidencia política (Lindblom, 1991). Este marco analítico define las decisiones públicas como pequeños ajustes incrementales respecto de decisiones anteriores. Si bien una de las virtudes del modelo es el realismo, también es cierto que resulta conservador y que no permite explicar grandes cambios en materia de decisiones públicas.

Según el *modelo “cubo de basura” (iv)* de James March y Johann Olsen, el elemento clave para interpretar los resultados es el contexto. Así:

Todas las situaciones decisionales en las que existe ambigüedad en los objetivos (que están mal definidos por los actores), en la tecnología a utilizar (que es poco clara), y en la participación de los actores (que tiende a variar en el curso del tiempo), la decisión acaba surgiendo del encuentro casual —influenciado además por la intervención de factores coyunturales— entre problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección (Dente y Subirats, 2014, p. 64).

Por tanto, las decisiones serían el resultado de una coincidencia “más o menos casual” en el tiempo, entre los problemas que buscan solución, las soluciones que buscan problemas, los



actores que van buscando problemas por resolver, intereses que satisfacer o alianzas que crear. Este modelo es fundamentalmente descriptivo-interpretativo, dado que puede explicar y justificar las características reales de determinados procesos decisionales.

Por último, en la literatura consta el *modelo de “corrientes múltiples”* (v) propuesto por John Kingdon, que se inspira en el incrementalismo y se plantea como un modelo para la elaboración de agenda, también basado en la racionalidad limitada y el pluralismo, el cual asume que las nuevas decisiones no se toman *ex nihilo* sino que dependen de las anteriores (Kingdon, 1995). Este modelo asume que los cambios imprevistos dan una nueva orientación a una política cuando se abre una ventana de oportunidad, esto es:

Cuando tres “corrientes” convergen: el reconocimiento de la legitimidad de un problema, el acuerdo en torno a una solución a este problema y la voluntad política de aplicarla. Estas corrientes convergen en escasos y breves momentos. En realidad, el reconocimiento de un problema de política implica que los actores estatales y no estatales discriminen los múltiples problemas existentes y se pongan de acuerdo con los más urgentes (Fontaine, 2015, p.15)

De este modo, se plantea el reconocimiento social de un problema —la corriente del problema—, que tiene vida propia y que puede tomar un curso inesperado o depende de la aparición de nuevos datos que ponen en evidencia aspectos del problema, los cuales hasta el momento eran desconocidos; las alternativas de solución —la corriente de las soluciones— que puede surgir con la existencia de nuevos financiamientos y/o avances tecnológicos; y, finalmente, la política —la corriente de la política— que depende de los factores políticos que acompañan a los otros dos procesos. Este modelo tiene la virtud de explicar los grandes cambios en materia de política pública. Sin embargo, al establecer que estos son productos de la “coincidencia” de las tres corrientes, se deja de lado la posible intencionalidad que también existe en la formulación de las políticas públicas.

### 3.3 Sobre el paradigma de desarrollo humano y el enfoque de capacidades

Históricamente, el desarrollo ha sido comprendido y promovido en términos de crecimiento económico, utilizándose el Producto Interno Bruto (PIB) como referencia del nivel de bienestar en un país. La tasa de crecimiento del PIB es tomada como indicador del estado de salud general de la economía: “en términos amplios, cuando el PIB real aumenta, la economía está funcionando bien” (Callen, 2008, p. 2). De ello se desprende que el desarrollo tiene como objetivo fundamental la maximización del bienestar económico.

En este orden de ideas, se define la pobreza como la situación de aquellos hogares que no logran reunir, de forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros. Así, el mecanismo tradicional para establecer *quién* o *quiénes* son pobres ha sido el enfoque de *línea de la pobreza*, que define como *pobres* a las personas que pertenecen a hogares cuyos ingresos no les permiten adquirir una canasta de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades básicas, desde una perspectiva centrada en el valor del presupuesto necesario para dicha adquisición.

Esa forma de conceptualizar el desarrollo y la pobreza invisibiliza el hecho que, tal como plantea Amartya Sen (1999), el uso que las personas dan a una determinada renta depende de circunstancias y contingencias personales y sociales como: (i) la heterogeneidad personal, pues las necesidades de las personas son diferentes y los requerimientos para atenderlas varían y, en determinados casos, la renta no es una condición suficiente para atender dichas necesidades — por ejemplo: las necesidades específicas de las personas con discapacidad —; (ii) la diversidad relacionada con el medioambiente y la exposición a condiciones adversas —por ejemplo: los riesgos frente a los desastres naturales —; (iii) las diferencias del clima social, relacionadas con las condiciones sociales, incluidos los sistemas de enseñanza pública, la exposición de mujeres, niñas y niños a la violencia, la calidad de los servicios disponibles, etc.; (iv) las diferencias entre las perspectivas relacionales, vinculada a los bienes que exigen pautas de conducta arraigadas en una comunidad y que varían de una sociedad a otra, como las expectativas y/o pautas aspiracionales de la maternidad, la masculinidad, la racialización de grupos de población, etc.; y (v) la distribución dentro de la familia, relacionada con el uso de la renta familiar para satisfacer las necesidades e intereses de cada uno de sus miembros.

De esta manera, si bien la ausencia de renta suele ser considerada la principal causa de las privaciones relacionadas con la pobreza, existen razones sustanciales para prestar atención a *cómo* las circunstancias personales, las identidades asignadas y los sistemas sociales interactúan con la distribución de la renta, la producción de desigualdad, el mantenimiento de privilegios y las oportunidades reales de desarrollo.

No obstante, la concepción de pobreza y desarrollo expuesta fue problematizada con mayor contundencia en el debate público en la década de 1990, con el lanzamiento del Informe de Desarrollo Humano del PNUD, en el cual se cuestiona el crecimiento económico como finalidad del desarrollo, confrontándolo con la comprensión del desarrollo en términos de “proceso de expansión de libertades reales de que disfrutaban los individuos” (Sen, 1999, p. 19). Este informe expone las ideas centrales del paradigma de desarrollo humano, planteando que “el objetivo básico del desarrollo humano es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa [definiendo el desarrollo como] un proceso por el cual se amplían las oportunidades del ser humano” (PNUD, 1990, p. 31). Por lo tanto, el objetivo último de las políticas públicas debería estar centrado en las personas y en ampliar las posibilidades de estas para elegir sobre sus vidas y no solo sobre sus ingresos.

En ese sentido, a diferencia de los conceptos pasivos de “línea de pobreza” y “necesidades básicas”, el concepto de “capacidad” se relaciona naturalmente con la perspectiva de libertad positiva, dado que a partir de las capacidades de una persona se logra evaluar qué puede *ser* y *hacer* una persona, en contraposición a qué *se puede hacer por una persona*, prestando atención en *qué oportunidades tiene verdaderamente la persona a su disposición para hacer o ser lo que pueda* (Nussbaum, 2012). Esto último puede ser particularmente problemático en contextos sociales caracterizados por la desigualdad, si se considera que las capacidades de las personas dependen, entre otras cosas, del conjunto de bienes que pueden dominar (Sen, 1983).

Las afirmaciones anteriores sugieren que, si bien la perspectiva de satisfacción de las necesidades de educación, salud e identidad puede tener ventajas para el caso de niños, niñas y adolescentes, no necesariamente las tendrá para las personas adultas vinculadas a la satisfacción de dichas necesidades; en este caso, las madres usuarias del PTMC. Por consiguiente, la perspectiva del paradigma de desarrollo humano y el enfoque de capacidades,

además de permitir el análisis de la distribución de bienes, servicios y/o recursos en las familias receptoras del programa, también propone analizar *cómo* se establece el proceso de conversión de dichos bienes —la transferencia monetaria— y servicios —educación, salud e identidad— en funcionamientos y capacidades, y *cómo* estas varían o no dentro de las propias familias, en función de ciertos parámetros, tales como la distribución de las responsabilidades de cuidado, el tamaño de las familias, la edad de los miembros de la familia, las pautas de género, las relaciones sociales, las características étnico-raciales de las familias, su ubicación territorial, etc.

En síntesis, durante el análisis de la política de protección social y la evaluación de su impacto en el bienestar de las personas, es preciso prestar atención tanto a las capacidades internas de las personas como a las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales en las que se desenvuelven, dado que los valores sociales y las costumbres vigentes pueden influir en las libertades de que disfrutan los individuos y tienen razones para valorar. Las normas compartidas pueden influir en aspectos sociales como la equidad de los sexos, la concepción de maternidad, la noción y distribución del cuidado de hijos e hijas, el tamaño de las familias, etc. (Sen, 1999).

Debido a ello, es importante resaltar que, en el ejercicio de la libertad, influyen los valores y, en estos, a su vez influyen los debates públicos, las estructuras económicas y sociales tales como el racismo, el capitalismo, el patriarcado y la interacción de dichos sistemas, generando o limitando las condiciones y/o libertades de participación de las personas (Sen, 1999). Entonces, resulta esencial —en términos de Nussbaum— que exista un umbral más que suficiente para garantizar la dignidad humana, el cual puede incluir: (i) las diez capacidades centrales propuestas por Nussbaum; y/o (ii) el marco global de derechos humanos. Para tal efecto, estos son importantes tanto en la dimensión constitutiva como instrumental de los derechos y de las libertades políticas de las personas.

Cuadro 3.1: Desarrollo humano, prioridades, principios y capacidad de agencia  
(Basado en Alkire y Deneulin, 2018)

El objetivo básico del desarrollo humano es ampliar las opciones de las personas, creando un ambiente propicio para que estas disfruten de vidas largas, saludable y creativas. Ello implica realzar las capacidades de las personas en todas las áreas de sus vidas —políticas, económicas, sociales y culturales— tanto en el presente como en el futuro. Así pues, el paradigma de desarrollo humano permite definir los fines del desarrollo y analizar las opciones adecuadas para alcanzarlos, manteniendo la ampliación de las elecciones de las personas y el enriquecimiento de sus vidas como punto de referencia.

Dentro de ese marco —y parafraseando a Sen (1999)— niños, niñas, adolescentes y las madres receptoras del programa JUNTOS deben verse como seres que participan activamente en la configuración de su propio destino y no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo, dado que deben ir de la mano tanto la agencia de las personas como la expansión de las oportunidades que tienen para vivir una vida digna.

Para tal efecto, el paradigma de desarrollo humano permite, por un lado, prestar atención al *aspecto evaluativo de la política*: ¿Cómo y de qué manera la vida de los niños, niñas, adolescentes y de sus madres mejoró en calidad a partir del programa JUNTOS? De igual manera, se debe prestar atención en el *aspecto de agencia de la política*: ¿Cómo dicha mejora se pudo alcanzar a partir del fortalecimiento de la calidad de agentes de los niños, niñas, adolescentes y sus respectivas madres?

Al mismo tiempo, sobre la base de los cuatro principios de desarrollo humano planteados por Mahbub ul Haq, se tiene la posibilidad de analizar:

- La *equidad*, basada en la idea de justicia e imparcialidad, en tanto principio relacionado con el concepto de igualdad, que tiene en cuenta la justicia distributiva entre los sujetos afectados por la desigualdad y/o la discriminación; tal es el caso de las mujeres, niños, niñas y adolescentes racializados y en situación de pobreza y pobreza extrema.
- La *eficiencia*, relacionada con la utilización de los recursos existentes para alcanzar el objetivo de ampliación de capacidades de los individuos, sus familias y sus comunidades, mediante el uso óptimo de los recursos humanos, materiales, medioambientales e institucionales.
- La *participación* y el *empoderamiento*, entendidos como los procesos por medio de los cuales las personas actúan como agentes, ya sea individualmente o en grupo. Este principio implica que las personas deben estar involucradas en las diversas fases del ciclo de la política pública, no solo como beneficiarias sino como agentes capaces de perseguir y alcanzar las metas que valoran y que tienen razones para valorar, permitiendo evaluar el nivel de incorporación en la política de protección social de los intereses y las necesidades de las mujeres, niñas, niños y adolescentes racializados.
- La *sustentabilidad*, referida al sostenimiento atemporal de los avances alcanzados en materia de desarrollo humano e igualdad de capacidades, considerando el ámbito social, político, financiero, cultural y ambiental.

Además, complementando dichos principios, la investigación toma los derechos humanos, los principios redistributivos, la justicia de género y la justicia étnico-racial como marcos de referencia constitutivos para el análisis del programa JUNTOS y la política de protección social peruana.

Por último, se puede decir que el paradigma de desarrollo humano se constituye en una comprensión más amplia del desarrollo que, inspirada en los trabajos de Sen (1999; 2010) sobre el enfoque de capacidades y su idea de justicia, establece la posibilidad de evaluar la política pública a partir de la problematización y la definición, normativas y economicistas, de la pobreza y el desarrollo, permitiendo trascender la perspectiva centrada solo en la carencia de recursos económicos y dotando a la investigación de la posibilidad de analizar y evaluar la política de protección social a partir de la comprensión del desarrollo y la pobreza como fenómenos multidimensionales, relacionados con otras estructuras sociohistóricas, políticas y económicas —como el racismo, el capitalismo y el patriarcado— que reducen las libertades de las personas.

### *Sobre el enfoque de capacidades*

El enfoque de capacidades de Sen puede resumirse como “un marco normativo amplio para el análisis y la evaluación del bienestar individual y de los acuerdos sociales del diseño de políticas públicas y de las iniciativas de intervención y cambio social” (Deneulin, 2015, p. 9). De esta manera, el enfoque de capacidades permite reflexionar sobre las participaciones del Estado, el mercado y la sociedad civil, así como sobre sus interacciones e influencias en la generación y/o implementación de políticas públicas que impulsan o limitan el logro de funcionamientos centrales en las personas.

Por consiguiente, el enfoque de capacidades dota a la investigación de la posibilidad de asumir a cada persona como un fin en sí mismo, de analizar cómo la política de protección social impacta en cada persona como sujeto portador de una variedad de derechos y libertades, lo que da la posibilidad, a su vez, de preguntarnos qué grupos de personas merecen especial atención en la estructura de la política (Nussbaum, 2012).

El enfoque de capacidades de Sen asume como *posición normativa el “individualismo ético”*, considerando que la unidad fundamental más pequeña de preocupación moral es la persona. Esto se relaciona con el interés de no pasar por alto cómo las unidades de grupo, familia o comunidad pueden invisibilizar, de manera sistemática, las desigualdades existentes o potenciales dentro de dichas unidades (Alkire y Deneulin, 2018). Por todo esto, el enfoque de capacidades se asienta tanto en la concepción de (i) *libertad de procesos* que

hacen posible la libertad de acción y decisión; como en la de (ii) *oportunidades reales* que tienen los individuos dadas sus circunstancias personales y sociales (Sen, 1999).

De ello se puede inferir que el foco de las políticas públicas “es liberar a las personas para que disfruten de una combinación de funcionamientos que les permita ampliar sus capacidades” (Alkire y Deneulin, 2018, p. 63). Las *capacidades* son, por lo tanto, un conjunto de vectores de funcionamientos, “los cuales reflejan las libertades de las personas para llevar un tipo de vida u otro [...] para poder elegir entre posibles formas de vida” (Sen, 1992, p. 40). Esto es la libertad de disfrutar de funcionamientos diferentes y de tener opciones; expresado de otra manera: las *capacidades* son “las libertades fundamentales que [una persona] disfruta para llevar el tipo de vida que él o ella tienen razones para valorar” (Sen, 1999, p.87). Los *funcionamientos*, por su parte, son definidos como “las diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser” (Sen, 1999, p. 75); son las actividades y estados que conforman el bienestar de la población y que tienen una relación indirecta tanto con bienes e ingresos como con las necesidades básicas.

Es necesario resaltar que la importancia de colocar *la libertad* en el centro del enfoque de capacidades radica en que: (i) si solo nos centramos en ampliar los funcionamientos, podemos conseguirlos por la fuerza, la coerción, la dominación o el colonialismo —por ejemplo, las esterilizaciones forzadas—; (ii) la gente razonable a veces elige privarse de algo, en algún aspecto de su vida, para disfrutar de otro tipo de bienestar —por ejemplo, un estudiante que podría vivir mejor si trabajase pero prefiere vivir en hacinamiento y con privaciones durante un tiempo para obtener su grado académico—; (iii) centrarse en las libertades permite prestar atención al empoderamiento, la responsabilidad y la acción pública bien informada (Alkire y Deneulin, 2018). Por ello, centrarse en las libertades permite que la investigación pueda analizar la oportunidad y el proceso, esto es, analizar *la capacidad del sujeto de protección social para alcanzar lo que tienen razones para valorar y la libertad involucrada en el proceso mismo de implementación del programa*.

Mientras tanto, la concepción de *agente* refiere a la persona que actúa y provoca cambios, y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que también los evaluemos o no en función de algunos criterios externos. El concepto de agente refiere especialmente al papel de agencia del individuo

como miembro público y como participante en actividades económicas, sociales y culturales. En términos de Sen, un agente es “alguien que actúa y produce cambios” (Sen, 1999, p. 19).

Vinculado a este concepto, el enfoque de capacidades resalta que, para que las personas puedan ser agentes de sus propias vidas, “necesitan saber cómo funciona el mundo a su alrededor, necesitan poder hablar en público sin sentir temor y poder articular sus argumentos, necesitan poder cuestionar los argumentos de los demás y verificar si la información públicamente disponible es certera” (Deneulin, 2015, p. 8). Cabe mencionar que la agencia está asociada directamente con el enfoque de empoderamiento y participación; por ejemplo:

Un individuo puede mejorar sus oportunidades de bienestar si su empleador informal le ofrece un día franco a la semana, pero no podrá mejorar su agencia a menos que pueda reclamar, sin temor por ser sancionado otros beneficios laborales o decidir qué día específico quiere usar su franco (García Valverde, 2016, p. 117).

Para tal efecto, la agencia de la persona depende de su entorno institucional y de cómo estos garantizan los **factores de conversión**. Estos son los que permiten o no a una persona transformar sus recursos e ingresos en funcionamientos y capacidades. En ese sentido, y dado que para la investigación es clave prestar atención a las oportunidades reales de las personas para alcanzar sus objetivos —es decir, para elegir la vida que tienen razones para valorar—, es necesario considerar que las características personales de los individuos cobren *significados situacionales* —ser mujer en sociedades más o menos machistas, no ser blanco en sociedades más o menos racistas, ser niños o niñas en sociedades más o menos adultocéntricas, etc.—, que determinan la capacidad de las personas para convertir los bienes primarios en capacidades y funcionamientos con el fin de alcanzar sus objetivos.

Para tal efecto, Sen (1999) identifica cinco factores de conversión: (i) heterogeneidades personales; (ii) diversidad del entorno; (iii) variaciones institucionales; (iv) diferencias en las perspectivas de sociabilidad; y (v) distribución hacia el interior de la familia. No obstante, es importante resaltar que el Estado juega un papel esencial en “asegurar los



factores de conversión de modo que las personas puedan lograr formas de ser y hacer valiosas” (Deneulin, 2015, p. 6).

En resumen, el paradigma de desarrollo y el enfoque de capacidades permiten analizar los marcos normativos que rigen el diseño y la implementación de la política de protección social peruana plasmados en el programa JUNTOS, facilitando el debate sobre su incidencia en la expansión de las libertades humanas y permitiendo prestar atención a los “resultados finales” esperados en el sujeto de protección social —es decir, a la ampliación de libertades de niños, niñas y adolescentes—, así como a los “resultados globales” del programa relacionados con la ampliación de libertades de las sujetas sociales, vinculadas a la implementación y el alcance de los resultados del PTMC —es decir, las mujeres racializadas madres y receptoras de la transferencia monetaria—.

### **3.4 Desarrollo humano, teorías feministas y enfoque de capacidades**

Un elemento central del enfoque de capacidades es el reconocimiento de que los arreglos sociales demandan *igualdad en el espacio de las capacidades*, dado que podemos cometer crasos errores si tratamos de asignar a todas las personas la misma cantidad de recursos, invisibilizando la capacidad de agencia y los factores de conversión. Esto sería ignorar que las personas no cuentan con las mismas condiciones y oportunidades para convertir recursos, bienes y servicios en funcionamientos y capacidades.

En términos de Sen, “[e]l problema de la desigualdad se agrava cuando en lugar de centrar la atención en la desigualdad de la renta se centra en la desigualdad de la *distribución de libertades y de capacidades fundamentales*, debido principalmente a la posibilidad de que la desigualdad de la renta vaya ‘acompañada’ de la desigualdad de las ventajas para convertir las rentas en capacidades” (1999, p. 151).

De la misma manera, en términos de poder, existe siempre el peligro de que los más poderosos —como una elite económica, un grupo étnico, un género, un grupo etario o un partido político— sean quienes seleccionen y prioricen las capacidades que coinciden con sus puntos de vista (Alkire & Deneulin, 2018) y, en determinados casos, perpetúen

condiciones de desigualdad y privilegios a expensas de los grupos humanos con menor poder en determinada estructura social.

En consecuencia, las preguntas claves para seleccionar y analizar las capacidades podrían ser: (i) ¿cuáles son las capacidades valoradas por las personas que van a disfrutarlas —y a las que se les otorga una alta prioridad—?; (ii) ¿cuáles son las capacidades relevantes para una determinada política, proyecto o institución? (Alkire & Deneulin, 2018, p. 74); por consiguiente, en materia de protección social en el Perú, sería clave preguntarnos: (iii) *¿cuáles son las capacidades que son valoradas por mujeres, adolescentes, niñas y niños racializados usuarios de los PTMC?*; y iv) *¿estas capacidades fueron relevantes en el proceso de configuración y/o implementación del programa JUNTOS?*

En virtud de ello, enfocarse en las capacidades como objetivos sociales está directamente relacionado con el principio de *igualdad humana y la eliminación de toda forma de discriminación* por género, edad, raza, procedencia territorial, entre otras; desde la perspectiva del enfoque de capacidades, la meta de cada política es la promoción de las capacidades de cada persona. En términos de Martha Nussbaum se puede “reformular nuestro *principio de cada persona como un fin*, articulándolo como un *principio de la capacidad de cada persona*: las capacidades buscadas se buscan para *todas y cada una de las personas*, no en primera instancia para grupos o familias o estados u otros corporativos” (Nussbaum, 2012, p. 115).

Como se puede inferir, el paradigma de desarrollo humano y el enfoque de capacidades también exigen visibilizar la importancia de problematizar la unidad familiar como punto de referencia de la política pública dado que, como bien plantea Lourdes Benería (2008), gracias a los modelos neoclásicos que inciden en la configuración de las políticas públicas, las políticas de protección social se han construido alrededor de la noción de una *unidad doméstica unitaria*, asumiendo —equivocadamente— que en ella se toman las decisiones simplemente sobre la base de una función de utilidad, sin distinguir entre los diferentes miembros que conforman la unidad familiar. Ello claramente invisibiliza, por ejemplo, cómo el sistema patriarcal puede incidir en el control y distribución de los bienes, privilegios, servicios, oportunidades y bienestar.

Por consiguiente, problematizar la unidad familiar y concebirla como un lugar en el que se producen *conflictos cooperativos* (Sen, 1983), permite reconocer el proceso de negociación que se da en relación con *quién controla y cómo se distribuyen los recursos de la transferencia monetaria, los bienes y los servicios asociados al PTMC*. Ello, a su vez, está directamente vinculado con las estrategias implícitas o explícitas de cada uno de los miembros de la unidad familiar, razón por la cual se pueden alcanzar una diversidad de resultados. En consecuencia, con la noción de los conflictos cooperativos, “Sen abre la puerta a la inclusión de una amplia gama de factores no económicos que afectan a la negociación y al poder relativo de los miembros de la unidad doméstica” (Benería, 2008, p. 32).

Lo antes expuesto sugiere que, si bien la familia es la unidad de referencia del PTMC, es pertinente analizar también a cada miembro de la familia como un fin en sí mismo y responder a cuestiones como: (i) ¿Qué capacidades están en juego cuando hablamos de los sujetos de protección social comprendidos en la unidad familiar receptora la transferencia monetaria?; (ii) ¿Las capacidades de quiénes están siendo ampliadas y/o reducidas a partir de la implementación del programa?; (iii) ¿Quién controla y cómo están distribuidos los recursos y beneficios generados a partir del PTMC en la unidad familiar?; (iv) ¿Cómo inciden los PTMC en la ampliación y/o limitación de la capacidad de agencia de las mujeres —madres y niñas— racializadas receptoras de la transferencia? (v) ¿Qué factores estructurales —privilegios/desigualdad de clase, etnia-raza, género— facilitan o limitan la conversión de recursos en funcionamientos y capacidades?

En virtud de ello, resulta pertinente problematizar el rol de corresponsabilidad que el Estado asigna a las mujeres racializadas en situación de pobreza, estableciendo para ellas funciones constitutivas y determinantes para el “éxito” de la política de protección social implementada mediante el programa JUNTOS. Esto nos lleva a preguntarnos lo siguiente: *¿La política de protección social ejecutada mediante el programa JUNTOS trata a las mujeres racializadas en situación de pobreza como un fin en sí mismas o como un apoyo para los fines de otros?*

*Sobre el feminismo decolonial, el enfoque de capacidades y las políticas de protección social*

Los feminismos, en tanto pensamientos teóricos, discursos políticos y acciones prácticas, dotan a la investigación de la posibilidad de cuestionar el carácter androcéntrico y heteropatriarcal de los modelos ortodoxos asociados a la configuración de las políticas públicas, modelos que no incorporan los factores no-económicos que intervienen en la construcción de las relaciones políticas, económicas y sociales, y que se sostienen sobre la reproducción de un sistema patriarcal que busca perpetuar las jerarquías de género, los privilegios y la subordinación de las mujeres.

Sobre la base de los supuestos del enfoque de capacidades, la agencia de la persona depende de su entorno institucional y de cómo aquellos garantizan los factores de conversión. En ese sentido, es necesario visibilizar que las características personales de los individuos, así como las identidades que les son asignadas socialmente, cobran *significados situacionales y realizaciones situadas* que determinan la capacidad de las personas para convertir los bienes primarios en capacidades y funcionamientos —como se dijo antes: ser mujer en sociedades más o menos machistas, ser no-blanco en sociedades más o menos racistas, ser niños o niñas en sociedades más o menos adultocéntricas, etc.—.

En líneas generales, los avances progresivos en materia de realización de derechos nos indican que asumir la igualdad entre hombre y mujeres —*incluso entre las propias mujeres con características diversas: étnico raciales y de género, así como en diferentes circunstancias: de clase, edad, etc.*— no solo es insuficiente sino que puede resultar injusto, por lo que necesitamos plantearnos su problemática y desarrollar un marco de igualdad que permita a nuestras diversas sociedades gestionar equitativamente las necesidades de hombres y mujeres, considerando el efecto diferenciado que tienen la etnia-raza, la clase, el género, la edad, la ubicación territorial y geopolítica, entre otras limitaciones de poder (Ramphele, 1997).

Por consiguiente, dada la naturaleza de la política que la investigación evalúa y la relevancia de la participación de las mujeres en ella, es preciso perseguir no solo la cualidad universal y general del género sino la explicación significativa. Esto implica analizar los significados

situacionales y las realizaciones situadas de las mujeres del programa JUNTOS, considerando que el lugar ocupado por la mujer en la política pública y en la vida social no es producto —en sentido directo— de las cosas que hace, sino del significado que adquieren sus actividades en la interacción social en una realidad concreta (Scott, 2008).

Atendiendo a dichas consideraciones, el feminismo decolonial, al pluralizar el sujeto político del feminismo —pasando de la noción universal de “mujer” a la visión plural de “las mujeres”— brinda a la investigación la posibilidad de debatir en relación con los sujetos de la política pública, prestando atención a cómo las identidades construidas y/o asignadas socialmente inciden en los factores de conversión, la capacidad de agencia y las posibilidades de ser y hacer lo que realmente valoran las personas. En consecuencia, permite prestar atención a los procesos de racialización de los grupos en situación de pobreza en el Perú —hombres, mujeres, niños y niñas indígenas y afrodescendientes—, la configuración de los privilegios y la acumulación progresiva de la desigualdad; todo esto, vinculado a los objetivos de la política de protección social y el PTMC JUNTOS.

El feminismo decolonial brinda la posibilidad de trascender la universalidad, la cual no considera los contextos históricos ni las experiencias individuales y colectivas de mujeres que, si bien son víctimas del sexismo y el patriarcado, también son impactadas por los efectos de otros sistemas de opresión y exclusión como el racismo, el clasismo y el heterosexismo (Curiel, 2007). Esto es particularmente relevante si se reconoce que las familias, mujeres, niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, usuarios del programa JUNTOS, pertenecen mayoritariamente a los pueblos originarios ubicados en la sierra y selva del Perú, y —aunque en menor medida— a otros grupos racializados de la costa peruana, como son los y las afrodescendientes.

En ese sentido, tal como refieren Yuderkys Espinosa (Barroso, 2014) y María Lugones (2008), el *sistema sexo-género* planteado por Gayle Rubin es (re)definido —desde una perspectiva decolonial— como el *sistema moderno colonial de género*; esto implica que:

“[e]l género en realidad aplica para quienes han sido producidos dentro del canon del humano, que es la gente blanca y europea, o descendiente de europea”, [p]ara el resto de la gente —esa gente que fue pensada como no

humana— era imposible que se aplicara el género. Porque si género es justamente que hay una mujer que espera en la casa y atiende a los hijos, mientras que el hombre está fuera trabajando, pues eso no ha sido para la gran mayoría de lo que hoy interpretamos como mujeres [en América Latina]. Nosotras hemos tenido que trabajar de sol a sol junto con los compañeros y hemos sido explotadas igual que ellos, nuestras vidas han tenido el mismo destino y hemos tenido que enfrentar esa violencia que viene del Estado capitalista y liberal. Ahí es donde una comienza a decir y ver de qué manera es que todos estos sistemas [en lo que habitamos] hoy, se van dando correlativamente, *no es que nazcan separados, sino que nacen de una manera articulada donde el género tiene que ver con una posición de raza y de clase, y el lugar de lo humano también* (Barroso, 2014, s.p.; la cursiva es nuestra).

Asimismo, el feminismo decolonial plantea una diversidad de cuestionamientos claves al feminismo occidental, siendo dos de ellos particularmente relevantes para la presente investigación: (i) *la división de la esfera pública y privada*; en aquellos espacios donde se evidenciaba la división sexual del trabajo, esta pierde su “sentido absoluto”, dado que en las experiencias de muchas mujeres indígenas y afrodescendientes, ambas esferas se constituyen en espacios de explotación económica, de construcción de estereotipos, de roles sexualizados y racializados, siendo ubicadas en esferas laborales menos valoradas y remuneradas, como lo son el trabajo doméstico y el trabajo de cuidado (Collins y bell hooks, citadas en Curiel, 2007); (ii) *el análisis de la familia concebida como institución que sostiene la explotación de las mujeres sobre la base de roles sexuales definidos y diferenciados*, sostenidas en la heterosexualidad normalizada, que no toma en cuenta las prácticas de afirmación y resistencia al racismo que tienen las familias indígenas y afrodescendientes en el proceso de socialización a lo largo de la vida, perdiendo de vista que “[e]se racismo cotidiano e institucional que viven en la esfera pública, hace que la familia en cualquiera de sus formas, sea una especie de refugio que les permite cierta sobrevivencia emocional y apoyo colectivo (Brah, 2004; Bhavnany y Coulson, 2004; citadas en Curiel, 2007).

En resumen, se debe resaltar que la dicotomización de la diferencia sexual hombre-mujer no es suficiente para comprender la experiencia de las mujeres peruanas, dado que no logra conceptualizar las diferencias contenidas en la simbolización y la práctica de las relaciones

de género. Es por esta razón, tal como propone el feminismo decolonial, que las perspectivas culturales deben ser incluidas como un factor estructurante y central de la desigualdad en las relaciones de género; de esta manera, toda definición de género debe incorporar identidades asumidas y/o asignadas producto de los procesos de racialización, la desigualdad de clase, la experiencia de dominación colonial y las dependencias de la sociedad en que se circunscribe la política pública y social a analizar (Tarrés, 2013).

De esto se desprende que el racismo requiere ser comprendido como procedimiento ideológico mediante el cual un orden social desigual es presentado como “natural”, siendo que esta “naturalización” de la condición social no solo se da a nivel ideológico sino también en los niveles económico, político y sociológico —en la medida que la posición social continua siendo, en gran parte, una cuestión de descendencia y de origen étnico-racial—, y que ambas concepciones se refuerzan recíprocamente (Stolcke, 2000). El racismo presupone la construcción “naturalizada” de la diferencia étnica o racial que coloca a un grupo en posición dominante frente a otro que debe ser dominado.

En tal sentido, Rita Segato plantea que en América Latina y, por ende, en el Perú:

Si pensamos que a partir del evento colonial y dentro del orden de la colonialidad que allí se instala, la raza pasa a estructurar el mundo de forma jerárquica y a orientar la distribución de valor y prestigio, entenderemos también que ella tiene un papel central en la definición del *quién-es-quién* y en la atribución de autoridad en el mundo de la formulación de las ideas [y la política pública], su divulgación y su influencia (Segato, 2012, p. 2; la cursiva es nuestra).

El proceso que estructura esta jerarquización puede ser definido como *proceso de racialización*:

[M]ediante el cual [a] los cuerpos, los grupos sociales, las culturas y etnicidades se les produce como si pertenecieran a diferentes categorías fijas de sujetos, cargadas de una naturaleza ontológica que las condiciona y estabiliza; [...] [dicho de otro modo, la racialización puede ser entendida]

como la producción social de los grupos humanos en términos raciales [...] en la que las razas son un constructo social histórico, ontológicamente vacío, resultado de procesos complejos de identificación, distinción y diferenciación de los seres humanos de acuerdo a criterios fenotípicos, culturales, lingüísticos, regionales, ancestrales, etcétera (Campos, 2012, p. 2).

Raza es signo-significante producido en el seno de una estructura social donde el estado y los grupos que con él se identifican producen y reproducen sus procesos de instalación en detrimento de, y a expensas de, los otros, que este mismo proceso de emergencia justamente segrega secreta y simultáneamente (Segato, 2007, p. 142).

En consecuencia, no se puede afirmar que existen grupos racializados *per se*, pero sí se puede reconocer que los grupos socialmente racializados son producto de prácticas, doctrinas y voluntariosas coproducciones relacionales del ser y del saber. Esto significa que, para que “exista” un grupo racial —sea en términos “biológicos” o culturales— se debe producir al “otro”; *el blanco solo llega a serlo en presencia —física, simbólica, imaginada— del yo en contraste con el no-blanco* (Campos, 2012).

En síntesis, a partir del análisis de la política desde la perspectiva del feminismo decolonial, se puede visibilizar cuáles son los *significados situacionales* y las *realizaciones identitarias situadas* que inciden y participan en quién configura la política de protección, así como en quién y cómo participa de su implementación, hacia quiénes se orientan los resultados esperados y cómo se pretende alcanzarlos.

### ***Sobre la economía feminista, el enfoque de capacidades y las políticas de protección social***

A partir de las contribuciones de la economía feminista se han introducido, en el debate sobre el bienestar social, temas centrales como la importancia del trabajo no remunerado, la economía del cuidado y la sostenibilidad de la vida. Esto se traduce en el desplazamiento del objeto de estudio de esta disciplina —del campo de las actividades de intercambio al campo de las actividades de *aprovisionamiento*—. Por tanto, desde esta perspectiva se define a la economía como:



[E]l estudio del aprovisionamiento social de la vida humana a través de las actividades económicas remuneradas y no remuneradas, interdependientes, con la intermediación de los mercados, los hogares/la comunidad y el gobierno [...] donde las actividades de aprovisionamiento son definidas en un sentido más amplio que incluye todas las actividades destinadas a cubrir las necesidades básicas de la vida, tanto las no remuneradas como las remuneradas [...] En la economía feminista el agente económico tiene sexo (Benería, Berik y Floro, 2018, p. 81, 111, 108).

La economía feminista problematiza los supuestos básicos que subyacen en el análisis económico ortodoxo y su caracterización del comportamiento económico de las personas:

Dicho análisis supone que el sistema económico está integrado por individuos “egoístas” (*homo economicus*), cada uno de los cuales toma decisiones de manera autónoma a través de un procedimiento de maximización [...] basándose en preferencias personales y en su capacidad para satisfacerlas [...]. Las preferencias individuales —aprecio o rechazo a determinados bienes de consumo o actividades en concreto— se suponen estables y no influenciadas por la familia, las amistades, la comunidad o la publicidad (Benería, Berik y Floro, 2018, p. 95).

La economía feminista cuestiona los supuestos del mercado y de la sociedad de mercado que ocultan, en opinión de Diana Strassmann, “una perspectiva androcéntrica y occidental de los conceptos de identidad y capacidad individual de actuar” (Strassmann, 1993, citada en Benería, 2005, p. 56). Esto, debido a que centra el análisis económico en el mercado, desde una perspectiva masculina, blanca, de clase media, ubicada en el norte global y bajo la comprensión de que la sociedad está dividida en una esfera pública y otra privada.

Una de las aportaciones fundamentales de esta literatura radica en la conclusión de que la posición de las mujeres en toda sociedad está regida menos por la legislación sobre igualdad de oportunidades que por factores institucionales y legislativos que la afectan; por ejemplo, la aplicación de

políticas de mercado laboral, la distribución del tiempo en el trabajo remunerado y no remunerado, la seguridad social, los derechos al bienestar social y el régimen institucional de fijación de salarios (Benería, 2005, p. 54).

La economía feminista problematiza la presencia de la mujer y el género en el desarrollo. Si bien reconoce que la vida de las mujeres ha sufrido favorables transformaciones, también deja claro que la igualdad de género, al margen de la atención de otras desigualdades estructurales —clase y raza—, produce la instrumentalización de las mujeres en el proceso de incorporación de sus intereses y necesidades en la configuración e implementación de las políticas públicas. Por lo tanto, las políticas públicas en diversos contextos terminan teniendo poca capacidad para incidir en la realización de los derechos de las mujeres y niñas —racializadas—, en la ampliación de sus libertades y en su capacidad de agencia.

Un ejemplo son los avances recogidos a partir del análisis empírico de la distribución y la toma de decisiones dentro del hogar, en el cual se visibiliza el poder de negociación de las mujeres (Doss, 2013, citado en Benería, Berik y Floro, 2018). Sin embargo, este reconocimiento del poder de negociación de las mujeres se ha traducido muchas veces en la instrumentalización de su participación en programas sociales centrados en la niñez, los cuales dejan sus intereses y necesidades fuera del proceso de configuración e implementación de la política pública, tal como sería el caso de los PTMC.

La economía feminista toma como una propuesta innovadora el planteamiento de Amartya Sen, al asumir el hogar como sede de “conflictos cooperativos”, cuyo marco de negociación requiere de tres factores: (i) la respuesta para asegurar el bienestar frente a una ruptura, esto es, la alternativa a la que podría recurrir una persona si tuviera que sobrevivir físicamente fuera de la familia; (ii) la función del interés personal, que refiere a la percepción que tiene cada cual de sus propios intereses personales; y (iii) la respuesta en función de la contribución percibida, que se relaciona con la percepción que cada cual tiene sobre su contribución a la familia.

Si bien la economía feminista toma como referencia la noción de “conflictos cooperativos”, también contiene una crítica aguda al supuesto de Sen sobre la percepción del propio bienestar individual de las mujeres, a la idea de que estas se consideran como una parte de

la unidad familiar, y a que su dedicación al cuidado de los demás deja poca cabida para la percepción autónoma de sus propios intereses, necesidades y bienestar personal (Benería, Berik y Floro, 2018).

Bina Agarwal debate con Sen y plantea que aunque determinadas mujeres no protesten contra la desigualdad no significa que no sean conscientes de ella; las restricciones de género a menudo impiden a las mujeres actuar abiertamente a favor de su interés personal y pueden dar una apariencia de beneplácito. Los factores que afectan los recursos alternativos de las mujeres y a su poder de negociación relativo se extienden más allá de las fuentes individuales de poder e incluyen las normas sociales, las instituciones del mercado y el Estado, en todos los casos susceptible de transformación a través de las políticas y la acción pública (Agarwal, 1997).

Es así que, a partir de la perspectiva de la economía feminista, se puede desestabilizar las categorías estáticas “mujer” y “hombre” en el contexto familiar, comunitario y social, para preguntarse *cómo* se construyen y reconstruyen la feminidad y la masculinidad, y *cómo* estas estructuras sexuadas impregnan espacios, instituciones y, por ende, políticas públicas y sociales, además de asignar comportamientos y condicionar a los sujetos sociales (Pérez, 2014).

Por tal razón, a su vez, es preciso hablar de heteropatriarcado y no solo de patriarcado, dado que estas relaciones basadas en la noción de la heterosexualidad y de familia nuclear habilitan la reproducción de diversas estrategias y mecanismos útiles al funcionamiento y perpetuación del propio sistema de dominación, como la división sexual del trabajo, la heterosexualidad obligatoria, el pacto sexual, la invisibilidad, el no reconocimiento y la precariedad de los trabajos realizados por mujeres (Pikara Magazine, s/f).

Con este marco de referencia, en el análisis de la política de protección social es posible difuminar las barreras entre trabajo remunerado y trabajo no remunerado, así como las fronteras entre el mundo del trabajo y el resto de las actividades vitales que garantizan el aprovisionamiento social de la vida humana. Es justamente en el campo de los cuidados donde todas estas barreras estallan (Pérez, 2014).

Lo expuesto evidencia claramente el contraste de la economía feminista con los enfoques, tanto liberales como neoliberales, sobre la familia —privilegiados, además, en la política pública—: (i) tratan a la familia como algo que existe “por naturaleza”; (ii) tratan a la familia como una esfera “privada”, colocada por encima de la esfera “pública”; y (iii) tratan la propensión de las mujeres a dar amor y cuidados como algo que existe “por naturaleza”, sin problematizar su construcción sociohistórica, cultural y religiosa, invisibilizando incluso la incidencia en la acción política y económica del Estado en la estructura familiar, en la creación de los privilegios y derechos de los miembros que la constituyen (Nussbaum, 2012). De este modo, se debe reconocer que todas las instituciones humanas están modeladas por las leyes y las instituciones que las favorecen o desfavorecen y que, a su vez, las estructuran de varias maneras. En consecuencia, podríamos preguntarnos: (i) ¿Qué capacidades están en juego cuando pensamos en la estructura de la familia?; y (ii) ¿La capacidad de quién o quiénes es considerada en la noción de familia y de sujeto de protección social que establecen los PTMC?

### ***Sobre la interseccionalidad, los factores de conversión y la capacidad de agencia***

El concepto de interseccionalidad nace del pensamiento feminista afroamericano y permite reconocer la complejidad de los procesos que generan las desigualdades, su relación y articulación. En este caso, brinda la posibilidad de analizar las desigualdades producidas por la acción e interacción de las categorías sociales priorizadas; la clase, el género y la etnia-raza.

La importancia de la interseccionalidad radica en su carácter político y metodológico, dado que genera la posibilidad de visibilizar las diferencias intragrupalas y permite que, por un lado, se dé cuenta de la producción de la desigualdad en las estructuras sociales y políticas, y que, por otro, se preste atención específica a la capacidad de agencia, posición de ventaja/desventaja y exclusión/inclusión del grupo social analizado.

Tomando como referencia las propuestas de Kimberlé Crenshaw (1989; 1991) y Myra Marx Ferree (2011), la interseccionalidad es asumida en esta investigación desde tres perspectivas: (i) como un instrumento de análisis de las experiencias de desigualdad social que interactúan en la vida de las mujeres racializadas y de los niños, niñas y adolescentes usuarios del PTMC,

incidiendo en la configuración de desigualdades interseccionales —interseccionalidad estructural: género, clase y etnia-raza—; (ii) como una herramienta para analizar cómo las estrategias políticas —es decir, las políticas y los programas de protección social— abordan y/o priorizan unas dimensiones de desigualdad frente a otras en la configuración de las soluciones sobre los efectos interseccionales de la desigualdad —interseccionalidad de la política—; y (iii) como herramienta metodológica que permite tener una mirada interactiva de la interseccionalidad —significados situacionales y realizaciones situadas—. Esto implica asumir que las desigualdades son dinámicas, localizadas y mutuamente constitutivas; y que operan en diferentes niveles —individual, colectivos e institucional— así como en diversos campos organizativos de la vida como la familia, la comunidad, la economía, etc.

Se hace necesario resaltar que, en la interseccionalidad, no se produce una fusión de las desigualdades. Si bien puede haber asimetrías entre ellas en relación con el nivel de prioridad y/o incidencia que tienen en un determinado espacio, grupo social y/o proceso, se considera que estas interactúan; por tanto, la ontología de cada desigualdad persiste, pudiendo incluso producir efectos diversos y/o configurar nuevas desigualdades. Tal como plantea Mara Viveros (2016), la interseccionalidad permite aprehender las relaciones sociales como construcciones simultáneas en distintos órdenes de clase, género y raza, y en *diferentes realizaciones situadas*.

Por consiguiente, la interseccionalidad da la posibilidad de problematizar y analizar la política pública de protección social, en por lo menos cuatro dimensiones: (i) los supuestos de la política; (ii) las experiencias identitarias que son asignadas a los y las usuarios del programa; (iii) los sistemas de conversión de renta, bienes y servicios en funcionamientos y capacidades de los usuarios del programa; y (iv) la capacidad de agencia de los usuarios del PTMC.

#### **Capítulo IV: La protección social en el Perú y el programa de transferencia monetaria condicionada – JUNTOS**

La presente investigación privilegia la teoría y la repetición de determinadas variables similares frente a la lógica de muestreo, adoptando el análisis de caso del programa de transferencia monetaria condicionada JUNTOS, desde una perspectiva descriptivo-explicativa. A su vez, dicho análisis de caso se enmarca en el modelo racional y heurístico denominado ciclo de políticas públicas. Por tal motivo, por un lado (i) se presta atención a los elementos claves asociados al contexto organizacional, geográfico, cultural, económico, político e histórico; y, por otro lado, (ii) se realiza una profunda descripción, análisis y síntesis del programa propiamente dicho.

La investigación examina la configuración de la política de protección social peruana a partir de la creación y evolución del programa JUNTOS, explorando especialmente las diferencias y continuidades de la política en el ámbito de los marcos normativos, la noción de corresponsabilidad y la concepción de sujeto de protección social.

De esta manera, a la luz del paradigma de desarrollo humano, se identifican elementos claves vinculados a: (i) los supuestos y/o juicios normativos que se (pre)asumen en materia de desarrollo y que terminan dando forma al tipo de política de protección social; (ii) los resultados globales y finales que alcanza el programa JUNTOS en relación con la política de protección social; (iii) las características y condiciones de participación de los individuos en términos de agencia; así como (iv) la presencia o ausencia en el debate público; y (v) el papel de los factores de conversión en la configuración e implementación del programa JUNTOS y la política de protección social.

Por tanto, a continuación, se realiza un recorrido descriptivo-explicativo de la política de protección social en el Perú entre los años 2001 y 2016, dando cuenta del papel que desempeñó JUNTOS en la configuración de dicha política; a su vez, se presenta el estudio del programa JUNTOS, organizado metodológicamente en tres procesos: (i) problematización y sanción de la política; (ii) implementación de la política; y (iii) evaluación de la política.

#### 4.1 La protección social en el Perú en el periodo 2001 – 2016

En el Perú, la política social ha estado constituida por servicios universales como la educación y la salud, así como por diversos programas focalizados que aparecieron a inicios de la década de 1990, a manera de compensación ante los resultados generados por las medidas de ajuste económico posteriores al Consenso de Washington. Pese a esto, entre 1991 y el 2000, el gasto social per cápita en el Perú se incrementó en 100 %, pasando de US\$ 90 a US\$ 180; una tercera parte de dichos recursos fueron asignados a programas de carácter nutricional y alimentarios, mientras que otro porcentaje importante se destinó a programas de lucha contra la pobreza y de desarrollo rural. En su momento, este crecimiento fue considerado, en términos relativos, el mayor incremento real de gasto social en América Latina. En paralelo, cabe resaltar que el promedio para la región —hacia finales de la década 1990— era aproximadamente de US\$ 540 anuales per cápita, muy por encima del incremento alcanzado por el Perú (CEPAL, 2004; Du Bois, Chávez y Cusato, 2004).

Asimismo, durante la década de 1990, a diferencia de la política económica, la política social no tenía definida con precisión una autoridad responsable encargada de planificar, normar, orientar y evaluar. Si bien la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) se constituía en actor clave, se encontraba muy debilitada técnica y financieramente, pues no contaba con apoyo político del más alto nivel. De esta manera, algunas características de la política social en esa década fueron: (i) la carencia de marcos estratégicos institucionales que articulen la política económica y la política social de manera sostenida; (ii) la falta de una perspectiva de largo plazo; (iii) la lógica asistencial; (iv) la corrupción; (v) la fragmentación institucional; (vi) la burocratización; y (vii) la partidización de los programas sociales. También debe considerarse la gestión ineficiente y la carencia de un sistema de monitoreo y evaluación, que se reproducían en los fallidos procesos de focalización, la subcobertura y la filtración.

En el 2000, con la instalación de un nuevo gobierno democrático de carácter transitorio, orientado a convocar el proceso electoral 2001, el Perú inició un proceso continuo de recuperación económica y de la confianza de los agentes internacionales, con un crecimiento promedio anual de 4,5 % para el periodo entre el 2001 y el 2005, con tasas de inflación inferiores al 4 % y con el incremento de las reservas internacionales, la recaudación fiscal y las

exportaciones, etc. Sin embargo, pese al crecimiento sostenido, los indicadores sociales seguían mostrando que la situación de pobreza y la precariedad del empleo no mejoraban; mientras que la economía creció 14 % entre el 2001 y el 2004, la pobreza solo disminuyó 2,7 % y la pobreza extrema, en 4,9 % (INEI, 2008).

Tomando lo expuesto como punto de partida, a continuación, se realiza un recorrido por los hitos vinculados al desarrollo de la política social, prestando especial atención a la política de protección social peruana durante los gobiernos de los presidentes Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011) y Ollanta Humala (2011-2016).

#### **4.1.1 El gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006)**

En este período se tiene cuatro aspectos centrales y pertinentes para esta investigación: (i) se establece un marco conceptual que orienta la política social y de protección social peruana; (ii) aparece la noción de red de protección social y corresponsabilidad; (iii) se crea la política de focalización; (iv) se crea el sistema de focalización de hogares (SISFOH); y (v) se crea el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS.

En el 2000, el Perú inició un proceso continuo de recuperación económica y de la confianza de agentes internacionales, con un crecimiento promedio anual de 4,5 % para el período entre el 2001 y el 2005, con tasas de inflación inferiores al 4 % y con el incremento de las reservas internacionales, la recaudación fiscal y las exportaciones, etc. Sin embargo, pese al crecimiento sostenido, los indicadores sociales seguían mostrando que la situación de pobreza y precariedad del empleo no mejoraban; mientras que la economía creció 14 % entre el 2001 y el 2004, el 58,4 % de la población peruana se encontraba en situación de pobreza (INEI, 2008).

Se debe recordar que el gobierno de Alejandro Toledo empieza luego de concluido el proceso de transición democrática, precedido por el gobierno dictatorial de Alberto Fujimori (1990-2000), razón por la cual se había generado una diversidad de mecanismos de diálogo y concertación, los cuales jugaban un papel importante en la política pública. Llamamos particularmente la atención: la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) y el Acuerdo Nacional (AN).



La MCLCP surge con la finalidad de facilitar el diálogo democrático entre el Estado y la sociedad civil, así como para apoyar el fortalecimiento de los actores sociales. Nace en el 2001, orientada a velar por la neutralidad del gasto social en el proceso electoral del año de su creación y para sentar las bases de una política pública de largo plazo con el fin de enfrentar la situación de pobreza del país. Por otro lado, el AN fue convocado en el 2002 y contó con la participación de una gran diversidad de fuerzas políticas y de la sociedad civil, instituciones religiosas y el gobierno; fue creado con la finalidad de generar un diálogo orientado a la formación de políticas de Estado que permitan la transición y la consolidación de la democracia, así como el establecimiento de una visión común de futuro.

Además, en el AN se establecen cuatro grandes objetivos, siendo uno de ellos el Desarrollo con equidad y justicia social, que afirma las condiciones necesarias para superar la pobreza, alcanzar el desarrollo humano integral y la igualdad de acceso a oportunidades. En él, a su vez, se establecen siete políticas de Estado orientadas a: (i) la reducción de la pobreza; (ii) la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación; (iii) el acceso universal a educación pública gratuita y de calidad; (iv) el acceso universal a los servicios de salud y la seguridad social; (v) el acceso a empleo pleno, digno y productivo; (vi) la promoción de la seguridad alimentaria y nutrición; y (vii) el fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud.

En la actualidad, tanto la MCLCP como el AN se constituyen en espacios de diálogo y concertación institucionalizados. Este último, particularmente orientado a dar seguimiento al cumplimiento de las 30 políticas de Estado, 817 indicadores y 747 metas planteados con proyección al 2021, año del bicentenario de la independencia del Perú.

### ***Sobre el marco normativo de la política de protección social***

En el AN se plantea como prioridad:

[L]a lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales, y políticas [...] combatir la discriminación por razones de iniquidad entre hombres y mujeres, origen étnico, raza, edad,

credo o discapacidad [...] privilegiando la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables (Acuerdo Nacional, 2002).

Asimismo, se establece en el Perú la Carta social, un compromiso por el desarrollo y la superación de la pobreza, a manera de marco estratégico y político, en el cual se plantean compromisos y acciones específicas orientadas a generar un sistema de bienestar, basado en la activa participación ciudadana, cuya prioridad —entre otras— sea la lucha contra la pobreza, colocando a las personas y su diversidad en el centro de las prioridades de la política económica y social, estableciendo además tres objetivos claves: (i) crear trabajo digno y productivo para toda la población; (ii) garantizar que la ciudadanía peruana tenga acceso a salud, educación y cultura; y (iii) crear un Estado al servicio de las personas. En esta Carta, se reconoce que el Perú es una nación heterogénea, multiétnica y multicultural, y que se requiere generar profundos cambios sociales que le permitan alcanzar la justicia social, la equidad y la igualdad (MCLCP, 2001).

En diciembre del 2001, la Carta social fue suscrita y adoptada por el gobierno de Alejandro Toledo como política general de gobierno, así como marco de referencia para el establecimiento de las bases para la estrategia nacional de superación de la pobreza y de oportunidades económicas para las personas en situación de pobreza (Decreto Supremo N° 002-2003-PCM), convirtiéndose con ello en un instrumento orientado a la formulación y ejecución de la estrategia de lucha contra la pobreza que convoca al sector público —en sus diversos niveles de gobierno—, al sector privado, a la sociedad civil y a la cooperación internacional.

Además, se crean las Acciones para el fortalecimiento de los programas y proyectos sociales y de la ejecución de la política social y de lucha contra la pobreza (Decreto Supremo N° 009-2004-PCM), en las que se establecen las prioridades de la política social, así como el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006 – PNSP (Decreto Supremo N° 064-2004-PCM), documento clave en el cual se plasman elementos centrales —conceptuales, estratégicos y metodológicos— para la definición y abordaje de la pobreza y la promoción del desarrollo.

En términos normativos, el PNSP establece un marco conceptual con definiciones centrales para la configuración y la lógica de la política social, el desarrollo y la pobreza. En dicha

concepción dialogan las visiones ortodoxas del desarrollo, la pobreza y la protección social con la perspectiva del desarrollo humano, directamente relacionado con los debates que se establecen a nivel global en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), así como la incorporación narrativa del enfoque de capacidades y la perspectiva de derechos.

Al respecto, el plan propone una visión de largo plazo al 2015, enmarcada en los ODM y con una visión de corto plazo de cara al 2006, año de conclusión del gobierno de Alejandro Toledo. En ese sentido, el Estado peruano, mediante el PNSP, se plantea como objetivo:

Lograr la superación de la pobreza asegurando el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de grupos vulnerables. Para ello, se mejorará significativamente sus activos y su acceso a servicios sociales básicos de calidad, se aumentará la productividad en todas las actividades económicas existentes y del empleo, y se elevarán las remuneraciones de los asalariados por medio de un crecimiento con acento redistributivo (Decreto Supremo N° 064-2004-PCM).

En efecto, el PNSP, en su anexo II (2004), define la pobreza *como una situación en la que hay reducidas oportunidades para desempeñarse en la vida de acuerdo con las potencialidades humanas, a la vocación de las personas y, en general, de maneras consideradas valiosas por la sociedad y por las personas*. En otros términos, la situación de pobreza es una situación de restricción de libertad. Esta libertad es entendida por el PNSP como constitución física y mental y formación básica de la persona; acceso a opciones de consumo y desarrollo personal que se logra mediante el ingreso y los activos económicos personales y colectivos; la libertad respecto de discriminaciones, inseguridad e injusticia; y el acceso a la participación. Según refería el PNSP, en el Perú la pobreza se expresaba a través de cuatro dimensiones básicas:

- Ingresos familiares bajo la línea de la pobreza y precarios, que no permiten acceder con regularidad a bienes y servicios básicos.
- Malas condiciones básicas de vida que exponen a las personas a la desnutrición, a diversas discapacidades y a la inseguridad afectiva, afectando su autoestima y desarrollo personal.

- Reducidas oportunidades para desempeñarse adecuadamente debido a la discriminación de género, regional, étnica y generacional, así como a la inseguridad debido a situaciones de violencia, entre otras.
- Exclusión de la participación individual y colectiva en las deliberaciones, elaboración de planes, presupuestos, reformas, etc.

En tal sentido, las causas de la pobreza son múltiples, interrelacionadas entre sí y de *distinta antigüedad*, por lo cual, para efectos de la estrategia del PNSP, se contemplan como causas inmediatas:

- La precariedad del Estado que no garantiza de forma efectiva y con calidad la cobertura de servicios básicos de salud y educación, así como la infraestructura sanitaria básica en todo el territorio nacional, lo que, a su vez, resulta en una escasa diversidad de habilidades y oportunidades para luchar por la vida con un mínimo de probabilidades de éxito.
- Relaciones inequitativas en la organización de la economía, tanto en las relaciones entre el capital y el trabajo como en la redistribución del ingreso nacional, expresándose, en las últimas décadas, en un deterioro acumulativo de las remuneraciones reales, así como en un deterioro distributivo. La distancia entre los sectores más pobres y los de mayores ingresos va en aumento en el país.
- La baja productividad y competitividad de la actividad económica, que se traduce en baja rentabilidad y bajo valor económico de los activos poseídos.
- La discriminación social y cultural. La pobreza no afecta por igual a las personas en nuestra sociedad; es un elemento claramente identificado en nuestra historia cómo se organizaron la economía y la sociedad, basadas en relaciones discriminatorias y excluyentes hacia la población andina y la población indígena de la selva, marcando su situación actual y la especificidad de sus dificultades para salir de la pobreza. Asimismo, la condición de género, edad y discapacidad son factores de discriminación y generación recurrente de pobreza.

De este modo, en el PNSP se establece una tipificación de la pobreza y, por tanto, de *ser pobre* o *no ser pobre*, que pone a dialogar dimensiones vinculadas al sujeto, la familia y el contexto:

- *Pobreza coyuntural o cíclica*, entendida como aquella que afecta principalmente a las familias que, si bien tienen niveles de organización que les permite hacer sentir sus demandas y tener acceso a servicios sociales razonablemente aceptables, sufren las caídas recurrentes de la economía, momentos en los que pierden su empleo o perciben salarios bajos. Este segmento no sufre en igual grado el impacto de la exclusión económica y social que los otros segmentos de pobreza, y son los primeros en beneficiarse del crecimiento económico y de las mejoras en los servicios sociales.
- *Pobreza estructural*, que se manifiesta en la pobreza endémica y la pobreza crónica. La pobreza endémica afecta a familias con una alta proporción de necesidades básicas insatisfechas, sin acceso al mercado de trabajo, a servicios sociales y sin posibilidades de hacer escuchar sus demandas. En su mayoría, es una población que habita las áreas rurales más alejadas de la sierra y la selva, y se comunica en idiomas vernaculares. Para este sector de la población, la pobreza tiene una dimensión histórica y cultural muy marcada, que se retrotrae muchas décadas, incluso siglos, y está relativamente aislada de los segmentos más modernos de la sociedad peruana. El nivel de exclusión de este segmento poblacional es muy alto y resulta ser el más necesitado de apoyo, pero a la vez, para el Estado y la sociedad civil, es el más difícil de atender.
- *La pobreza crónica*, afecta a familias que habitan en las áreas rurales relativamente más desarrolladas y áreas urbano-marginales, en las que son inmigrantes recientes. Tienen un mayor acceso a los servicios sociales, aunque de mala calidad y que no satisfacen sus necesidades. La mayoría de las personas en este segmento sufren de exclusión económica y pertenecen al sector informal de la economía, en condiciones de sobreexplotación, viéndose obligados a generar su propio empleo para asegurar su subsistencia y la de sus familias. Su nivel de exclusión social es moderado debido a los niveles de organización alcanzados y participan activamente de procesos electorarios políticos.

Por consiguiente, mediante el proceso descrito, se evidencia que con el PNSP se tomó como referencia elementos centrales del enfoque de capacidades y de modelos ortodoxos, como: (i) el desarrollo de *capacidades humanas* y el respeto de los derechos fundamentales, con la finalidad de asegurar capital humano y social de los *grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad social*; (ii) la promoción de *oportunidades y capacidades económicas*,

incrementando los activos —tangibles e intangibles— familiares y comunitarios, y mejorando los ingresos y empleo permanentes; y (iii) el establecimiento de una *red de protección social* que permita reducir los riesgos que afectan a determinados segmentos poblacionales, logrando mitigar y/o proteger a las personas y sus familias de dichos efectos, permitiendo el acceso a condiciones sociales mínimas y al ejercicio de derechos sociales y económicos.

### ***Sobre la noción de sujeto de protección social***

De las afirmaciones anteriores, se puede inferir que son dos los sujetos de protección privilegiado en la política de protección social: personas en situación de pobreza extrema y personas empleadas formalmente. Por tanto, con la finalidad de focalizar los bienes y servicios no individualizables y no universales provistos por el Estado, se crea la Política Nacional de Focalización (Decreto Supremo N° 130-2004-EF). Mediante dicha política se establecen criterios y mecanismos para mejorar la equidad y calidad en el gasto social, así como la prioridad de atención de grupos beneficiarios mediante la focalización, buscando hacer más eficiente y eficaz la gestión de los programas sociales, y así alcanzar mayor bienestar para la población en situación de pobreza y mayor vulnerabilidad.

Por medio de la política de focalización se establece que la educación inicial, primaria y secundaria, así como la provisión básica de salud, son servicios que se realizarán bajo criterios de universalidad y equidad, promoviendo el acceso progresivo de toda la población en el menor plazo posible.

En este contexto, si bien la pobreza es entendida como una situación de restricción de libertad, en la cual *ser pobre* o *no ser pobre* es producto de la interacción de dimensiones vinculadas al sujeto, la familia y al contexto sociohistórico, económico, político y cultural, lo cierto es que los criterios que regirán el proceso de focalización se centran en una perspectiva ortodoxa de la pobreza. Por ello, es necesario resaltar que los dos criterios que regirán el proceso de focalización son:

- a. el índice socioeconómico, por medio del cual se clasificarán los distritos según su nivel de pobreza, a fin de compensar a los de mayor pobreza en la asignación de recursos por parte del gobierno central; y

- b. la ficha socioeconómica única (FSU), herramienta que permitirá identificar potenciales hogares beneficiarios en los distritos con menor nivel de pobreza.

Además, con la finalidad de operacionalizar la política de focalización, se crea el Sistema de Focalización de Hogares (Resolución Ministerial N° 399-2004-PCM), cuyo propósito es proveer a los programas sociales de información que será utilizada para la identificación y selección de sus beneficiarios, así como facilitar a la CIAS la ejecución, el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de la política social.

### ***Sobre la noción de corresponsabilidad***

Dentro del marco descrito, en abril del 2005, mediante los Decretos Supremos N° 032-2005-PCM y N° 062-2005-PCM, nace el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres, más adelante denominado JUNTOS, con el objetivo de ejecutar transferencias directas de dinero en beneficio de las familias más pobres de la población, rurales y urbanas, las cuales no tienen acceso adecuado a los servicios de salud, educación, nutrición e identidad.

Se puede afirmar que, con la creación de JUNTOS, los marcos normativos y la concepción de sujeto de protección social dialogan para dar forma a la noción de corresponsabilidad que empezará a visibilizarse en la política de protección social, plasmándose todas estas dimensiones en un solo programa: el PTMC JUNTOS.

JUNTOS asigna a las familias beneficiadas —específicamente, a las madres racializadas— la corresponsabilidad de garantizar que niños, niñas y adolescentes acudan a los servicios de salud, nutrición, educación e identidad a cambio de recibir mensualmente la transferencia monetaria.

#### **4.1.2 El gobierno de Alan García (2006-2011)**

En este período de gobierno, encontramos tres elementos principales: i) el proceso de reforma de los programas sociales, que pasan de 82 a 26; ii) la noción de corresponsabilidad, considerada como un elemento clave en la reforma de los programas sociales, tomando como “paradigma” el programa JUNTOS; y iii) JUNTOS y la Estrategia Nacional CRECER se establecen como dos pilares en la lucha contra la pobreza.

Durante el gobierno de Alan García, el PIB del Perú creció a un ritmo anual de 7,2 %, alcanzando en el 2010 un crecimiento económico de 8,8 % pese a que, como consecuencia de la crisis financiera del 2008, la economía peruana se desaceleró, creciendo solo en 0,9 % en el 2009. A su vez, la inflación promedio fue de 2,8 %, con un PIB de US\$ 154 mil millones, casi el doble que en el 2005 y el triple respecto del 2000 (PCM, 2011).

Este crecimiento económico se tradujo en un incremento del presupuesto público, el cual pasó de US\$ 15 mil millones<sup>4</sup> en el 2005 a US\$ 32 mil millones<sup>5</sup> en el 2011. En dicho período, el gasto social —educación, salud y saneamiento, pensiones y protección social— se incrementó aproximadamente en US\$ 6 mil millones<sup>6</sup> —63 %—. Para el 2010, el crecimiento en el gasto social se distribuía de la siguiente manera: aumento en educación de 62 %, en salud y saneamiento de 132 %, en protección y previsión social de 21 %. Para el caso de los programas sociales de intervención focalizada, el presupuesto se incrementó en aproximadamente 80 % más respecto del 2007 (PCM, 2011; Ministerio de Economía y Finanzas; 2011b).

Del 2005 al 2010, el Perú subió 24 puestos en la lista del IDH, pasando del 82 al 63. Del porcentaje total de pobreza, se pasó de 48,7 % en el 2005 a 34,8 % en el 2009, lo que implicó que 3,3 millones de personas dejaran la situación de pobreza; para el caso de la pobreza extrema, se pasó de 17,4 % a 11,5 %. En relación con la desnutrición crónica infantil se redujeron las cifras de un 22,9 % a 18,3 % para el 2009. El número de regiones con una tasa de pobreza inferior al 30 % pasó de tres (Arequipa, Ica y Tumbes) en el 2005 a nueve —Áncash, Tacna, Tumbes, Lima, Ica, Arequipa, Moquegua, Ucayali y Madre de Dios— en el 2010. A su vez, el número de regiones con una tasa de pobreza superior al 70 % se redujo de siete —Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco y Puno— a ninguno para el 2010 (MEF, 2011b).

Según planteaba el MEF en el Informe Preelectoral de Administración 2006-2011, “en el Perú la reducción de la pobreza está explicada en un 79 % por el crecimiento económico sostenido de los últimos años y en un 21 % por efecto distribución del ingreso”. Según refiere dicho informe, el programa JUNTOS explicaba casi el 50 % de la reducción de la pobreza entre los

---

<sup>4</sup> S/. 49 mil millones a tipo de cambio del 2005.

<sup>5</sup> S/. 88 mil millones a tipo de cambio del 2011.

<sup>6</sup> S/. 16 mil millones a tipo de cambio del 2011.



años 2005 y 2009. A su vez, se constituía en uno de los programas mejor focalizados geográficamente, dado que llegaba de manera efectiva al quintil más pobre de la población. Durante este periodo de gobierno, el programa pasó de cubrir 70 distritos beneficiarios a 638, en 14 de las 24 regiones del país; esto implica pasar de 48 mil familias a 500 mil, con una inversión de US\$ 222 millones<sup>7</sup> para el 2010 (PCM, 2011).

### ***Sobre la reforma de los programas sociales y la creación de la Estrategia Nacional CRECER como marco normativo***

En el año 2006, los indicadores sociales del país evidenciaban que, pese al incremento del presupuesto, cerca del 49 % de la población peruana seguía encontrándose en situación de pobreza. Por tal motivo, se generó un proceso de revisión y reforma de los programas sociales, para lo cual se dispuso: (i) actualizar el inventario de los programas sociales (Decreto Supremo N° 080-2006-PCM); y, posteriormente, (ii) aprobar el Plan de Reforma de los Programas Sociales (Decreto Supremo N° 029-2007-PCM).

Producto del informe en el que se realiza el inventario de los programas sociales (Decreto Supremo N° 080-2006-PCM), se identificaron 82 programas sociales diferentes, orientados a brindar prestaciones o servicios sociales a segmentos de la población pobre con alto grado de vulnerabilidad. Estos programas representaban un gasto de alrededor de US\$ 978 millones<sup>8</sup>, de los cuales US\$ 183 millones<sup>9</sup> estaban orientados a gastos de orden administrativo. Del total, solo ocho programas manejaban el 63 % del presupuesto asignado; los programas identificados pertenecían a 39 unidades ejecutoras, resultando que más del 50 % eran parte del entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) o del Ministerio de Agricultura (MINAGRI). A su vez, el 56 % de los programas sociales identificados tenían como objetivo el apoyo alimentario, la infraestructura de acceso a servicios básicos y la generación de oportunidades empresariales, y solo dos de ellos eran programas de salud preventiva y asistencial (GTZ & Apoyo Consultoría, 2009).

---

<sup>7</sup> S/. 627 millones a tipo de cambio del 2010.

<sup>8</sup> S/. 3200 millones a tipo de cambio del 2006.

<sup>9</sup> S/. 600 millones a tipo de cambio 2006.

Atendiendo a los hallazgos, se dio pie a la formulación y aprobación del Plan de Reforma de los Programas Sociales (2007), planteando que las reformas debían ser elaboradas sobre la base de las políticas establecidas por el CIAS, y teniendo en consideración los ejes establecidos en el PNSP 2004-2006. Esta nueva estrategia se plantea con la visión de generar el desarrollo articulado de las intervenciones sociales, a fin de proveer un conjunto de bienes y servicios que cubran de manera integral las necesidades de una determinada población beneficiaria y, con ello, afrontar el carácter multidimensional de los problemas sociales.

A su vez, el presupuesto de los programas sociales focalizados pasó de ser el 1,62 % al 3,35 % del PIB en este período de gobierno (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012); dicho incremento tuvo particular incidencia en programas de infraestructura, agua y saneamiento, acceso a vivienda, inversión en telecomunicación y proyecto de electrificación rural. Para el caso del programa JUNTOS, en dicho período el presupuesto fue quintuplicado.

Producto de lo anteriormente expuesto, y en el marco del proceso de reforma, se crea la Estrategia Nacional CRECER que, sumada a JUNTOS, se constituyó en un pilar de la lucha contra la pobreza y del proceso de reforma del gobierno de Alan García.

Reducir la pobreza desde el 50 % del 2005 al 30 % en el 2011 [...]. La desnutrición crónica que es la suma de comer poco, sufrir enfermedades intestinales y bronquiales y carecer de agua, luz, medicinas y mejor educación, es hoy 25 % pero bajará en el 2011 a menos del 16 %. Para eso ya estamos trabajando en los 811 distritos más pobres del país con CRECER y JUNTOS.<sup>10</sup>

En la Estrategia Nacional denominada CRECER (Decreto Supremo N° 055-2007-PCM) establece la intervención articulada de las entidades que conforman los gobiernos locales, regionales y nacional, y de las entidades privadas que se encuentren, directa o indirectamente, vinculadas con la lucha contra la desnutrición crónica infantil. Con CRECER se establece un sistema integrado de información social que plantea como instrumentos: (i) un mapa de coincidencias de programas sociales; (ii) el registro de beneficiarios de la estrategia; (iii) un

---

<sup>10</sup> Fragmento del Mensaje a la Nación de Alan García en el año 2007, citado en la introducción de la Norma Técnica N° 001-2008 de implementación regional y local de la Estrategia Nacional Crecer, Oficio N° 489-2010-PCM/OS.

sistema de focalización de hogares en el ámbito rural y urbano; (iv) información social de la demanda de servicios —censos, encuestas, datos en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)—; y (v) ventanilla CRECER.

La EN CRECER promueve prioritariamente, el desarrollo de capacidades humanas como *una alternativa rentable* de inversión social, y a su vez, la *necesidad de crear oportunidades de acceso al mercado* y de incremento de las *capacidades competitivas* de la población local.<sup>11</sup>

En términos normativos y conceptuales, se debe resaltar que, pese a mantener elementos centrales establecidos en el PNSP, lo cierto es que se privilegia una perspectiva más ortodoxa del desarrollo y las capacidades, definiendo tácitamente que la relevancia del gobierno es *transitar de una visión asociada al gasto social a una visión sustentada en la inversión social*, para lo cual se pone particular énfasis en la implementación de instrumentos de planificación y de gestión por resultados, así como en la focalización geográfica e individual, dado que se plantea la reducción de la subcobertura y la filtración de los programas sociales junto con la medición, el seguimiento y la evaluación del gasto público.

Además de la condición de focalizar, se establece la prioridad de actuación articulada territorialmente como prioridad de la estrategia CRECER. Es así como el proceso de implementación de CRECER, en el nivel comunal, prioriza la intervención focalizada, articulada e integral de los programas como JUNTOS, el Seguro Integral de Salud (SIS), el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA), el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), Agua para todos, Construyendo Perú, Acceso de la población a identidad.

### ***La noción de sujeto de protección social***

Con CRECER, el gobierno de turno planteó que el público objetivo de la estrategia eran niños y niñas menores de cinco años, así como mujeres en edad fértil, gestantes y lactantes en

---

<sup>11</sup> Norma Técnica N° 001-2008 de implementación regional y local de la Estrategia Nacional Crecer, Oficio N° 489-2010-PCM/OS. P. 15. La cursiva es nuestra.

condiciones de pobreza y vulnerabilidad ubicados en zonas rurales y urbano-marginales del Perú. Cabe resaltar el protagonismo de los instrumentos de focalización y registro, orientados a definir e identificar a todas aquellas personas en situación de vulnerabilidad, exclusión o pobreza, a fin de establecer los medios con los cuales accederían temporalmente a bienes o servicios de uno o más programas sociales.

Es así como se crea el Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales, cuya implementación, administración y actualización queda a cargo de los gobiernos regionales con apoyo técnico del SISFOH y del MIMDES —actualmente llamado Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)—, en cumplimiento del proceso de transferencia y descentralización de las funciones del Estado. Mediante dicho registro se buscaba mejorar la eficiencia y eficacia en el gasto social. De igual forma, con la Ley N° 29626 de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011, se estableció la exigencia de incorporación de nuevos beneficiarios para todos los programas sociales o de subsidio del Estado; ello, en medio de procesos de selección basados en la evaluación de elegibilidad del SISFOH.

Por lo tanto, se puede decir que los instrumentos de focalización, dando continuidad a lo planteado por el gobierno del presidente Alejandro Toledo, se constituyen en elementos centrales para definir quién es y quién no es pobre, así como para la selección de beneficiarios de los programas sociales y, particularmente, en el SIS, JUNTOS y el programa de transferencia monetaria orientado a las personas adultas mayor – Gratiud.

### ***La noción de corresponsabilidad***

Algo fundamental en la reforma de los programas sociales y en el diseño e implementación de CRECER es que la *corresponsabilidad* constituye un pilar, tal como se evidencia en el siguiente párrafo:

Todo programa social debe exigir una contraprestación individual, familiar y comunitaria en trabajo, bienes, recursos o mínimamente en cambio de actitudes de higiene, salud o compromiso con la educación. Un programa unilateral y de distribución conduce a la pasividad social. Todo programa, no solamente “JUNTOS”, debe exigir una contribución de esfuerzo, de actitudes o de trabajo.

Este es uno de los principales objetivos de la reestructuración (Decreto Supremo N° 029-2007-PCM, Artículo 2).

A su vez, la Norma Técnica N° 001-2008, de implementación regional y local de la estrategia nacional CRECER, plantea que:

Se promueve la creación de un modelo de *Corresponsabilidad Social*, en el que participen todas las entidades involucradas en forma articulada e interactúan con los beneficiarios; logrando crear conciencia en la población objetivo respecto de la importancia del ejercicio de sus derechos fundamentales, comprometiéndose y participando de manera activa, en mejorar sus capacidades humanas como parte esencial del desarrollo social (Norma Técnica N° 001-2008).

En resumen, se debe considerar que durante este periodo de gobierno, los elementos centrales vinculados a los marco normativos, la noción de corresponsabilidad y la concepción de sujeto de protección social son tomados y ampliados desde la lógica de un programa social específico como JUNTOS y el PNSP, para dar forma a la Estrategia Nacional CRECER, en lo que además constituyó un primer esfuerzo de articulación intersectorial e intergubernamental con un objetivo común y concreto: reducir la desnutrición crónica.

#### **4.1.3 El gobierno de Ollanta Humala (2011 – 2016)**

En este período son cuatro los principales elementos de la política de protección social: (i) la revisión y el establecimiento de un nuevo marco conceptual para la configuración, ajuste y reforma de la política de protección social; (ii) la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS); (iii) la creación e institucionalización de la política de desarrollo e inclusión social; (iv) la incorporación de JUNTOS dentro de una lógica más compleja de programas de protección social; y (v) la “reestructuración” de JUNTOS en el marco de la creación y funcionamiento del MIDIS.

En el período del 2011 al 2015, la economía peruana creció en promedio 4,7 %, por encima del 2,4 % de América Latina y el Caribe para el mismo período. Este incremento se vio reflejado en el presupuesto del gobierno, el cual creció alrededor del 56 % entre el 2010 y el 2016. Si bien el gasto social venía teniendo un crecimiento sostenido desde el 2002, el crecimiento más

importante se observa entre el 2011 y el 2015, pasando de US\$ 15 mil millones<sup>12</sup> a US\$ 21 mil millones<sup>13</sup>, es decir, 56 % más.

Cabe resaltar que una de las premisas del gobierno de Ollanta Humala fue “fomentar la inclusión social, sin comprometer la estabilidad macroeconómica” (MEF, 2016, p. 5). Por tanto, sus principales esfuerzos estuvieron orientados a reducir la pobreza en el área rural, donde tenía mayor incidencia. En ese sentido, en el Perú, la pobreza monetaria pasó de 30,8 % en el 2010 a 22,7 % al finalizar el 2014; si bien se identificó un impacto en la dimensión monetaria de la pobreza, también lo tuvo en la pobreza multidimensional —0,043—. De igual forma, en relación con la tasa de pobreza extrema, se observa una reducción de 6,3 % a 4,3 % entre el 2011 y el 2014.

Así pues, una parte importante de este gasto estuvo dirigido al ámbito rural, en el cual las políticas sociales de transferencias públicas —Pensión 65, Beca 18, JUNTOS, etc.— representan el 20 % del ingreso neto de los hogares rurales que reciben algunas de estas transferencias, y mediante el cual han contribuido a la significativa reducción de la pobreza rural. Asimismo, se debe mencionar que, para el 2011, los hogares encabezados por una mujer llegaban al 28,5 %, y que el 31 % de estas familias se encontraba en situación de pobreza frente al 26,4 % de hogares con jefatura masculina en la misma condición (PNUD, 2012).

En este contexto, es importante mencionar que el principal instrumento de protección e inclusión social del gobierno de Ollanta Humala fue la creación del MIDIS, con lo cual: (i) se fortalece el rol del Estado en la formulación de políticas sociales y el diseño de programas; (ii) se generan y fortalecen las capacidades de gestión para operar en los programas nacionales; (iii) se establecen mecanismos que permitan efectivos seguimiento y evaluación de dichos programas; (iv) se generan intervenciones sociales focalizadas y basadas en evidencia; y (v) se asignan recursos y se crea un marco estratégico nacional: Incluir para Crecer.

Al MIDIS (Ley N° 29792) se le asignan como ámbitos de competencia: (i) el desarrollo social, la superación de la pobreza, la promoción de la inclusión y la equidad social; y (ii) la protección social de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono. A su vez, se crea el

---

<sup>12</sup> S/. 43 mil millones a tipo de cambio del 2011.

<sup>13</sup> S/. 67 mil millones a tipo de cambio 2015.

Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS) como sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado para reducir las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales. Cabe mencionar que el SINADIS tuvo menos protagonismo del esperado.

En líneas generales, antes del 2005, la reducción de la pobreza atribuible al efecto de redistribución que genera el gasto social era marginal —6 %— (PCM, 2016), en comparación con lo sucedido entre el 2006 y el 2010, cuando el gasto social explicaba el 28 % de la reducción de la pobreza. Además, en un contexto de desaceleración económica que venía registrándose en los países de América Latina y el Caribe desde 2011, el gasto social en Perú comenzó a jugar un rol cada vez más importante en la reducción de la pobreza, explicando el 63 % de su disminución entre el 2011 y el 2014 (PCM, 2016).

### ***El marco normativo y la creación de la política de desarrollo e inclusión social***

La política de desarrollo e inclusión social en el Perú se planteó como focalizada y temporal. Tal decisión supone que, para garantizar el ejercicio de derechos universales, se requiere focalizar intervenciones en personas específicas y/o territorios. En ella se reconocen dos cuestiones:

La primera, que la reducción drástica de la pobreza en todo el territorio nacional no será una consecuencia mecánica del crecimiento económico: existen amplios territorios del país cuyas poblaciones tienen muchas dificultades para aprovechar las oportunidades que abre el crecimiento económico, sea porque no han desarrollado las habilidades y competencias para ello o porque se mantienen serias restricciones en su disponibilidad de activos públicos —sistemas de comunicación vial o virtual, electrificación, etcétera—.

La segunda, que la provisión de servicios básicos —educación, salud, nutrición— por parte de los sectores del Estado no llega en igualdad de condiciones y de calidad a todos los peruanos y peruanas, probablemente porque no se adapta a su realidad territorial, a sus restricciones económicas o a su cultura (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012, p. 7).

Desde esa perspectiva se tiene que la inclusión social es entendida como una orientación central hacia el logro de una situación en la que todas las personas, en todo el territorio nacional, ejerzan sus derechos, accedan a servicios públicos de calidad y estén en capacidad de aprovechar las oportunidades que abre el crecimiento económico, de manera que el origen social o el lugar de nacimiento o residencia no constituyan un obstáculo para la participación en la comunidad nacional en condiciones de igualdad (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012). Desde esa perspectiva:

La inclusión social como orientación significa la construcción de un marco de políticas públicas dirigidas a cambiar las restricciones, la precariedad y la vulnerabilidad en las que se desenvuelve la vida y la actividad económica de sectores de peruanos y peruanas, y que reproducen en ellos, así como en sus entornos y en sus descendientes, condiciones de exclusión. De esta manera, una política de inclusión social es una política que, para garantizar el ejercicio de derechos universales, requiere focalizar su intervención (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012, p. 8).

Lo antes planteado se plasma en la definición de dos tipos de intervención: (i) la oferta, que implica planificar, desde el nivel central y en articulación con otros sectores, las acciones necesarias para cerrar la brecha de infraestructura básica —agua, desagüe, telecomunicaciones, electricidad y vialidad—; (ii) la demanda, que implica apoyar las iniciativas de las personas en proceso de inclusión y poner a su disposición opciones para mejorar sus capacidades productivas, de acceso a mercados o de seguridad alimentaria (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012).

De la mano de la creación del MIDIS, en la Ley N° 29792 de octubre del 2011, se define al Sector de Desarrollo e Inclusión Social como aquel que comprende a todas las entidades del Estado —de los tres niveles de gobierno— vinculadas con el cumplimiento de las políticas nacionales en materia de promoción del desarrollo social, la inclusión y la equidad. En dicho marco, el MIDIS formula el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) para el período 2013-2016. Dicho plan establece el marco estratégico nacional y sectorial, definiendo la visión y misión del sector, así como los principios de su accionar.



También se crea la estrategia Incluir para Crecer, definida como el principal instrumento de gestión vinculante para el logro de los resultados prioritarios en materia de inclusión social. Esta estrategia toma como antecedente la Estrategia Nacional CRECER, asumida como la primera iniciativa orientada a la articulación de las acciones del Estado a nivel intergubernamental e intersectorial para reducir la desnutrición crónica infantil, generando en dicho proceso avances, normas, instrumentos y capacidades instaladas.

Finalmente, se debe mencionar que la estrategia Incluir para Crecer se establece como un instrumento indispensable para la adecuada gestión articulada a la focalización a nivel geográfico y a nivel individual, de modo que se garantice el mayor impacto de los resultados con el mejor uso de los recursos públicos invertidos. Esta focalización se basa en criterios socioeconómicos, entendidos como la condición de pobreza de la población o del individuo, así como en el criterio categórico, entendido como las otras características de la población o del individuo que están relacionadas con los objetivos de la intervención. A su vez, se establecen mecanismos de focalización geográficos, individuales y mixtos.

### *Sobre el sujeto de protección social*

En la política de desarrollo e inclusión social, el Estado peruano plantea que los servicios “[n]o son servicios para ‘pobres’ —esa es solo una clasificación socioeconómica— sino servicios para ciudadanos y ciudadanas que el Estado apoya con el fin de lograr un objetivo nacional de inclusión social” (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012, p. 26).

En ese contexto, se propone incorporar otras dimensiones para la definición del sujeto de protección social. Este esfuerzo es recogido en la definición de la Población en Proceso de Inclusión Social (PePI), mediante la cual se pretendía incluir aspectos como:

- Ruralidad: Hogares localizados en centros poblados de menos de 400 viviendas o 2000 personas.
- Etnicidad: Hogares en que el padre o la madre aprendieron a hablar en lengua nativa.
- Bajo nivel educativo: Hogares en los que la jefa de familia o la esposa del jefe de familia no ha superado el nivel de primaria incompleta.

- Pobreza: Hogares que, por sus ingresos, están ubicados en el quintil más bajo de la distribución del ingreso en el Perú.

La definición de la PePI buscó responder a la nueva comprensión que el Estado planteaba sobre la política de desarrollo e inclusión social; esto es, por ejemplo, el reconocimiento de que por discriminación, falta de reconocimiento, inadecuación de los servicios a rasgos culturales específicos o localización marginal de las zonas en las que viven las poblaciones étnica o culturalmente diferentes del componente blanco-mestizo del país, se generan mayores condiciones de exclusión respecto de las oportunidades del crecimiento económico y de ejercicio de derechos.

En ese sentido, reconoce en la propia política que:

Al medir la pobreza según la autopercepción de la pertenencia étnica, esta incidió sobre todo en aquellos jefes o jefas de hogar de pueblos originarios — quechua, aimara o amazónicos—: 31,5 %. En el siguiente escalón se ubican los hogares con jefes o jefas de hogar afrodescendientes —negro, mulato o zambo—: 28,1 %. En los hogares donde el jefe o jefa se autodefine como blanco o mestizo, la pobreza es significativamente menor: 18 % (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012, p. 35).

Por consiguiente, en setiembre del 2014, mediante la Resolución Ministerial N° 227-2014-MIDIS, se establece que la Unidad Central de Focalización otorgue la clasificación socioeconómica de pobre extremo a las personas que forman parte de los pueblos indígenas que se ubican en la Amazonía peruana, comprendidos en la base de datos oficial de los pueblos indígenas que se encuentra bajo rectoría del Ministerio de Cultura (MINCUL). Esto, debido a que se reconoce que la metodología de cálculo del índice de focalización de hogares —basado en una caracterización socioeconómica individual de cada hogar— presenta limitaciones para su aplicación en los hogares de los pueblos indígenas, dado que se basa en el gasto monetario omitiendo que la economía de los pueblos indígenas es predominantemente no monetaria. Este paso institucionaliza una relación directa entre políticas culturales de “reconocimiento” e “identitarias” y las políticas económico-sociales de redistribución.

De igual forma, con la Resolución Ministerial N° 165-2015-MIDIS, se establecen lineamientos para la transversalización del enfoque de discapacidad en los programas sociales del MIDIS, con lo que se propone establecer un plan y definir acciones concretas que faciliten el acceso a la prestación de servicios por parte de este sector de población.

### ***Sobre la noción de corresponsabilidad***

Dentro de este marco, otro elemento fundamental es la definición de la corresponsabilidad de las personas usuarias como eje central de la gestión de la política social, de modo que se garantice el cambio de comportamiento. En ese sentido, se propone desplegar acciones orientadas a promover el empoderamiento de sus usuarios, brindando productos específicos y fomentando la apropiación de nuevos procedimientos. Para tal fin se busca la cotidianidad, es decir, tener la posibilidad de llegar a los hogares y generar diálogos que faciliten la incorporación de las prácticas sociales esperadas por los programas.

Bajo esa premisa, considerando el particular protagonismo que tienen las mujeres madres en la implementación del programa, el MIDIS se propone “lograr que las mujeres en situación de pobreza y pobreza extrema, usuarias de programas de asistencia del Estado peruano, sean protagonistas de procesos de cambio y del ejercicio de ciudadanía” (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012, p. 30), tomando como referencia la experiencia de Inclusión Financiera de las usuarias del programa JUNTOS. Para esto, se establece como meta lograr que, en el 2016, del millón de peruanos y peruanas que se espera ingresen como nuevos usuarios del sistema financiero, el 80 % sean mujeres.

Otro elemento importante vinculado a la participación de las mujeres en la política de desarrollo e inclusión social puede reconocerse en la Resolución Ministerial N° 160-2015-MIDIS, que aprueba la directiva denominada Lineamientos para la transversalización del enfoque de género en los programas sociales del MIDIS, y cuyo objetivo es, valga la redundancia, establecer lineamientos generales para la transversalización del enfoque de género como estrategia para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres. Para su implementación se proponen acciones de nivel institucional y de planificación —elaboración de planes—.

Igualmente, en relación con la interculturalidad, el MIDIS reconoce que “por discriminación, falta de reconocimiento, inadecuación de los servicios a los rasgos culturales específicos o localización marginal de las zonas en las que viven, las poblaciones étnica o culturalmente diferentes del componente blanco-mestizo del país sufren mayores condiciones de exclusión respecto a las oportunidades del crecimiento económico y de ejercicio de derechos” (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012, p. 35).

#### **4.2 Análisis de caso: El programa de transferencia monetaria condicionada JUNTOS**

El PTMC Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS tiene por finalidad contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades, especialmente de las generaciones futuras, orientando sus acciones a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza. Su análisis es importante para la construcción de un paradigma de desarrollo humano, en la medida que dicho PTMC se ha constituido como modelo de referencia para el diseño y la implementación de la política de protección social.

Al igual que en otros países de América Latina, el PTMC JUNTOS ha sido aplicado con la misma “fórmula” —condicionar transferencias modestas de dinero a mujeres racializadas, madres de familia, tras el cumplimiento de ciertas obligaciones de cuidado hacia los niños y las niñas del hogar— pese a la diversidad económica, política, cultural y social del país, y también pese a la complejidad de los problemas de pobreza, racialización y desigualdad.

Este programa ha jugado un papel clave para relacionar a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad con los sistemas de protección social, pues ha influido en el proceso de adecuación de la disponibilidad y la calidad de oferta de los servicios que brinda el Estado. A su vez, llama la atención cómo, pese a los cambios de gobierno, orientación política y equilibrio de poder político, JUNTOS no tuvo modificaciones sustantivas y se consolidó —a diferencia de otros programas sociales— como un instrumento efectivo de reducción de pobreza y protección social de los sectores en situación de pobreza y pobreza extrema de la sociedad peruana.

A continuación, se organiza el análisis del caso en tres dimensiones asociadas al ciclo de la política pública: (i) la problematización de la realidad y la sanción de la política pública; (ii) su implementación; y (iii) su evaluación.

#### **4.2.1 *Sobre la problematización de la realidad y la sanción de la política en el programa JUNTOS***

Definir una situación como un problema de política pública implica aceptar que tiene alguna solución, y que dicha solución es competencia del Estado y de sus respectivos órganos de gobierno. El proceso de definición del problema y de sanción de la política implica, a su vez, el análisis de las capacidades, recursos y competencias de los actores involucrados directa e indirectamente. Por tanto, si este proceso —como lo evidencia la presente investigación— hubiese sido desarrollado bajo el paradigma del desarrollo humano, habría requerido garantizar también la participación de los titulares de derechos en su condición de agentes de su propio desarrollo.

Cabe resaltar que los procesos de toma de decisión se constituyen en una ocasión de convergencia y/o confrontación de perspectivas y enfoques, vinculados a actores estatales y políticos profesionales —presidentes, líderes de partidos, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas—, así como grupos empresariales, sindicatos, medios de comunicación, organismos multilaterales, sociedad civil y actores formales —como el Poder Ejecutivo o los ministerios— o informales —la calle—, los cuales pueden ser más o menos transparentes (Scartascini, Stein, Spiller y Tommasi, 2010; Dente y Subirats, 2014) y tener más o menos poder.

En ese contexto, es importante subrayar que el proceso decisonal —acompañado de la problematización de la realidad y de la sanción de la política pública— es producto de la evaluación de la realidad generada a partir de la interacción de una diversidad de trasfondos sociales —objetivos y subjetivos—, culturales, económicos y políticos, los que a su vez se manifiestan en la pluralidad de actores con objetivos, valores y lógicas de acción que serán plasmadas, tanto en el recorte del problema público como en la alternativa de respuesta que se privilegie o no como curso de acción —política pública—.

Por lo tanto, la inclusión o exclusión de determinados actores, factores o imaginarios en el proceso decisional, también se constituye como elemento central tanto para el análisis como para la configuración de las políticas públicas y sociales.

En abril del 2005, por medio de los decretos supremos Nro. 032-2005-PCM y Nro. 062-2005-PCM, se creó el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres —más adelante denominado JUNTOS—, con el objeto de ejecutar transferencias directas en beneficio de las familias rurales y urbanas más pobres, las cuales no venían accediendo adecuadamente a los servicios de salud, educación, nutrición e identidad. JUNTOS nace sin contar con una línea de base —evaluación ex-ante— y con la visión de:

Contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades —especialmente— de las generaciones futuras, orientando su accionar a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza, mediante incentivos económicos que promuevan y apoyen el acceso a servicios de calidad en educación, salud, nutrición e identidad bajo un enfoque de restitución de esos derechos básicos, con la participación organizada y la vigilancia de los actores sociales de la comunidad (Decreto Supremo Nro. 032-2005-PCM).

En líneas generales, JUNTOS permitía al gobierno peruano contribuir con el cumplimiento de las metas establecidas en los ODM; particularmente, aquellas relacionadas con la erradicación de la pobreza y el hambre, la universalización de la educación primaria, la promoción de la igualdad entre los sexos, la reducción de la mortalidad infantil y el fortalecimiento de la salud materna.

De igual forma, permitía contribuir con los objetivos y metas planteados en el marco del AN; particularmente con la reducción de la pobreza, la promoción de la igualdad de oportunidades, el acceso universal a la educación, el acceso universal a los servicios de salud, garantizar la seguridad alimentaria y combatir la desnutrición, y dar protección y trato preferente a niños, niñas y adolescentes.

Con el programa JUNTOS, el Estado peruano se proponía garantizar el acceso y el ejercicio de derechos sociales básicos: derecho a la existencia civil —pasaje de la condición de

indocumentado a portador de documento de identidad (DNI)—, a la alimentación, a la salud y a la educación. La arquitectura del programa JUNTOS respondía a varios elementos centrales propuestos con el PNSP 2004-2006 —como el incremento de los niveles de educación y salud de sectores específicos de la población— mediante el incremento directo de los ingresos y activos económicos personales y colectivos, promoviendo mecanismos específicos de participación ciudadana.

A su vez, se orientaba al incremento de los niveles de productividad y competitividad de las familias en el mediano y largo plazo. Implementar JUNTOS significaba también que el Estado debía garantizar la disponibilidad de bienes y servicios básicos, así como establecer mecanismos de redistribución del ingreso nacional de manera focalizada con sectores específicos de la población. Dicha población se encontraba particularmente afectada por el conflicto interno y los efectos económicos posteriores a la implementación del Consenso de Washington.

No obstante, JUNTOS aparece en una coyuntura poco propicia, puesto que el país se encontraba camino a un nuevo proceso electoral, lo que fue percibido por la opinión pública y la cooperación internacional como una estrategia orientada a generar beneficios electorales por parte del partido del presidente Alejandro Toledo, quien tenía muy baja popularidad en dicho periodo. En ese sentido, fue importante la participación de la cooperación internacional, constituida principalmente por el PNUD y, en menor medida —pero no menos importante—, el Banco Mundial (BM) y el UNFPA. Dichos actores jugaron un papel estratégico en el diseño y la implementación financiera y programática, así como en la transición del programa entre gobiernos.

Por lo tanto, el principal desafío del programa era mantenerse vigente una vez generado el cambio de gobierno. En ese sentido, los argumentos claves fueron la estructura organizacional del programa, los resultados alcanzados a la fecha, la alianza con el PNUD y el bajo costo presupuestal que representaba —aproximadamente, el 0,11 % del PIB en el 2006—.

A partir del análisis del “círculo perverso de pobreza” y del “círculo virtuoso para reducir la pobreza”, establecidos en el modelo conceptual del programa y como parte del árbol de problemas formulado luego de la revisión y el análisis de los supuestos, variables, objetivos y

actividades promovidas por el programa en sus instrumentos de gestión (ver Anexo 3), se identifica que: (i) la definición del problema excluye una gran diversidad de elementos estructurales asociados a los factores de conversión; y (ii) se identifica que el recorte del problema no se condice con las acciones establecidas y priorizadas, por lo que el objetivo final definido por el programa difícilmente podría haber sido explicado y/o alcanzado como producto de las acciones ejecutadas por JUNTOS.

Así, se puede afirmar que el programa se basó, inicialmente, en los principios de la *planificación normativa*; esto es, a partir de la idea que el gran y único actor que se reconoce y se asume con capacidad de planificar y ejecutar es el Estado, por medio de la PCM, dejando dimensiones y actores centrales fuera del análisis, tales como los asociados al funcionamiento y regulación del mercado.

En consecuencia, durante el diseño inicial del programa JUNTOS, la pobreza fue asumida como la situación de aquellos hogares que no lograban reunir, de forma relativamente estable, los recursos económicos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros, para ser más productivos y para incrementar sus ingresos monetarios.

A su vez, se asumía que la redistribución mediante JUNTOS estaba justificada, dado que la inversión privada en capital humano —en las familias en situación de pobreza—, es subóptima desde un punto de vista social. Debido a esto, la redistribución es políticamente factible *solo* cuando se condiciona al buen comportamiento de los pobres (Banco Mundial, 2009); en el caso de JUNTOS, el comportamiento de las madres de familia. Con ello, el Estado asume una postura paternalista, desde la cual define quiénes son *sujetos pobres* —particularmente, madres—, como ciudadanos responsables por su condición y poco capaces de actuar sin la tutela del Estado.

En ese sentido, es claro que la pobreza es comprendida, por este diseño, como un problema de malas prácticas familiares —particularmente, de las madres— y de insuficientes ingresos monetarios para garantizar existencia civil, alimentación, educación y salud. Esta comprensión pasa por alto el impacto de factores estructurales como la disponibilidad de los servicios, la presencia real del Estado, la desigual valoración en términos de género, la racialización, la



participación en el mercado, la distribución del tiempo y las responsabilidades de cuidado, la precarización del empleo, etc.

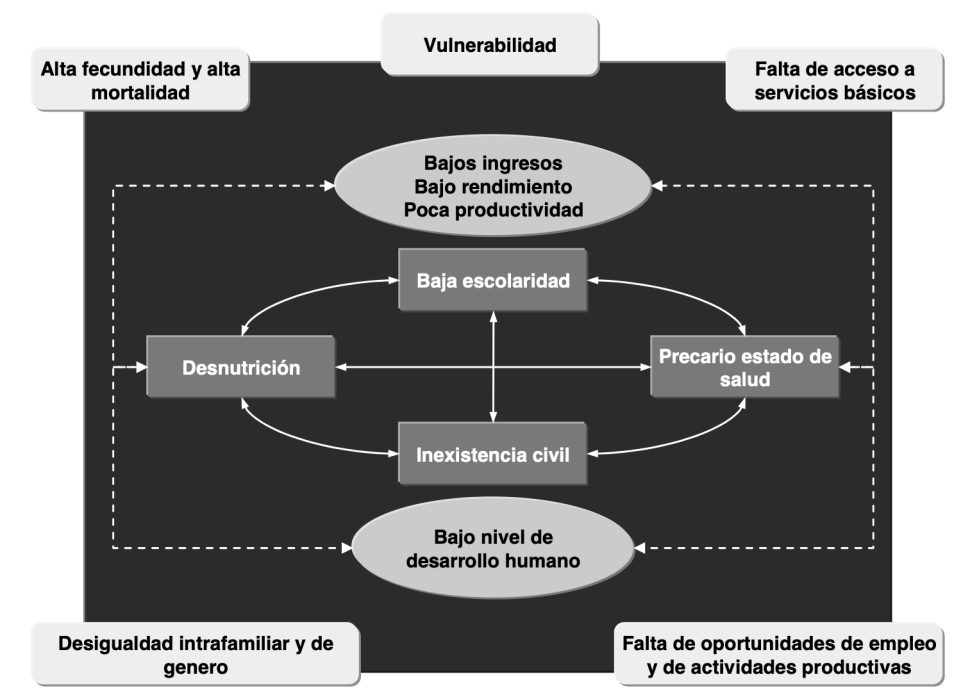


Figura 1 Círculo perverso de la pobreza. Programa JUNTOS (2006)

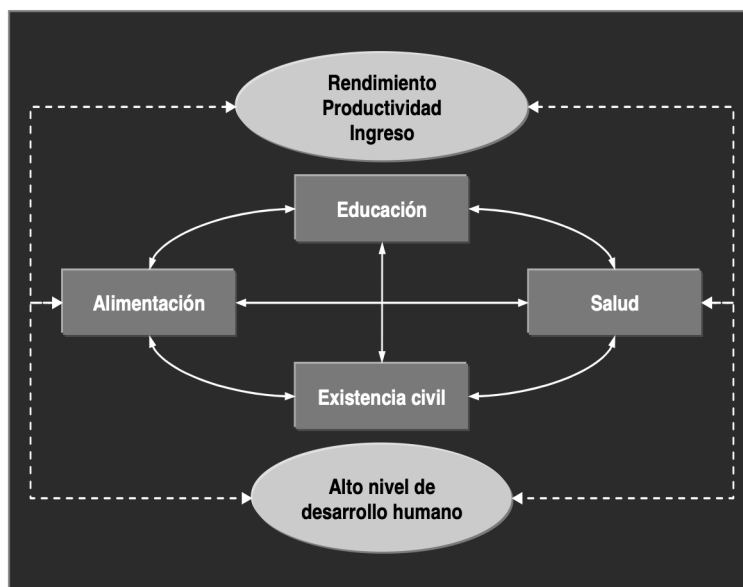


Figura 2 Círculo virtuoso para reducir la pobreza. Programa JUNTOS (2006)

A pesar de lo expuesto, se debe señalar que, con la reorganización de la arquitectura de la política de protección social peruana producto de la creación del MIDIS (2012), se generó un primer cambio sustantivo en la definición del problema que abordaba el programa JUNTOS. Este ajuste se materializó en el cambio de la visión del programa, lo que a su vez significó el reconocimiento de que el propósito inicial del programa no era responsabilidad exclusiva de este, y que, por lo tanto, sus componentes no eran suficientes para lograr dicho propósito. La visión del programa fue ajustada, quedando a la fecha, de la manera siguiente:

En el ámbito de acción de Programa, se ha restituido los derechos básicos de los hogares cuyos miembros acceden con pleno ejercicio de su ciudadanía de manera regular a servicios básicos de calidad en salud, nutrición y educación, y se ha mejorado la calidad de vida y el desarrollo del capital humano reduciendo con ello la transferencia intergeneracional de la pobreza (Resolución Ministerial N° 157-2016-MIDIS).

En ese contexto, el problema que aborda el programa JUNTOS es definido como el “limitado acceso de gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años de edad, en hogares en situación de pobreza, principalmente en zonas rurales, a los servicios de salud, nutrición y educación” (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2016, p. 5). Como se puede inferir, este ajuste responde a la lógica de *planificación basada en el análisis situacional*, por lo que se visibiliza a una diversidad de actores públicos y privados, nacionales, regionales y locales, involucrados en el alcance de los objetivos propuestos por el programa, y la necesidad de articular este al proceso de planificación y actuación complementarios. No obstante, se mantiene la lógica del problema en términos de construcción de capital humano y no de ampliación de capacidades, junto con la definición de la pobreza en términos monetarios.

Por lo tanto, con en el proceso de incorporación del programa JUNTOS a la estructura del MIDIS, se establecieron con mayor claridad los productos y resultados atribuibles al programa, en materia de oferta y demanda de los servicios públicos identificados con un determinado grupo poblacional, contando con mayor claridad en relación con el problema, sus causas y efectos. No obstante, dicho recorte del problema no afectó las características y dimensiones centrales del mismo. Debido a esto, se puede afirmar que el programa JUNTOS, pese a haber estado sujeto a una diversidad de procesos evaluativos y cambios de gobiernos, se ha

caracterizado —desde sus inicios y hasta la actualidad— por: (i) estar focalizado en los sectores de población definidos, en términos monetarios, como pobres y pobres extremos; (ii) brindar transferencias monetarias a cambio de compromisos familiares tales como la asistencia regular a la escuela, la adquisición del DNI, los controles médicos y la participación en actividades orientadas a la mejora nutricional de las y los más pequeños; (iii) asignar la corresponsabilidad en el cumplimiento de las condicionalidad a las madres de familia; y (iv) tener como usuarios finales a mujeres gestantes, niños, niñas, adolescentes y jóvenes hasta 19 años.

#### **4.2.2 Sobre la implementación del programa**

La implementación de la política consiste en la puesta en marcha de los objetivos establecidos, lo que implica convertir las intenciones u objetivos de política en productos, resultados e impactos observables. Dicho proceso se inicia con la sanción de la política y concluye cuando esta es abandonada, finalizada o transformada. Cabe mencionar que JUNTOS aún continúa en ejecución.

La implementación del programa involucra la participación de nuevos actores, la aparición de nuevos roles —políticos, administrativos, burocráticos y profesionales—, la gestión de recursos específicos y la temporización de procesos y productos, así como la definición de actores que van a asumir un rol protagónico en el proceso —como ha sido, en el caso del programa, la participación de las mujeres racializadas—. A su vez, se establecen mecanismos específicos de participación de actores comunitarios, como lo fueron los comités de supervisión y transparencia del programa JUNTOS.

En relación con las *instituciones involucradas* en el programa, se tiene que, para iniciar la ejecución de JUNTOS, el gobierno nacional, mediante la PCM, necesitó interactuar con aproximadamente 2943 establecimientos de salud, 19 848 instituciones educativas y 646 municipalidades. Para ello, suscribió 26 convenios de corresponsabilidad operativa con 13 gobiernos regionales, en relación con los servicios de salud, nutrición y educación. Por otro lado, requirió —a fin de alcanzar más efectividad en la entrega de las transferencias monetarias— incrementar los convenios con el Banco de la Nación, logrando para el 2011 contar con 482 puntos de pago: 176 en oficinas del Banco de la Nación, 301 por medio de

empresas transportadoras y cinco con oficinas de la Caja Rural Nuestra Gente, esta última corresponsal del Banco de la Nación (Vargas, 2011).

A diferencia de otros programas sociales, JUNTOS contó durante su creación con un consejo directivo responsable de la dirección política del programa, presidido por un representante del presidente de la República e integrado por las o los ministros de la Mujer y Desarrollo Social, de Educación, de Economía y Finanzas, y de Salud, así como representantes de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), de la Confederación Nacional sobre Desarrollo Social (Conades), de la Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo (ANC) y de Cáritas del Perú. Sin embargo, este consejo directivo no fue sostenido en el tiempo.

Igualmente, el programa contaba con un comité nacional de supervisión y transparencia, responsable de supervisar el cumplimiento de sus objetivos. Dicho comité estaba integrado por un representante del presidente de la República, un representante de los gobiernos regionales, un representante de los gobiernos locales, dos representantes de las iglesias, un representante del sector privado y un representante de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP). Cabe mencionar que dichos comités también existían en el nivel local, en aquellas zonas donde se encontraban los y las usuarias del programa.

Además, el comité técnico social multisectorial y la secretaria técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) tenían la responsabilidad de brindar soporte técnico y coordinación al programa. Sumado a esto, la gerencia propiamente dicha del programa estaba cargo de la dirección ejecutiva, con el soporte de las gerencias y oficinas operativas; para el caso del nivel regional, se contaba con un coordinador regional, coordinadores y promotores distritales y promotoras comunales.

En este contexto, es importante resaltar que las mujeres acompañaban y asesoraban a las beneficiarias, mediante actividades como charlas de información, motivación y seguimiento al cumplimiento de condicionalidad (Instituto de Estudios Peruanos, 2009):

Las promotoras comunales funcionan como eslabones importantes de la cadena establecida para la implementación del Programa. Ellas ejecutan el Programa más próximo a las familias. Son mujeres con liderazgo en sus comunidades; ellas contribuyen con la circulación de la información entre las diferentes instancias del Programa y los beneficiarios. Ellas organizan reuniones periódicas, en las cuales se tratan los problemas comunales, se trazan planes, se reciben informaciones y orientaciones y se ofrecen informaciones y sugerencias. Para este modelo, considerando que el Programa está en zonas rurales, existe un fuerte sentido de comunidad, de responsabilidad por proteger y sostener en caso de necesidad y sobre todo una fuerte marca de solidaridad y reciprocidad. Los talleres con las madres y las visitas domiciliarias realizadas por las promotoras comunales refuerzan el Programa en muchos aspectos, pero, sobre todo, lo hacen presente en el cotidiano de las familias (Fonseca, Szekely y González, 2006).

En relación con la *institucionalidad del programa*, se observa que con la creación del MIDIS, el programa JUNTOS pasa a incorporarse a la estructura de la política de desarrollo e inclusión, contribuyendo principalmente al cumplimiento de los ejes estratégicos 1, 2 y 3 del PESEM; esto son: nutrición infantil, desarrollo infantil temprano y desarrollo de la niñez y adolescencia, respectivamente. A su vez, contribuye en los tres horizontes temporales de la política de desarrollo e inclusión social: en el corto plazo, con el alivio temporal e inmediato de la pobreza extrema; en el mediano plazo, con el desarrollo de capacidades; y en el largo plazo, con la generación de oportunidades para la siguiente generación. De esta manera, se establece que el programa aporte de manera específica en el cumplimiento del siguiente objetivo: gestantes, niños, niñas, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años de hogares en situación de pobreza, prioritariamente de las zonas rurales, acceden informadas a los servicios de salud, nutrición y educación.

Posteriormente, con la adscripción del programa al MIDIS, se establece el alineamiento del programa JUNTOS con los instrumentos y procesos organizacionales, financieros y administrativos, y se da la priorización progresiva, por parte del programa, de los hogares en condición de pobreza extrema en zonas rurales. De igual forma, se amplía la edad de la población objetivo —de 14 a 19 años inclusive— y se constituye el Comité de Transparencia

y Vigilancia Ciudadana. Dichos ajustes implicaron el establecimiento de un nuevo marco de operaciones y de instrumentos de gestión, lo que abarca los cinco procesos misionales: (i) proceso de afiliación; (ii) proceso de verificación; (iii) proceso de liquidación; (iv) transferencia de incentivos condicionados; (v) proceso de acompañamiento familias; (vi) proceso de entrega de incentivo monetario; y (vii) proceso de mantenimiento de padrón.

Por otro lado, en relación con el *financiamiento* se debe mencionar que, en el año de creación del programa —2005—, se destinaron US\$ 36,4 millones para la implementación del Plan Piloto de Acción, el mismo que alcanzó una ejecución del 96,4 % del presupuesto total, cubriendo a 37 345 hogares de 110 distritos en las regiones de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco. Dicho proceso de ejecución se dio en el marco de la implementación del proyecto, suscrita entre el PNUD y la PCM, mediante la cual el PNUD administró los fondos de JUNTOS durante un año (Vargas, 2011).

Así, del total de presupuesto asignado, el 60 % del presupuesto estuvo destinado directamente al pago a las familias; otro 30 % se transfería a diversos sectores del Estado —MINEDU, 10 %; MINSA, 10 %; MIMDES, ahora MIMP, más RENIEC, 10 %—, para el mejoramiento de la calidad y la cantidad de los servicios que debían ser prestados a la población objetivo. El último 10 % fue asignado a cubrir costos de los servicios del Banco de la Nación, pago de salarios, pago de equipamiento y otros relacionados con la gestión del proceso de pago de las transferencias monetarias.

Para el 2006, el presupuesto de JUNTOS superaba los US\$ 97,7 millones y su ejecución estaba bajo responsabilidad de la PCM. En dicho año, el nivel de ejecución solo alcanzó el 54,2 %, con un total de 193 594 hogares validados en 320 distritos, incorporándose Áncash, Cajamarca, Junín, La Libertad y Puno (Ministerio de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2008). En ese mismo año, los ingresos de una familia en extrema pobreza en el ámbito rural no superaban los US\$ 2000 anuales, lo que implicaba que el subsidio equivalente a US\$ 400 anuales incrementaba sus ingresos en un 20 %. Para tal efecto, un estudio realizado por el INEI sobre la pobreza en el Perú para el año 2007, que incluyó expresamente a las poblaciones beneficiadas por el programa JUNTOS, indicaba una disminución del 5,2 % de la pobreza en las áreas rurales respecto del 2006 (Ministerio de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2008).

Para el 2010, y durante el mismo período de gobierno, JUNTOS atendía aproximadamente a 470 mil familias del quintil más pobre de la población peruana, con una asignación que quintuplicó a la que tenía en el 2005 en un total de US\$ 222 millones. Con dicho incremento, se pasó de 70 a 638 distritos en 14 de las 25 regiones del país y cubrió alrededor del 8 % de la población peruana. Dicho volumen de población implicó un incremento sustantivo en la demanda de 2943 centros de salud y de aproximadamente 19 848 instituciones educativas en 646 distritos del país (Vargas, 2011).

Por su parte, la *focalización* geográfica del programa, en términos de regiones y distritos de actuación, fue establecida por el Consejo Directivo, basada en: (i) el mapa de pobreza formulado por el MEF; (ii) el informe sobre violencia política, formulado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR); y (iii) el índice de desarrollo humano. Esto, a su vez, consideró variables como el grado de afectación por la violencia política, la brecha de pobreza, la desnutrición crónica, la pobreza extrema y la existencia de dos o más necesidades básicas insatisfechas. En ese sentido, los instrumentos aplicados para la identificación de familias usuarias del programa fueron, principalmente, el índice y la ficha socioeconómica única del SISFHO. Por lo tanto, el proceso de selección de hogares receptores de la transferencia monetaria se realizó en tres etapas: (i) focalización geográfica —desde el Consejo Directivo—; (ii) localización de hogares —censo—; y (iii) validación de la comunidad —cuyos líderes eran principalmente varones—. Esta última etapa, se pretendía tanto corregir errores de focalización como legitimar socialmente al programa.

A su vez, con el gobierno de Ollanta Humala, mediante el Decreto Supremo N° 009-2012-MIDIS, se planteó la ampliación de la cobertura del programa, modificando el criterio de focalización geográfica de pobreza distrital de 50 % a 40 %, lo que implicó la incorporación de más de 100 mil hogares en condición de pobreza en zonas rurales. Esto se relacionó también con la aprobación de la Resolución Ministerial N° 227-2014-MIDIS, la cual establece que se otorgue la clasificación socioeconómica de pobres extremos a las personas que forman parte de los pueblos indígenas ubicados en centros poblados de la Amazonía peruana, con el fin de garantizar su incorporación en los programas que implementa el sector y, por ende, también de JUNTOS.

En relación con *la transferencia monetaria y las condicionalidades*, se observa que, en el programa, el subsidio mensual de la época y sostenido hasta la fecha ha sido de S/. 100 —equivalente a US\$ 30.35—, con un valor fijo para cada familia, independientemente del número de hijos e hijas. Así, para la realización de los pagos, las familias firman un compromiso voluntario en el que los representantes del hogar —las madres— asumen las corresponsabilidades que el programa establece. Los pagos del programa se daban de manera mensual, mediante el Banco de la Nación. Es importante mencionar que esta condición fue modificada posteriormente, estableciéndose una frecuencia bimensual del pago, con la finalidad de reducir los costos administrativos.

En efecto, las familias receptoras de la transferencia podían disponer del dinero de la forma en que consideren conveniente, siempre y cuando cumplieran con una serie de condiciones tales como la participación en programas de salud, educación, nutrición y desarrollo ciudadano —específicamente, participar en programas de documentación en caso no se cuente con DNI—. Cabe mencionar que aquí también el programa sufrió modificaciones, pues en sus inicios se vinculó la entrega de la transferencia monetaria condicionada a la posibilidad de que las familias, después de un periodo prudencial, desarrollen proyectos productivos con miras a su sostenibilidad (JUNTOS, 2011).

Finalmente, es necesario resaltar que, durante el 2011, se inició con un piloto de Esquemas Alternativos de Transferencias (EAT) en doce distritos de las regiones de Ica, Lambayeque, Arequipa y Ucayali, alcanzando aproximadamente 1655 hogares. La primera transferencia a los hogares afiliados se realizó en mayo del 2013 y concluyó en diciembre del 2015. El promedio de EAT fue de S/. 218 —equivalente a US\$ 68,49— y, en el caso del Esquema de Básico Transferencia (ETB), un aproximado de S/. 184 —equivalente a US\$ 57,81—. Esto significó que cada EAT reciba S/. 34 —equivalente a US\$ 10,68— más que un hogar en EBT. A partir de los hallazgos del estudio se concluye que:

[El] Análisis de costo-efectividad del Piloto de EAT de Incentivos Monetarios del Programa JUNTOS muestra que el esquema de transferencia diferenciado por miembro objetivo genera impactos similares, en el cumplimiento de corresponsabilidades del Programa, así como en variables de capital humano de mediano plazo (como el estado



de salud y nutrición), con respecto al esquema de transferencia regular. Sin embargo, debido a que el costo operativo incurrido por el esquema EAT fue ligeramente mayor que los costos del EBT, el estudio concluye que el EBT es más costo-efectivo que el EAT. No obstante, una mayor proporción de los hogares EAT con respecto a los hogares EBT considera que su calidad de vida mejoró gracias a JUNTOS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2017, p.1).

#### **4.2.3 *Sobre la evaluación del programa:***

La evaluación constituye una actividad programada de reflexión y aprendizaje que, a partir de procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación, permite identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva acerca del valor y el mérito de las metas, la planificación, la realización y el impacto de un programa determinado. El fin de una evaluación, entonces, es servir de guía para la toma de decisiones, solucionar los problemas y promover la comprensión de los fenómenos implicados (Stufflebeam y Shinkfield, 1987).

La evaluación debe ser considerada durante todos y cada uno de los momentos vinculados al programa, contando con cortes evaluativos que permitan ver qué está pasando, cómo se está llevando a cabo el proceso y qué cambios se han generado. Es necesario resaltar que la evaluación pondrá en juego el marco de creencias, conceptos y valores del evaluador/a o evaluadores/as, durante el proceso de diseño, análisis, establecimiento de conclusiones y de recomendaciones.

En ese sentido, si bien es cierto que el programa JUNTOS no contó con una línea de base — evaluación ex-ante— al ser puesto en marcha, fue en su época uno de los pocos programas sociales que mayor conocimiento generó a partir de la investigación en el país. El programa contaba con un plan de evaluaciones, *Evaluar para mejorar —2008 al 2010—*, que analizaba la percepción, las expectativas y el comportamiento de la población receptora de las transferencias monetarias, el contexto institucional, la dinámica de gestión, la oferta y demanda de los servicios prioridades —salud, educación e identidad—. JUNTOS, a diferencia de otros programas en esa época, fue sometido a dos evaluaciones —una de impacto y otra de procesos— realizadas por el MEF. En la mayoría de los casos, los estudios fueron financiados

y/o realizados por instituciones como el BID, Banco Mundial, UNFPA, UNICEF, CIES, CARE, IEP (Vargas, 2014).

Igualmente, se debe mencionar la estrategia de acompañamiento técnico denominada Grupo Apurímac. Dicho grupo multisectorial se creó en agosto del 2008 y existió hasta junio del 2009. Tuvo por finalidad articular los esfuerzos interinstitucionales orientados a fortalecer los servicios de salud y nutrición para la población participante de JUNTOS. Sin embargo, su incidencia fue mucho mayor en la medida que aportó significativamente al rediseño y la implementación del programa, incorporando nuevos elementos conceptuales, metodológicos y operativos. Dicho grupo estuvo integrado por la Secretaría Técnica del CIAS, el Sistema Integral de Salud (SIS), el Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud (PARSalud), las direcciones generales del MINSA, el equipo de presupuesto por resultados del MEF y el Banco Mundial.

Después del piloto de JUNTOS en el 2005, los procesos de evaluación a los que fue sometido el programa identificaban que este funcionaba, y que en casi todos los indicadores relevantes se encontraba avances significativamente altos en aquellos usuarios con periodos largo de participación —dos años o más—. Para el 2008, la transferencia monetaria equivalía al 25 % del gasto familiar de un hogar receptor del programa; estos hogares mostraban un alto grado de cumplimiento de las condicionalidades. Sin embargo, la oferta de servicios —salud y educación— no respondía al nivel de demanda generada por el programa (Díaz et al., 2009; Perova y Vakis, 2010).

En el análisis de los informes de evaluación realizados para esta tesis, se identificaron *ocho elementos problematizables*: (i) el monto fijo de la transferencia y que no se tenga en cuenta el número de miembros menores de 14 años en la familia; (ii) la lentitud de los impactos, en relación con lo que podrían lograr —por ejemplo, sobre la tasa de asistencia escolar que, sin el programa, era de 83 %, y con el programa fue de 93 %—; (iii) la existencia de limitaciones en relación con la recopilación de información y en la comunicación con las personas usuarias del programa; (iv) la oferta de servicios educativos y sanitarios, que no cumplían con criterios de disponibilidad y calidad, respectivamente; (v) los casos de politización local que se sufrían en algunas zonas el programa; (vi) las debilidades en el proceso de focalización; (vii) la falta de articulación programática y operativa de JUNTOS y de la EN CRECER; (viii) las

condicionalidades extraoficiales a las que se obligaba a las receptoras de las transferencias; entre otros (Díaz et al., 2009; Perova y Vakis, 2010).

En relación con el proceso de *focalización*, se encontraron debilidades vinculadas a los indicadores y los mecanismos de focalización, tales como: (i) ambigüedades entre zonas pobres y extremadamente pobres, a causa de los algoritmos usados por el INEI; (ii) la exclusión de un número importante de familias a causa de las diferencias entre los algoritmos de INEI y del SISFHO; (iii) el proceso de validación comunal, dado que con frecuencia plantean la incorporación de familias no contempladas y que requerían ser parte de las familias priorizadas (Perova y Vakis, 2010).

Por otra parte, se reportaron efectos vinculados a la *implementación* del programa en relación con su incidencia en la dinamización de los mercados locales, producto de incrementar la capacidad de compra de las familias e inyectar mensualmente un monto de dinero a la economía local. A su vez, se observaron casos de conflictos en las familias en relación con mantener a un hijo/a en un colegio de mala calidad en la zona priorizada por JUNTOS o enviarlos a una escuela de mayor calidad, lo cual haría que se pierda el acceso a la transferencia (Díaz et al., 2009).

A su vez, en relación con los *impactos* del programa en la vida de las mujeres racializadas madres de familia, se identifica el acceso de las mujeres más pobres del país al sistema financiero, dado que mediante JUNTOS contaban con una tarjeta de débito MultiRed Global del Banco de la Nación. También se identifica el incremento de las capacidades económicas de las mujeres y su capacidad de decisión sobre el gasto. En algunos estudios específicos, se refiere la incidencia del programa en aspectos de la vida de las mujeres; por ejemplo: denunciar la violencia por parte de sus esposos en mayor medida que aquellas mujeres no receptoras del programa (Díaz et al., 2009). Cabe resaltar que, si bien existió un incremento de la autonomía económica de las mujeres, la falta de medidas complementarias no permitió que esto llegara a configurarse en empoderamiento para el ejercicio de sus derechos y la ampliación de sus capacidades en el contexto de sus familias y comunidades.

Sobre esa base, los *ajustes* del programa tras el cambio de gobierno se centraron en: (i) generar instrumentos de gestión específicos —manual de operaciones, directivas, etc.—; (ii) fortalecer

el trabajo intersectorial en lo relacionado con la focalización, recertificación y afiliación de las personas usuarias; (iii) establecer mejoras en el proceso de transferencia monetaria y en la verificación de corresponsabilidades; (iv) perfeccionar los mecanismos que permitan evaluar la oferta de servicios de educación, nutrición y salud; y (v) ejecutar la transferencia monetaria por un monto de S/. 200 —equivalente a US\$ 60,70— cada dos meses.

Al mismo tiempo, tras el cambio de gobierno —de Alejandro Toledo a Alan García—, JUNTOS se constituyó en una parte clave de la EN CRECER; la ejecución de sus actividades, gastos e inversiones se dan en el marco del presupuesto por resultados, además de ser adscrito al Programa Estratégico Articulado Nutricional y al Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje al finalizar el III ciclo de Educación Básica Regular.

Por otro lado, durante el gobierno de Ollanta Humala, el programa JUNTOS es evaluado a fin de analizar, en retrospectiva, los logros alcanzados y establecer mejoras a partir de su ejecución en el periodo del 2005 al 2009. En ese sentido, la evaluación concluye que:

La construcción del Programa JUNTOS tiene un correlato adecuado y consistente con los objetivos de otros programas que se integran a una Estrategia común (sostenida finalmente por un presupuesto asociado a resultados), y que como tal las relaciones están adecuadamente diagnosticadas. Los resultados dependerán entonces más de la calidad de la implementación de los Programas que de su diseño (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012, p. 189).

La evaluación retrospectiva del programa, realizada por el MIDIS en el 2012, demuestra que más del 99 % de las personas beneficiarias cumplen con las condiciones de carencias y pobreza establecidas por el programa. A su vez, el 95 % de estas se declaran satisfechas con los servicios de corresponsabilidad asociados al programa y con haber recibido en tiempo y forma la transferencia monetaria. Según estima la evaluación, el programa habría tenido un impacto significativo en la reducción de la pobreza extrema en 3,6 %; esto, en el caso de la pobreza total. De igual forma, el programa logró modificar comportamientos de los hogares beneficiarios en temas de asistencia escolar, DNI y salud. A su vez, incentivó la educación preescolar en los hogares participantes y se reconoció su impacto positivo en los gastos mensuales per cápita en alimentos —5 %—, educación —27,5 %— y salud —25 %—. Por el

contrario, no se identifica un impacto positivo en la reducción de la desnutrición crónica (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012).

Por otro lado, y contrario a la hipótesis de externalidad negativa, se encuentra que no existe un efecto significativo del programa sobre la probabilidad de que los adultos miembros del hogar receptor del programa estén ocupados o no. De igual forma, la probabilidad de que las madres beneficiarias expresen el deseo de tener otro hijo es 8,3 puntos porcentuales menor en relación con el grupo de control (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012).

Para el 2011, durante el cambio de gobierno, el programa venía desarrollando una evaluación de impacto para el periodo del 2005 al 2010, así como la formulación de la línea de base del programa para el 2010. De igual forma, se venía desarrollando el plan de trabajo para la implementación de los esquemas alternativos de transferencia del incentivo monetario en JUNTOS II. Es importante mencionar que durante el gobierno de Ollanta Humala, empieza a estar más presente la preocupación por la graduación de las personas usuarias del programa, la sostenibilidad de JUNTOS y su capacidad de impactar realmente en la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza, así como en la creación de capital humano.

El estudio de línea de base del programa JUNTOS recogió información en 408 distritos del nivel nacional, encuestando a un total de 1977 hogares que sirvieron de base para el recojo, por parte del INEI, de la línea de seguimiento del programa en el 2016 y, posteriormente, constituyeron la base para la elaboración de la evaluación de impacto.

La evaluación plantea recomendaciones para el ajuste del propósito del programa, dado que el propósito inicial no era responsabilidad única del mismo, y sus componentes no eran suficientes para lograrlos. En ese sentido, se proponen modificaciones que serán recogidas cuando, posteriormente, el programa redefina su visión y sus objetivos:

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

con ello la transferencia intergeneracional de la pobreza (Resolución Ministerial N° 157-2016-MIDIS, las cursivas son nuestras).

En relación con la demanda del servicio educativo, el programa habría logrado incrementar la asistencia a la escuela entre el 6 % y el 7 % respecto de la línea de base, reducido la deserción escolar en 5,5 % e incrementado los años de escolaridad promedio de las personas en edad de estudiar entre 0,23 y 0,27 años. Además, habría incrementado los tiempos de asignación a estudios durante el periodo escolar. Los efectos se habrían concentrado en la población en edad de cursar educación secundaria —de 11 a 19 años—.

El incremento en la capacidad de gasto de los hogares beneficiarios habría reducido la brecha y severidad de la pobreza y pobreza extrema. Asimismo, JUNTOS habría incrementado la demanda de acceso a los servicios de salud y educación. Así, se observan mejoras en los años de escolaridad acumulados, como resultado de la mejora en la asistencia y la reducción de la deserción escolar. Este efecto se *concentra en los jóvenes varones de la educación secundaria, quienes además incrementaron su tiempo de dedicación a actividades educativas* (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2017, p. 1, las cursivas son nuestras).

Los resultados de la evaluación podrían llevarnos a plantear que el programa ha alineado incentivos en los padres para asignar el tiempo de los hijos mayores hacia actividades educativas, presumiblemente reduciendo el tiempo de actividades domésticas y/o laborales. En los niños con edad para cursar primaria —6 a 11 años—, los efectos son nulos o ambiguos. Por otro lado, según los resultados, el impacto en el incremento de los años de educación y en la asistencia y reducción de la deserción son positivos y significativos para varones de 15 a 16 años, *pero nulos para las mujeres de la misma edad*. Es posible que el tipo de incentivo otorgado por JUNTOS, que no toma en cuenta diferencias por el género de los hijos, asuma similares condiciones de demanda educativa para niños y niñas, cuando en realidad la evidencia generada va en contra de este argumento (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2017).

En relación con la demanda de servicios de salud, los resultados no muestran impactos en términos del parto institucionalizado, incremento de la talla y el peso al nacer o la reducción

del bajo peso al nacer. Por otro lado, *los datos del estudio no permiten aproximar el cuidado de la madre durante el período de gestación*, que resulta un mecanismo intermedio clave en esta cadena causal. A su vez, JUNTOS habría logrado incrementar el cumplimiento adecuado de los controles CRED entre 17 % y 19 % adicionales al valor de línea de base del grupo de control —20 %—. No obstante, no hay evidencia de que esto mismo haya ocurrido con el cumplimiento del esquema de vacunación mínima exigida por el MINSA, aun cuando los parámetros estimados van en línea de los esperados. Tampoco hay evidencia de que los impactos se hayan materializado en términos de la reducción de la desnutrición (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2017).

Ahora bien, si bien JUNTOS ha cumplido sus objetivos de corto plazo —acercar a la población más pobre y vulnerable a los servicios de salud y educación—, sus efectos sobre los niveles de desnutrición crónica y la cobertura de atenciones y servicios de salud prenatal, así como en la reducción de *las brechas de género en educación* no son claros, lo cual pone de manifiesto la necesidad de fortalecer su diseño, de modo que logre incrementar el bienestar de su población usuaria en el largo plazo (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2017).

#### **4.2.4 A modo de conclusión**

Si consideramos que, desde la perspectiva del desarrollo humano, el objetivo último de las políticas públicas debe estar centrado en las personas y en ampliar las posibilidades de estas para elegir sobre sus vidas y no solo sus ingresos, encontramos que el PTMC JUNTOS funcionó como una “bisagra” al aproximar el Estado a las familias peruanas en situación de pobreza a partir de la dotación de recursos monetarios y de la ampliación de la oferta de servicios. Producto de ello se generaron funcionamientos, esto es, condiciones habilitantes para hacer uso de los servicios de educación y salud, restituyendo con ello los derechos y la condición de ciudadanía de estas personas, aunque no necesariamente garantizando la capacidad de elegir sobre sus propias vidas.

En relación con el (i) *proceso de problematización y sanción de la política*, se identifican dos líneas críticas vinculadas al recorte del problema público y la configuración de la respuesta en la creación de JUNTOS: a) el programa dejó una diversidad de elementos estructurales asociados a los factores de conversión fuera del análisis; y, a su vez, b) el recorte del problema

no se condijo con las acciones establecidas y priorizadas. No fue sino hasta su incorporación al MIDIS —y sobre la base de la evidencia generada hasta ese momento— que se establecieron ajustes en los alcances reales del programa. Cabe resaltar que los vacíos de la planificación normativa fueron modificados en el proceso de planificación situacional generado en el marco de su transferencia al MIDIS, en el 2012, y a la estrategia de desarrollo e inclusión social.

A su vez, se puede afirmar que el problema público definido en el programa JUNTOS privilegió un marco normativo ortodoxo, asumiendo la definición de la pobreza en términos de ingresos monetarios, y que, pese a tomar como referencia narrativa cuestiones asociadas al enfoque de derechos, la visibilización de algunas desigualdades y el desarrollo humano, en términos de resultados finales y globales esperados se orientó básicamente al incremento del bienestar económico desde una concepción monetarista de la pobreza y el desarrollo, asentada en el trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres.

De igual forma, la estructura y la lógica de implementación del programa JUNTOS nos permiten inferir que la entrega de la transferencia monetaria está justificada por la escasa capacidad de priorizar la inversión en capital humano que tienen la población focalizada. Por lo tanto, estaría justificado y resultaría necesario que la redistribución de los recursos se dé desde la tutela del Estado y que esta, a su vez, sea condicionada al buen comportamiento de las madres racializadas pobres. Desde esta perspectiva, se podría concluir: a) que las mujeres racializadas en situación de pobreza son incapaces de actuar y establecer prioridades de inversión en capital humano sin la tutela del Estado; y b) que las condiciones que perpetúan la pobreza son responsabilidad de las familias, particularmente del comportamiento de las madres.

Por otro lado, en relación con el (ii) *proceso de implementación de la política*, es preciso resaltar que, en materia de gestión pública, el programa JUNTOS representó una innovación dado que: a) no se organizó en torno al modelo clásico de seguro social y formalidad laboral; b) se focalizó en sectores sociales específicos de la población —pobres y/o vulnerables—; c) estableció corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad civil y la población; d) promovió la “existencia civil” de las personas —acceso al DNI— en las áreas en las que se implementó; y e) facilitó la redistribución de recursos mediante la transferencia directa a los sectores más vulnerables de la población. A su vez, incorporó principios como la búsqueda de equidad



social, la corresponsabilidad, la integralidad, transparencia y mecánicas de evaluación, carentes en la política social de la época (Fonseca, Szekely y González, 2006).

En términos de programación y gestión, JUNTOS se relacionó con procesos globales caracterizados por: (i) plantear objetivos y metas específicas que permitieron medir el impacto de las acciones orientadas a promover el desarrollo y la reducción de la pobreza considerando los ODM; (ii) promover de manera protagónica la gerencia de la política social; (iii) transitar de la lógica de programas sociales de “primera generación” —entrega de subsidios sin condiciones— y de “segunda generación” —inserción de la familia en circuitos económicos y de seguridad alimentaria— a programas de “tercera generación” —entrega de incentivos a cambio de comportamientos específicos exigidos—. Es preciso resaltar que, durante el inicio del programa JUNTOS, el paradigma de desarrollo humano contaba con un particular protagonismo en el debate global, lo que implicó que hubiese condiciones y mecanismos posibles de participación, los cuales involucrasen protagónicamente a los titulares de derechos y su agencia.

Por otro lado, el subsidio directo condicionado permitió que el Estado tuviera presencia en territorios donde estuvo históricamente ausente. Cabe mencionar que esta presencia del Estado estaba caracterizada por la intención de incrementar los ingresos monetarios de las familias seleccionadas a cambio de obligar a las madres de dichas familias a que asuman compromisos respecto del crecimiento y desarrollo, la salud y la educación de sus hijos/as, depositando en ellas —desde una perspectiva heteropatriarcal asentada en el trabajo no remunerado de las mujeres racializadas— la corresponsabilidad frente al Estado. De igual forma, de las características de implementación del programa se puede inferir que las mujeres asociadas al programa JUNTOS jugaban y juegan un papel central, no solo como corresponsables sino también como sujetas claves —promotoras— asociadas a la implementación programática y sostenida de JUNTOS.

Asimismo, el hecho de que las condicionalidades debían ser verificadas trimestralmente —con el fin de identificar incumplimientos que implicarían la suspensión de la transferencia—, evidencia claramente el carácter punitivo de la supervisión antes que la lógica preventiva del programa. Un dato a considerar es que no había una preocupación por la calidad de la

aplicación de la condicionalidad: por ejemplo, en relación con la condición de asistencia a la institución educativa, daba lo mismo cumplir el 30 % que el 84 %.

Además, es preciso subrayar que, con la corresponsabilidad y las condicionalidades, también resaltan las *condicionalidades extraoficiales*. Estas eran exigidas a las madres y consistían en actividades como asistir a charlas y/o preparar tejidos, comidas, etc.; es decir, eran demandas que incrementaban el nivel de presión sobre las receptoras de la transferencia, así como los costos en relación con el tiempo que dedican para hacer lo que exige el Estado, además de los gastos económicos que representan no cumplir con las obligaciones que se les imponen. Es importante mencionar que la *falta de acceso a información por parte de las madres* generaba que ellas no pudieran diferenciar las condicionalidades oficiales de las extraoficiales (Díaz et al., 2009). Este hecho lleva a evaluar la corresponsabilidad y si es cierto que el Estado juega un papel clave y/o si deposita toda la responsabilidad en las mujeres racializadas, asignándoles desde una perspectiva heteropatriarcal la carga de las condicionalidades y otras responsabilidades que permitirían controlar el acceso y el uso de los recursos.

Por ello, es preciso resaltar que diversos procesos de investigación evidenciaron casos específicos de renuncias al programa por parte de las madres como producto de la exigencia del cumplimiento de *condicionalidades extraoficiales* y/o por las penalizaciones adicionales que se generaban en el contexto local, las cuales no tenían relación con las condicionalidades oficiales del programa (IEP, 2009). Resulta igual de relevante indicar la diversidad de estereotipos que se atribuían a las madres racializadas receptoras de la transferencia, como aquellas vinculadas al mal uso que hacían del recurso y/o a la falta de interés por seguir trabajando, así como prejuicios acerca de la supuesta existencia de embarazos generados solo para acceder a la transferencia —cabe resaltar que las investigaciones realizadas desestimaron dichas hipótesis— (Díaz et al., 2009; UNFPA, UNICEF e IEP, 2009).

En relación con esto último y en concordancia con el (iii) *proceso de evaluación de la política*, resulta igual de importante visibilizar y problematizar las preocupaciones centrales de la comunidad investigadora y ejecutora del programa, en relación con evaluar las posibles externalidades negativas del programa. Estas preocupaciones muestran, de manera clara, los estereotipos y perfiles de riesgo con los que el programa aborda simbólica y conceptualmente a la población focalizada. Como señala Wilkis (2013), en los PTMC existen las *luchas*

*simbólicas* sobre los pobres, las cuales terminan convirtiéndose en litigios morales acerca del dinero público.

La transferencia monetaria que brinda el programa a las mujeres racializadas es percibido como “dinero donado”, y parece habilitar condiciones para que una parte de la sociedad y del funcionariado público se sintiera con autoridad de juzgar a las personas en situación de pobreza y el dinero que reciben por parte del Estado. Esto establecería una distribución desigual de la potestad de juzgar y la obligación de ser juzgado. Es así como “el derecho a tener o no una protección social monetaria por parte de los más necesitados pasa a convertirse en tema de discusión, y quienes opinan lo hacen [desde su posición de privilegio] con la potestad de juzgar los usos del dinero” (Wilkis, 2013, p. 53).

Por otro lado, en relación con los resultados finales del programa en los niños, niñas y adolescentes —es decir, los resultados esperados del sujeto de protección privilegiado en la política—, podemos inferir a partir de las investigaciones asociadas al programa — particularmente de la evaluación de impacto —, que JUNTOS logra “*hacer a los pobres menos pobres*”. No obstante, no incide sustantivamente en la reducción de las condiciones estructurales que producen y reproducen la acumulación generacional de la desigualdad y perpetúan la exclusión. Un ejemplo de ello es que los efectos en materia de educación de los y las adolescentes usuarios del programa tienen diferencias significativas en relación con el género.

Igualmente, si consideramos que la transferencia no ha tenido cambios desde la creación del programa a la fecha, así como los resultados del estudio que compara la transferencia condicionada y no condicionada en el programa, se puede inferir que *el monto de la transferencia no es un elemento central para el alcance de los resultados finales del programa*. En ese sentido, resulta más probable que los resultados finales estén garantizados gracias a la actuación combinada de: (i) la seguridad de contar con un ingreso en una proyección de mediano y largo plazo; (ii) la disponibilidad de efectivo para atender necesidades prácticas en la vida de las mujeres, niños, niñas y adolescentes; (iii) la disponibilidad de servicios públicos universales como la salud y educación; y (iv) la capacidad de agencia de las mujeres racializadas para sostener familiar y comunitariamente sus mecanismos de aprovisionamiento de la vida humana.

Es importante señalar la instrumentalización de las madres racializadas y empobrecidas por parte del programa y del Estado. Si bien la perspectiva de satisfacción de las necesidades de educación, salud e identidad pueden tener ventajas para el caso de niños, niñas y adolescentes, puede que no necesariamente sea igual para personas adultas en relación con la satisfacción de dichas necesidades; en este caso, las madres usuarias del PTMC. De esta manera, la evaluación de los resultados globales del programa nos lleva a pensar que la distribución de recursos y servicios que establece el Estado no toma en cuenta los intereses y necesidades de las madres en las familias usuarias del programa y que, por el contrario, instrumentaliza su capacidad de agencia para cumplir con la restitución de derechos y de funcionamientos en niños, niñas y adolescentes. Al mismo tiempo, dicha capacidad de agencia también es instrumentalizada por el Estado como un pilar central para la implementación del programa y los alcances de los resultados de protección social.

Cabe resaltar que la corresponsabilidad en materia de protección social en las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, establecida a partir del programa JUNTOS, excluye a un actor clave: el mercado —pese a que lo impacta al incrementar la capacidad de compra de las familias, inyectando un monto importante de recursos mes a mes en el mercado local—. Sin embargo, deja la responsabilidad de la protección social en la interacción entre la madre y el Estado.

Por lo tanto, se debe considerar la carencia en el abordaje de parámetros complementarios tales como: (i) la distribución de las responsabilidades de cuidado, el tamaño y características de las familias; (ii) las relaciones sociales en la familia; (iii) los mecanismos sostenibles de acceso al mercado y precarización del empleo de las mujeres; (iv) las relaciones sociales de género en la familia y la comunidad; (v) las pautas de distribución en el control y uso de los recursos; (vi) la exposición a la violencia en el hogar; (vii) los conflictos cooperativos en la familia; (viii) la racialización de los sujetos en condición de pobreza y pobreza extrema; entre otros. Considerando esto se puede afirmar que el Estado, mediante el programa JUNTOS, hace un uso instrumental de la participación de las mujeres, reduciendo sus capacidades reales para participar en la configuración de su propio destino y no solo ser el medio para la configuración del destino de niños, niñas y adolescentes, siendo asumidas como meras receptoras de transferencias monetarias para garantizar resultados en unos titulares de derechos a costa de la reducción de sus propios derechos y libertades.

En conclusión: con el análisis del diseño, implementación y evaluación del programa JUNTOS, queda claro que el programa incide en la ampliación de las libertades de los niños, niñas y adolescentes, con efectos diferenciados, en desmedro de *las* adolescentes frente a *los* adolescentes, e hipotecando los funcionamientos de las mujeres racializadas en tanto madres y usuarias de los PTMC. Por eso, resulta necesario prestar atención tanto a las capacidades internas de las personas como a los factores de conversión y las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales en las que se desenvuelven las políticas públicas, dado que los valores sociales y las costumbres vigentes influyen directamente en el proceso de diseño e implementación de estas, incidiendo en la capacidad de reducción o ampliación de las libertades que disfrutaban las personas y que tienen razones para valorar.

## **Capítulo V: Continuidades, rupturas y ausencias en la política de protección social**

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 25).

### **5.1 La configuración de la política de protección social en el Perú**

En la década de 1990, en el marco del proceso de reformas económicas y sociales en América Latina, se generaron una serie de acciones orientadas a la focalización del gasto; la creación de programas dirigidos a la reducción de la pobreza y la privatización total o parcial de la provisión de servicios; y la retracción de responsabilidades del Estado como proveedor de bienestar. Esto tuvo repercusiones, por ejemplo, en la creación y reproducción de los programas de transferencias monetarias en toda la región, en el inicio de la precarización de la seguridad social y en la protección generada por medio del empleo. Asimismo, impactó en la adopción de nuevos planes nacionales de reforma de salud y educación que dieron excesivo énfasis a la gestión administrativa y al alcance de metas cuantitativas. Algunos especialistas plantean estos patrones de reformas como parte de las “tendencias regionales” (Cortés y Giacommetti, 2010), mientras que otros críticos postulan la idea de que las reformas resultaron de un proceso de “dominación [colonial]” ejercida por los organismos internacionales que habrían impuesto su agenda (Cortés y Giacommetti, 2010).

Para el caso del Perú, la política social posterior al Consenso de Washington estuvo constituida por servicios universales y programas focalizados. Los primeros, basados en la demanda y, por tanto, autofocalizados, como son los casos de la educación pública y la atención de salud; y los segundos, a nivel de protección social, aparecen a inicios de la década como una compensación

de las medidas de ajuste económico posteriores al Consenso de Washington, tomando particular protagonismo el PTMC JUNTOS.

A diferencia de la política económica, por mucho tiempo la política social no tuvo definida con precisión una autoridad responsable encargada de normarla, planificarla, orientarla y evaluarla. Es así como, si bien la CIAS se ha constituido en un actor clave, ha sido claro que, a la fecha, no ha contado con apoyo político del más alto nivel, manteniéndose —incluso durante la creación e implementación del MIDIS— debilitada técnica y financieramente.

Con la reforma de los programas sociales, la relevancia de la territorialidad, la articulación y la estrategia común de un conjunto de políticas son colocadas como elementos claves de la política de protección social. De igual forma, la noción de corresponsabilidad es institucionalizada como parte del diseño e implementación de dichas políticas. Tal proceso, sin contar con enfoque de género, se focaliza en las mujeres pobres y racializadas que, en la mayoría de los casos, están vinculadas al mercado informal, además de ser responsables del trabajo de cuidado y doméstico no remunerado.

Por otro lado, con estrategias como la EN CRECER —del gobierno de García— e Incluir para crecer —gobierno de Humala—, se establece la relevancia de la *actuación intersectorial e intergubernamental* en la respuesta a los problemas que afectan la vida de los y las ciudadanas, y, por tanto, en la protección social. JUNTOS es usado como una fuente de referencia clave en ese sentido, en la medida que lograba articular y convocar sectores como educación, salud, identidad y niveles de gobiernos locales, regionales y nacional, en una actuación centrada en ampliar la oferta de servicios públicos e incrementar su demanda.

A su vez, se presta mayor atención a la profesionalización de los actores relacionados con la implementación de la protección social y el mandato de transitar desde una perspectiva de asistencia y lógica de beneficiarios a la de ciudadanía y titularidad de derechos; esto particularmente se da durante el gobierno de Ollanta Humala con la creación del MIDIS.

Al 2016, el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS) se mantuvo como el mecanismo operante, el cual procuraba asegurar la articulación de las políticas públicas destinadas a reducir la pobreza, las desigualdades, la vulnerabilidad y los riesgos sociales.

Dicho sistema contaba con la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, Incluir para Crecer, como instrumento de gestión que pretendía servir de marco para la organización de actores y sectores, en torno a resultados y metas comunes, en materia de desarrollo e inclusión social. En ese sentido, los sectores vinculados a la implementación de la política son, principalmente: MIDIS, MINSA, MINEDU, MIMP, MINTRA, MVCS, MINAGRI y MEF.

Cabe resaltar que el carácter de esta política fue focalizado y temporal, generado con la finalidad de que la población en condición de vulnerabilidad acceda a las políticas sociales universales sectoriales. En ese sentido, un intento del MIDIS por trascender la comprensión de la pobreza fue la creación de la categoría de Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social (PePI). Sin embargo, este esfuerzo no trascendió, manteniéndose la medición de la pobreza en términos monetarios.

Sobre dicha base, se puede decir que la política de protección social ha estado relacionada con la lucha contra la pobreza extrema y la promoción del acceso al empleo formal. Esto resulta particularmente preocupante pues, según los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (INEI, 2018), la población ocupada en empleo informal<sup>14</sup> en el Perú alcanzó las 11 978 100 personas, que representan el 72,5 % del total de ocupados, mientras que 4 532 800 personas, es decir el 27,5 %, se encuentran laborando en empleos formales de la economía.

Por otro lado, la creación del MIDIS implicó la reorganización del MIMDES, en aquel entonces responsable de la implementación de programas sociales de alivio a la pobreza. Dicho proceso llevó a un reajuste y una reorganización de mandatos sectoriales que, por un lado, debilitaron la institucionalidad y legitimidad del MIMDES, el cual pasó a convertirse en el MIMP, y, por otro lado, generó un proceso de superposición de funciones entre el MIDIS y el MIMP en relación con determinados sectores definidos como vulnerables: niños, niñas y adolescentes. Un ejemplo de esto se da en relación con el nivel de competencia no excluyente en materia de sectores vulnerables —MIMP— y el PePI, dado que las características que generan dicha vulnerabilidad pueden ser multicausales y/o estructurales; sin embargo, no son recogidas en el proceso de formulación de políticas públicas.

---

<sup>14</sup> El empleo informal se refiere al total de empleos que cumplen las siguientes condiciones —según la categoría de ocupación del trabajador—: i) los patronos y cuenta propia cuya unidad productiva pertenece al sector informal; ii) los asalariados sin seguridad social financiada por su empleador; y iii) los trabajadores familiares no remunerados, independientemente de la naturaleza “formal” o informal de la unidad productiva en que laboran (INEI, 2018).



En esa misma línea, se debe mencionar que existen vacíos en el establecimiento de factores conceptuales en la política de desarrollo e inclusión social dado que, por ejemplo, el MIDIS toma como referencia la “línea de pobreza” a partir de la cual se establece como pobres a los hogares cuyos ingresos no les permiten adquirir una canasta de bienes y servicios para la satisfacción de necesidad básicas; esto implica que el concepto de desarrollo y pobreza toma valor en un sentido económico. Esto indicaría que, en la configuración de varios de los programas que implementa el MIDIS, la pobreza es comprendida como la insuficiencia de ingresos monetarios, obviando factores estructurales vinculados a la situación de pobreza de la población, tales como las desigualdades de género, la etnia-raza, las necesidades de cuidado relacionadas con el curso de vida de las personas y los riesgos vinculados a sistemas culturales, socioeconómicos y ambientales, entre otros.

Esto último es particularmente problemático porque la matriz de desigualdad que existe en el Perú y la confluencia de las dimensiones de etnia, género, curso de vida y territorio implican que, en materia de protección social, no se aborden las dimensiones estructurales que producen la pobreza y reproducen la desigualdad.

En resumen, no es sino hasta el 2002 —luego del restablecimiento de la democracia en el Perú— que se cuenta con estrategias e instrumentos de carácter nacional, los cuales orientan el diseño e implementación de la política social, tales como: (i) el AN, en el cual se establece la reducción de la pobreza y la igualdad de oportunidades como un lineamiento estratégico para el desarrollo del país; (ii) el PNSP, la estrategia Incluir para crecer; (iii) el Plan Bicentenario Perú hacia el 2021; y (iv) la creación del MIDIS en el 2014.

En este punto, se puede señalar que, con la creación de JUNTOS, empieza a configurarse una noción de protección social que, si bien debía atender a los sectores de población que no contaban con protección social mediante el empleo formal, terminó focalizándose en los sectores definidos como pobres y/o pobres extremos en términos monetarios.

Es así que la protección social en el Perú se caracteriza por cuatro elementos: (i) las medidas de asistencia social, que cumplen la función de protección o alivio ante la pobreza extrema; (ii) la seguridad social que, mediante el empleo formal, busca prevenir la privación por medio de seguros ante distintos riesgos —EsSalud, fondos de pensiones públicos y privados, etc.—; (iii)

el acceso a servicios sociales que cumplen la función de promocionar capacidades e ingresos; y (iv) las medidas para la reducción de la desigualdad, aún incipientes, que atienden la exclusión y promueven la equidad social.

Por tanto, se puede decir que la política de protección social para el 72,5 % de la población está constituida por: (i) medidas por programas de transferencia monetaria condicionada y no condicionada, tales como JUNTOS, Pensión 65 y CONTIGO; y (ii) servicios como FONCODES y Haku Wiñay / Noa Jayatai, también focalizados en zonas de pobreza y pobreza extrema. A su vez, se puede concluir que la unidad de medida para el acceso a dicha protección social es definida por la condición de pobreza monetaria de las familias como criterio priorizado.

## **5.2 Continuidades, rupturas y ausencias en la configuración de la política de protección social**

Una política de protección social basada en el paradigma de desarrollo humano debería ser asumida como un conjunto de políticas públicas orientadas a garantizar la seguridad de ingresos y el acceso a servicios esenciales que habiliten y amplíen las opciones individuales y colectivas de las personas, garantizando un ambiente propicio para ejercer plenamente el ejercicio de sus derechos, así como elegir sobre sus vidas y sobre sus ingresos.

*Desde esa perspectiva, es preciso reconocer que “no solo en lo social se juega lo social”, por lo que, particularmente en el contexto peruano —para el periodo en investigación— es preciso considerar que la protección social ha estado garantizada para: (i) aquellos ciudadanos que cuentan con un empleo formal; y (ii) aquellos sectores de población, como niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, cuyas familias se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, focalizándose en el acceso a servicios esenciales universales —salud, educación e identidad—, pero no en garantizar la seguridad de ingresos en el mercado y la construcción de un escenario social que quiebre los sistemas que inciden en la acumulación sistemática de la desigualdad a lo largo del curso de vida de las personas.*

La configuración de la política de protección social en el Perú durante los gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García ha estado marcada por corrientes de actuación centradas en la

lógica de tres procesos globales asociados a la evolución de los sistemas de protección: por un lado, el modelo basado en el *empleo formal* iniciado durante la década de 1960 y, por otro lado, con el modelo económico sustitutivo de importaciones, asociado al modelo económico reorientado a la exportación, el neoliberalismo y la austeridad fiscal. Mediante este último modelo se daba prioridad a dotar de protección social frente a situaciones de emergencia principalmente a los grupos poblacionales en situación de pobreza y pobreza extrema.

Si bien es cierto que con el gobierno de Ollanta Humala se inicia un proceso sistemático orientado a la promoción de derechos y a ampliar la comprensión del sujeto de protección social en términos de ciudadanía y no solo de pobreza, lo cierto es que, al igual que los gobiernos previos, el foco estuvo en la pobreza y el acceso a servicios esenciales —salud, educación e identidad— pero no en garantizar la seguridad de ingresos —acceso al mercado— y la construcción de un escenario social que garantice los factores de conversión de estos recursos transferidos. Es así como, al observar la evolución del IDH en relación con la tasa de crecimiento del PIB en el Perú, se tiene que el país ha mantenido un nivel de desarrollo humano medio, incrementando sostenidamente su índice de 0,696 durante el último año de gobierno de Alejandro Toledo —2005—, a 0,755 al término del gobierno de Ollanta Humala —2016—.

*Tabla 5.1. Indicadores de medición del desarrollo en el Perú - Años 2005 al 2016*

Año	Índice de Desarrollo Humano	PIB total (millones de soles)	PIB por habitante (en US\$ a precios actuales)	Tasas anuales de crecimiento del PIB (%)
2005	0,694	S/. 250 749	US\$ 2 729,499	10,0
2006	0,696	S/. 290 271	US\$ 3 154,331	15,8
2007	0,700	S/. 319 693	US\$ 3 606,070	10,1
2008	0,707	S/. 352 719	US\$ 4 220,617	10,3
2009	0,709	S/. 363 943	US\$ 4 196,313	3,2
2010	0,721	S/. 416 784	US\$ 5 082,355	14,5
2011	0,734	S/. 473 049	US\$ 5 869,323	13,5
2012	0,734	S/. 508 131	US\$ 6 528,972	7,4
2013	0,742	S/. 543 556	US\$ 6 756,753	7,0
2014	0,752	S/. 570 041	US\$ 6 672,880	4,9
2015	0,750	S/. 604 416	US\$ 6 229,102	6,0
2016	0,755	S/. 647 668	US\$ 6 204,997	7,2

*Elaboración propia*

A su vez, se debe resaltar que la diferencia en el incremento del IDH entre los gobiernos de García y Humala fue solo un 0,007. No obstante, durante el gobierno de García se observa que

el PIB por habitante creció aproximadamente en un 86 %, a diferencia del gobierno de Humala, en el que tuvo un incremento solo del 6 %. Es así como, en términos de Callen (2008), podría afirmarse que la economía peruana gozó de buena salud y estuvo funcionando bien, quedando claro también que la maximización del bienestar económico no necesariamente se manifestó en proporciones similares a nivel de la distribución del desarrollo humano.

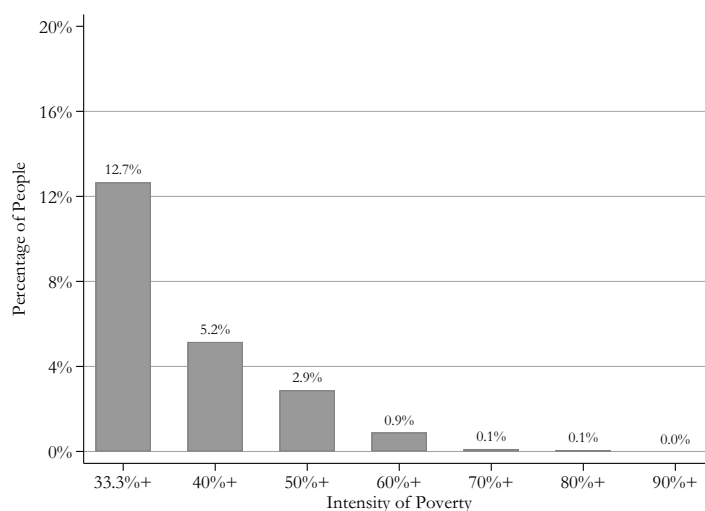
Por otro lado, se puede observar la reducción progresiva del porcentaje de población en situación de pobreza entre los años 2005 y 2016; es así como, tanto para los indicadores de pobreza monetaria como para los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y de pobreza multidimensional, se observan cambios sustantivos. No obstante, la reducción entre la pobreza monetaria se da en términos mucho más acelerados que la reducción de las necesidades básicas insatisfechas y la pobreza multidimensional.

*Tabla 5.2. Indicadores de medición de la pobreza en el Perú - Años 2005 al 2016*

Año	% de total de población en pobreza monetaria	% de total de población con necesidades básicas Insatisfechas	Porcentaje de población en situación de pobreza (H) (k = 33,3%)	Índice de pobreza multidimensional (por año de reporte publicado)	Intensidad de la pobreza (A)	Desigualdad entre los pobres (MPI)
2005	55,6	34,8	-	-	-	-
2006	49,1	31,5	-	-	-	-
2007	42,4	30,3	-	-	-	-
2008	37,3	28,9	-	-	-	-
2009	33,5	26,8	-	-	-	-
2010	30,8	23,9	-	-	-	-
2011	27,8	23,3	19,90	0,086	43,20%	-
2012	25,8	21,6	-	-	-	-
2013	23,9	20,3	15,70	0,066	42,20%	-
2014	22,7	19,7	-	-	-	-
2015	21,8	19,4	10,50	0,043	41,00%	0,072
2016	20,7	18,7	10,50	0,043	41,00%	0,072

*Elaboración propia*

Considerando que el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) nos permite establecer una comprensión de la pobreza desde una perspectiva metodológica interseccional —es decir que se puede conocer cuántos individuos son pobres e identificar las múltiples dimensiones de sus privaciones—, tenemos que una persona es identificada como pobre cuando se encuentra privada en un 33 % de las dimensiones de educación —dos indicadores—, salud —dos indicadores— y condiciones de vida —seis indicadores—, siendo educación y salud dimensiones particularmente relevantes en el programa JUNTOS.



*Figura 5.1. Escala de deprivaciones compartidas por las personas, según el IPM. OPHI (2019).*

En efecto, durante el gobierno de García, la reducción de la pobreza monetaria fue de más de 21 puntos porcentuales y en términos del Índice de Necesidades Básicas (INB), de más de 8 puntos, a diferencia del gobierno de Humala, en el cual las reducciones fueron de más de 7 y 4,6 puntos porcentuales, respectivamente; también podemos observar que el IPM pasó de 0,086 en el 2011 a 0,043 en el 2016. Esto último, a su vez, implica que se pasó de una incidencia de pobreza multidimensional de casi un 20 % de personas a 10,5 % en un periodo de cinco años. Cabe mencionar que, si bien dichos cambios son favorables, también se puede observar que la intensidad de la pobreza *solo* tuvo una reducción de 2,2 % durante el mismo periodo.

En ese sentido, si consideramos los factores de conversión asociados a la *diversidad relacionada con el medioambiente*, tal como podemos observar en los datos del IPM para el 2019, del total de la población peruana, el 12,7 % sufría de un 33 % de privaciones, y el 9,2 % sufría de más de 40 % de privaciones. Si, a su vez, consideramos que el IPM nos permite contar

con información desagregada sobre la base de una gran diversidad de indicadores, dando la posibilidad de medir en el corto y largo plazo el impacto de las políticas públicas, podemos observar —ver figura 5.7— que, en el Perú, aún persiste una mayor concentración de privaciones en personas que viven en la zona rural, resaltando particularmente los indicadores asociados a las condiciones de vida y a la dimensión de educación en términos de años de escolaridad, variable directamente asociada a la implementación del programa JUNTOS en dichas zonas del país.

*Tabla 5.3 Indicadores de desigualdad en el Perú - Años 2005 al 2016*

<b>Año</b>	<b>GINI</b>	<b>IDH-D</b>	<b>IDG</b>
2005	0.50	-	0.931
2006	0.50	-	-
2007	0.50	-	-
2008	0.48	-	-
2009	0.47	-	-
2010	0.46	0.500	0.932
2011	0.45	0.564	0.977
2012	0.44	0.556	0.942
2013	0.44	0.566	0.945
2014	0.43	0.576	0.948
2015	0.43	0.588	0.944
2016	0.44	0.604	0.95

*Elaboración propia*

En ese contexto, es importante resaltar que aquellas regiones donde hay una mayor incidencia de la pobreza multidimensional y, probablemente, también un menor nivel de desarrollo humano, coinciden con territorios en los que hay alta concentración de población originaria y, en algunos de los casos, también de población afrodescendiente.

Por otro lado, si se observa con atención los instrumentos de medición de la desigualdad asociados al IDH y al índice de Gini, se evidencia la necesidad de colocar a *la desigualdad y la capacidad del Estado para distribuir el bienestar* en el centro del análisis dado que, pese a los sustantivos progresos en materia de reducción de la pobreza y crecimiento económico — incluso durante los periodos de crisis económicas— el IDH-D —sobre la base de los periodos en los que se cuenta con información— solo se redujo en un 4 %, lo que, a su vez, se condice con la baja reducción del Gini en 7 % entre los años 2005 y 2016. Al respecto, si observamos este mismo periodo en términos de justicia de género, observamos que la reducción se dio solo en un IDH-G de 2 %.

En ese sentido, si bien la información registrada muestra un ascenso progresivo del IDH —de 0,694 a 0,755—, también se visibiliza que, una vez ajustado el *IDH por desigualdad* —0,604—, hoy el Perú se encuentra con un nivel de desarrollo humano menor al de hace 15 años —IDH de 0,595—. Por lo cual, incluso considerando los cambios suscitados en el cálculo del IDH, si bien se está logrando garantizar un alto nivel de condiciones para disfrutar de una vida prolongada y saludable, y de un nivel medio de condiciones para la adquisición de conocimientos, queda claro que la desigualdad se expresa sostenidamente mediante la prevalencia de privaciones en grupos específicos de población, particularmente ubicados en zonas rurales y urbano-marginales.

*Asimismo, si bien las dimensiones de cobertura, vulnerabilidad y financiamiento son importantes en relación con las políticas y sistemas de protección social, es preciso indicar que dicho proceso demanda problematizar y repensar: (i) el papel y la relación entre el Estado, la familia y el mercado; y (ii) las causas estructurales de la acumulación de la desigualdad en la distribución social y económica del bienestar a lo largo del curso de vida, prestando especial atención a su interacción e incidencia en los factores de conversión de bienes, servicios e ingresos de las personas, en funcionamientos para el ejercicio de derechos y la ampliación de libertades.*

En efecto, tanto el Plan Nacional de Superación de la Pobreza (2004-2006) como la estrategia Incluir para Crecer del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2012) —principales instrumentos normativos, conceptuales y estratégicos que orientaron la política de protección social en el país durante el periodo analizado— reconocen, además del acceso a servicios

sociales básicos de calidad, la necesidad de incidir en un crecimiento con acento redistributivo en un contexto social inequitativo. Es así que se reconoce que las discriminaciones social, económica y cultural inciden sistemáticamente en la pobreza, particularmente, en la relación capital-trabajo y en las prácticas discriminatorias que organizan la economía y la sociedad, afectando particularmente a las mujeres y a sectores de población históricamente racializados, como las poblaciones originarias y afrodescendientes. Recordemos que el PNSP se gesta en un contexto social y político altamente influido por los resultados de la CVR, lo cual evidencia que uno de los elementos centrales en el conflicto armado fue el racismo y la discriminación étnico-cultural<sup>15</sup>.

Lo cierto es que, en el proceso de implementación de dichos instrumentos, el foco de actuación se mantuvo en la relación familia-Estado y en las formas de garantizar el acceso al mercado, sin problematizar sustantivamente el papel del mercado en la producción y reproducción de la desigualdad, en la capacidad real de inclusión de las personas y en la necesidad de generar instrumentos de protección social inclusivos que habiliten a los sujetos de la economía no formal y no pobre extrema contar con protección social garantizada.

*En consecuencia, la lógica que se reproduce en el programa JUNTOS y en la política de protección implica la alta **familiarización de la protección social**; esto es, que la protección social está garantizada por los activos familiares y las condiciones que allí se establezcan, y no como garantía de derechos dotadas por el Estado. A su vez, se puede deducir que la responsabilidad de no acceder a los beneficios del crecimiento económico está asociada a las malas prácticas familiares y las carencias en términos de habilidades y competencias de sus miembros —particularmente por la falta de acción de las madres racializadas— y no en las condiciones asociadas a un sistema capitalista neoliberal, racializador y heteropatriarcal.*

Esto último resulta importante cuando se problematizan las causas estructurales de la acumulación sustantiva de la desigualdad social y económica, así como su incidencia en los

---

<sup>15</sup> La CVR ha podido apreciar que, junto con las brechas económicas, el proceso de violencia puso de manifiesto la gravedad de las desigualdades de índole étnico-cultural que aún prevalecen en el país. Del análisis de los testimonios recibidos resulta que el 75 % de las víctimas fatales del conflicto armado interno tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno. Este dato contrasta de manera elocuente con el hecho de que la población que comprate esta característica constituye solamente el 16 % de la población peruana, de acuerdo al censo nacional de 1993 (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2004, p. 434).



factores de conversión de recursos, bienes y servicios en funcionamientos y capacidades. En ese sentido podemos observar, por ejemplo:

- En el *campo de las heterogeneidades personales*, actúan frecuentemente cuestiones estructurales generadas por la interacción de la discriminación de género y la discriminación étnico-racial. Es así como podemos observar que al 2015, el analfabetismo afectó al 9 % de las peruanas de 15 a más años, en relación con un 3 % de los hombres, lo que evidencia que persisten las brechas en la etapa productiva y en la vida adulta para un número importante de mujeres; así, los efectos positivos de la educación en la autonomía y bienestar de estas mujeres son desiguales y mermados. Si incorporamos la variable étnico-racial, encontramos que las desigualdades se incrementan significativamente entre quienes tienen una lengua materna nativa, con una brecha de 19,8 %, siendo que en el área urbana tal brecha es de 16 % y que, en el área rural, alcanza 24,4 %. En términos interseccionales, en el caso de las propias mujeres encontramos una brecha de aproximadamente 21 % entre grupos de mujeres con lengua materna nativa y lengua materna castellana (INEI, 2016).
- A su vez, en el campo de las *diferencias del clima social*, se tiene que, para el periodo 2007-2017, la población desempleada masculina se incrementó a una tasa promedio anual de 0,2 %; mientras que la femenina disminuyó en 0,3 %. Esto implica que las mujeres se mantuvieron en el mercado laboral más sostenidamente en relación con los varones. La pregunta sería: *¿en qué condiciones?*
- Como aproximación a esas condiciones, puede observarse los desiguales niveles de informalidad. Entre jóvenes adultos/as de 25 a 44 años, se observa mayor presencia de las mujeres en edad reproductiva frente a los varones. La tasa entre los hombres es de 65,6 % frente al 71,9 % la de las mujeres, existiendo una diferencia de 6,3 puntos porcentuales entre ambos (INEI, 2018).
- Asimismo, la informalidad en el grupo de edad de 45 años a más se ubicó en 71,3 %. Tal como se aprecia en los demás grupos de edad, es más alta en mujeres —76,0 %— que en hombres —67,6 %—. La informalidad afecta más a las mujeres y a los menos calificados;

así, el 93,8 % de los ocupados con educación primaria o menor nivel cuentan con un empleo informal. Entre las mujeres, este porcentaje fue de 94,3 % y en los varones, de 93,2 %. Entre los ocupados más calificados —aquellos que cuentan con educación universitaria— el 39,6 % se vió afectado por la informalidad, entre las mujeres el 41,6 % y en los hombres, el 38,0 %.

- A nivel de las *diferencias entre las perspectivas relacionales*, si continuamos el análisis centrado en los factores de conversión, el empleo y la etnia-raza, tenemos que, si bien el IDH establece la educación como una de sus variables centrales, en la medida en que esta es percibida como un vehículo de movilidad social, se evidencia lo siguiente:

El reducido porcentaje de afroperuanos que logra sobreponerse a las dificultades de menor acceso a las oportunidades educativas y llega a obtener un título profesional universitario, enfrenta un escollo significativo adicional en su intento por insertarse al mercado laboral. Encontramos evidencia de una menor preferencia para contactar y contratar a profesionales afrodescendientes, a pesar de ostentar un nivel de capital humano similar al de sus contrapartes de origen blanco. En estos empleos, los afroperuanos reciben 38 % menos llamadas que los peruanos de origen blanco, a pesar de poseer ambos similares niveles de capital humano (como referencia, esta tasa resultó ser de 55 % para el caso de profesionales de origen andino y los de origen blanco) (Galarza, Yamada y Zelada, 2015, p. 45).

- De otro lado, si bien no se encuentra diferencia entre el acceso y la permanencia escolar de niños y niñas de todos los estratos socioeconómicos en el nivel primario, sí encontramos que en el nivel secundario, con adolescentes entre 12 y 16 de edad, las mujeres adolescentes presentan —en los tres primeros quintiles— tasas más altas que los adolescentes. A su vez, las diferencias intragénero revelan ser significativas: en términos relativos, *las adolescentes más pobres presentan una tasa de asistencia de 72,6 % y las del quintil más alto, de 91,2 %*. Esto está directamente relacionado con los efectos diferenciados que tienen programas como JUNTOS, que incrementan la disponibilidad de tiempo y los resultados en educación secundaria en los varones con diferencias significativas en relación con las mujeres (INEI, 2016; Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2017).

*Por lo tanto, si bien se reconocen el género y la etnia-raza como dimensiones sustanciales que inciden en la acumulación generacional de la pobreza, no se hace lo mismo a partir de un análisis de la desigualdad. En ese sentido, una de las mayores limitaciones está relacionada con **problematizar cómo el racismo, el heteropatriacado y el capitalismo configuran sistemas de opresión que se reproducen mediante la política pública y de protección social, generando condiciones que favorecen la acumulación sistemática y generacional de la desigualdad.***

Invisibilizar lo antes expuesto en la definición del problema público genera limitaciones sustantivas en la capacidad del Estado para responder, de manera sostenida, a las demandas de protección social que pretendan trascender la idea de hacer menos pobres a los pobres, y generar condiciones para la ampliación de libertades y el ejercicio de la ciudadanía, bajo una comprensión plural y no solo monetaria del sujeto de protección social.

Así, si bien durante el gobierno de Humala, por medio del MIDIS, se propuso quebrar la lógica de actuación del Estado como dador de *servicios para pobres*, basada en una clasificación socioeconómica monetaria, en la práctica, el Estado mantuvo la lógica de garantizar la protección social para los pobres extremos sin alterar la participación del mercado en la garantía de protección social para las personas.

De esta manera no resulta casual que, para responder al imperativo de proteger a los sectores social, económica y políticamente excluidos, se prefiera racializarlos y asignarles la identidad simbólica<sup>16</sup> —sujeto pobre y vulnerable—, acompañada de una categorización económica. Así, la inclusión social se constituye como un mecanismo que opta por construir vulnerabilidad en vez de reconocer y atender las desigualdades estructurales, y garantizar derechos. Esto genera el riesgo de invisibilizar la diversidad y la capacidad de agencia de los y las titulares de derechos. En términos teóricos, demuestra cómo se construyen y asignan identidades a partir

---

<sup>16</sup> Mediante la Resolución Ministerial N° 227-2014-MIDIS, se establece que la Unidad Central de Focalización otorgue la clasificación socioeconómica de pobre extremo a las personas que forman parte de los pueblos indígenas que se ubican en la Amazonía peruana, comprendidos en la base de datos oficial de los pueblos indígenas que se encuentra bajo rectoría del MINCUL. Esto, dado a que se reconoce que la metodología de cálculo del índice de focalización de hogares —basado en una caracterización socioeconómica individual de cada hogar— presenta limitaciones para su aplicación en los hogares de los pueblos indígenas, dado que se basa en el gasto monetario omitiendo que la economía, por ejemplo, de los pueblos indígenas, es predominantemente no monetaria.

de la acción e interacción de las políticas culturales identitarias, políticas de reconocimiento y las políticas económico-sociales de redistribución.

*En resumen, podemos inferir que, en la lógica de diseño e implementación de la política de protección social, se opta por establecer una **visión homogénea del sujeto de protección** ya sea en la categoría de empleado formal —el uno— o con la construcción racializada de la categoría de pobre —el otro— lo que, en cualquiera de los casos, invisibiliza la condición ciudadana, la capacidad de agencia y la capacidad de las personas para convertir sus activos en funcionamientos y libertades.*

Un ejemplo de esto, producto del análisis de las *heterogeneidades personales*, es que al observar cómo la discriminación étnico-racial y la edad de niños, niñas y adolescentes los ubica situacionalmente en condiciones específicas de vulnerabilidad, se detecta que el 22,1 % de las y los adolescentes afroperuanos sufrió alguna forma de discriminación en la escuela (CEDET, Plan Internacional y UNICEF, 2013). Asimismo, tal como indica la ENARES 2015 (INEI, 2016), el 34,6 % de los niños y las niñas entre 9 y 11 años, alguna vez en su vida han sido víctimas de violencia por parte de las personas con las que viven, mientras que el 81,3 % de personas entre 12 y 17 años han sufrido violencia psicológica o física por parte de las personas con las que viven.

De igual forma, si se presta atención al embarazo adolescente, el censo de 2017 registró un total de 1 979 162 mujeres adolescentes comprendidas en el rango de 12 a 19 años de edad. Del total de madres adolescentes, el 3,8 % tiene edades entre los 12 y 14 años, y el 96,2 % restante, entre 15 y 19 años. Cabe resaltar que “la maternidad en niñas de 12 a 14 años, es un tema sensible [...] dado que este problema es, generalmente, consecuencia de situaciones de violencia sexual, ocurridos muchos de ellos en el contexto familiar” (INEI, 2018, p. 76).

De igual forma, dada la participación de *las mujeres racializadas* en la política de protección social diseñada e implementada por el Estado, tanto por medio del programa JUNTOS como de la Política Desarrollo e Inclusión Social, es preciso problematizar los factores de conversión que pueden o no habilitarlas en términos individuales y colectivos en el rol asignado por el Estado, en tanto corresponsables de las transferencias monetarias y/o demás condicionalidades que acompañan los programas de este tipo.

En ese sentido, actualmente en el Perú el 35 % de los hogares peruanos cuentan con una jefa de familia, lo que supone un incremento de cerca de 7 puntos porcentuales respecto del nivel observado en el 2007 (28,6 %). A su vez, el 48,5 % de jefes de familia menores de 20 años son mujeres, más de 10 puntos porcentuales por encima de su participación en otros grupos de edad. De igual forma, el 40 % de las jefas de hogar son casadas o convivientes; mientras que el 25 % son solteras —cerca de 7 puntos porcentuales por encima de lo registrado en el 2007—. El índice de jefas de hogar es más alto en los sectores socioeconómicos D y E de Lima capital, mientras que en los sectores de los sectores A y B bordea el 21 %. *El perfil promedio en los estratos más bajos muestra como cabeza de familia a una mujer de 48 años, madre de tres hijos y que trabaja principalmente en el comercio minorista o es proveedora de servicios no calificados* (Falen, 14 de setiembre de 2018).

Asimismo, en el Perú el valor del trabajo doméstico no remunerado representa el 20,4 % del PIB; es decir, 545 millones de horas de trabajo semanales. De este total, las mujeres aportan en la producción de servicios domésticos 2,2 veces más que el valor del trabajo doméstico que aportan los hombres. No obstante, dicha diferencia se amplía significativamente en las funciones vinculadas a proveer comida, así como en la función de proveer cuidados a niños, niñas y personas adultas. Por otro lado, las diferencias se acortan significativamente cuando se analizan las funciones de *proveer gestión y administración del hogar*, pues la relación entre el valor del trabajo doméstico no remunerado de mujeres respecto del de los hombres es de 1,2 veces (INEI, 2016). La evidencia nos muestra que el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado es prioritariamente desarrollado por mujeres.

En este orden de ideas, es importante resaltar que esta contribución del trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres al PIB tiene mayor representación en las mujeres racializadas más pobres que en las mujeres más ricas. Esta desigualdad puede verse incrementada, dado que si se toma en consideración la pobreza LIMTIP<sup>17</sup> —tomar en cuenta los requisitos de tiempo necesarios para la producción de actividades del hogar— se tiene que, para el 2010, el 43,7 %

---

<sup>17</sup> Se refiere a la definición de pobreza del Instituto Levy de Medida del Tiempo y Pobreza de Ingreso (en adelante, LIMTIP). El concepto de pobreza de tiempo identifica como pobres a aquellos que, con el total de horas que se tiene en una semana, no pueden cumplir con los requerimientos mínimos de tiempo para el cuidado personal, las actividades del hogar, el trabajo remunerado, el ocio, entre otras actividades. A la luz de este concepto se reconoce como pobres a aquellos hogares cuyo consumo o gasto per cápita es menor que la línea de pobreza ajustada por los requerimientos de tiempo. Asimismo, se desarrolla la clasificación LIMTIP que diferencia a las personas pobres monetarias de las pobres de tiempo (Beltrán y Lavado, 2014, p. 34-35)

de la población se encontraba en situación de pobreza; esto es 12,9 puntos porcentuales del cálculo de pobreza monetaria establecido para ese mismo año (Oxfam, 2018; Beltrán y Lavado, 2014).

Igualmente, si se considera que el 74,8 % de este trabajo no remunerado se concentra en mujeres entre los 20 y 59 años de edad, y si además tomamos como referencia los cambios en las dinámicas del mercado y la incorporación de las mujeres al mercado laboral, resulta que “siete de cada 10 mujeres en edad reproductiva forman parte de la fuerza laboral y crecientemente habitan en hogares liderados por mujeres, muchos de estos monoparentales” (Blofield y Martínez, 2014, p. 108). Con ello, podemos identificar claramente la doble jornada a la que están expuestas las mujeres durante periodos claves vinculados a las etapas de formación y empleo. En ese sentido, se debe resaltar que la falta de participación de las mujeres en el mercado laboral formal determina su acceso, por ejemplo, al sistema de pensiones, seguros y licencias, esto es su acceso a protección social sostenida a lo largo de sus vidas, más allá de su condición de madre o pobre extrema.

Esto es particularmente problemático si se considera, tal como plantea el PNUD, que “el hecho de que la persona que encabezaba el hogar fuera pensionista elevaba la probabilidad de salir de la pobreza en 19 puntos porcentuales y reducía la probabilidad de volver a caer en ella en 7 puntos porcentuales” (PNUD, 2019, p. 80). Por tanto:

[S]i los mercados laborales y su relación con los sistemas de protección social y las familias no cambian significativamente, las niñas que hoy son sujetas de la formación de capital humano en el marco de los programas de transferencias, serán en unos poquísimos años, ellas mismas, madres, y enfrentarán condiciones y tensiones similares a las que hoy enfrentan sus madres (PNUD, s/f, p. 15).

*Por lo tanto, se puede deducir que la lógica instrumental y hegemónica de ser mujer y ser madre se reproduce y perpetua por medio de la acción del Estado, que asigna la obligación de las tareas de cuidado y trabajo doméstico a las mujeres racializadas en situación de pobreza, alimenta mecanismos de perpetuación de la desigualdad de género sin garantizar medidas que consideren las necesidades e intereses de las mujeres. Es así como el Estado, apoyado en la lógica heteropatriarcal que produce la interacción del capitalismo y el*

*patriarcado, asigna y naturaliza posiciones desiguales y funciones sociales para hombres y mujeres, legitimando un modelo de familia nuclear heterosexual.*

Asimismo, se debe prestar atención a los actores vinculados al proceso de configuración de la política de protección que, como se dijo, se basa en la relación Estado-familia. En ese sentido, se debe resaltar que, durante el gobierno de Alejandro Toledo, la configuración de los instrumentos de política social —al igual que el programa JUNTOS— contaron con una amplia participación de actores de la sociedad civil organizada, de la Cooperación Internacional, las MCLCP y el AN, a diferencia del proceso de configuración del MIDIS y de los instrumentos de política de desarrollo e inclusión social, los cuales estuvieron claramente marcados por el liderazgo protagónico del Estado en su nivel central, en una articulación pocas veces vista entre el MEF y el MIDIS.

Es así que la configuración de las decisiones públicas asociadas a la protección social durante el gobierno de Toledo puede asumirse como producto de un *modelo de racionalidad limitada*, en la medida que se contaba con conocimiento y acceso limitado a alternativas disponibles de protección social vinculadas al diseño e implementación de políticas, las cuales además de atender la pobreza monetaria abordaron las dimensiones estructurales de la desigualdad y la relevancia de la ampliación de las libertades. Para el caso del gobierno de Alan García, los procesos vinculados a las decisiones públicas respondieron básicamente al *modelo incremental*, en la medida que se dieron ajustes concretos e incrementales, ubicados en territorios específicos y basados en los instrumentos formulados en el periodo de gobierno precedente. Finalmente, en el gobierno de Ollanta Humala se observó claramente un salto cualitativo en la definición del *qué* y el *cómo* de la política de protección social, aunque ello no significó necesariamente la pluralización del sujeto de protección social y la universalización de la protección social como garantía ciudadana. No obstante, se observa claramente el reconocimiento de la exclusión y la desigualdad como un problema de naturaleza poliédrica, generando escenarios y alternativas de solución basados en avances tecnológicos y evidencia, así como en la clara decisión política de actuar en dicha materia.

Cabe resaltar que, en la medida que los resultados globales de la política de protección social no recogen los intereses estratégicos y las necesidades prácticas de las mujeres racializadas, estos terminan influyendo en la producción de imaginarios que reproducen y/o sostienen la

desigualdad. Incluso en los resultados finales generados por el PTMC se identifican efectos diferenciados en la vida de los y las adolescentes, invisibilizando la incidencia de la desigualdad en el funcionamiento de los factores de conversión. Por lo tanto, *se puede afirmar que los titulares de derechos asociados a la política de protección no jugaron el rol de agentes de su propio desarrollo, estando ausentes del debate público*. Es así como la política de protección en el Perú *no responde a qué puede ser y hacer una persona* en tanto sujeto de derechos, esto es, qué oportunidades tiene verdaderamente la persona a su disposición para hacer o ser lo que puedan; por el contrario, el Estado responde a lo este que puede hacer por una persona en tanto “*pobre*”.

Si se considera que la actuación del Estado por medio del diseño y la implementación de las políticas públicas es producto de la configuración y las respuestas a problemas planteados y/o elaborados por hombres y mujeres en su condición de ciudadanos, no podemos obviar que dicha configuración solo será capaz de tomar en cuenta los intereses y necesidades de los sujetos afectados en la política, en la medida que estos participen de la construcción social y política del problema, de la respuesta, de la ejecución del curso de acción priorizado y de la evaluación del mismo; de otro modo —como queda claro en la política de protección social—, *se tiende a la instrumentalización de las personas —mujeres racializadas madres—, construyendo la desigualdad de género y étnico-racial como un “no problema”*.

Esto es importante en sociedades latinoamericanas como la peruana, asentada en una cultura del privilegio arraigada y reproducida históricamente por los actores con poder para actuar e incidir en la configuración de las políticas públicas, en la medida que: (i) inciden en la naturalización de la diferencia como desigualdad, diseñando políticas que justifican la desigualdad de derechos y responsabilidades —corresponsabilidad Estado-madre—; (ii) genera que las normas sean dictadas desde quien establece y reproduce dicha jerarquía, y por lo tanto no resulta un sujeto imparcial —imposición del rol de ser madres corresponsables solo asignada a las mujeres racializadas—; y (iii) hace uso de actores, estructuras, reglas y prácticas que permitan perpetuar la diferencia como desigualdad —el Estado y las políticas públicas— (Bielschowsky y Torres, 2018).



*Así se puede afirmar que la construcción de un “no problema”, en el caso de la política de protección social, está vinculada —conscientemente o no<sup>18</sup>— al interés de perpetuar la desigualdad y el privilegio a partir de la reproducción articulada del heteropatriarcado, el racismo y el capitalismo. Dicho de otro modo: **invisibilizar los intereses y necesidades de las mujeres y de niños, niñas y adolescentes racializados en la política de protección social**, implica sustraer —declarar inexistente— mucha de la experiencia social que determina la libertad de las personas y garantiza el impacto de la política en los funcionamientos y capacidades de estas. En la política de protección social, esto se manifiesta mediante el establecimiento de una forma específica, racializada y heteropatriarcal de ser mujer, ser madre y ser pobre, que se apoya en la invisibilización de la desigualdad en los factores de conversión y acceso al mercado, y en la omisión del valor e impacto de los trabajos de cuidado y doméstico no remunerados en el aprovisionamiento de la vida de las personas.*

Para concluir, y en la lógica de la sociología de las ausencias de Boaventura de Sousa Santos (2006), es preciso evidenciar las experiencias que, estando disponibles, son producidas como “ausentes” en las políticas públicas —lo que “no existe” es producido activa e intencionalmente como inexistente—. Esto implica visibilizar que son producidas como una dimensión descartable e invisibilizada, lo cual permite mantener una realidad hegemónica con la prevalencia de determinadas superestructuras que se mantienen e institucionalizan en la vida social por medio del Estado y el mercado.

---

<sup>18</sup> La concepción estructural del racismo y el patriarcado permiten evidenciar cómo las instituciones cuyos patrones de funcionamiento redundan en determinadas reglas que privilegian a determinados grupos sociales —en términos de género y/o etnia-raza—, se dan por el mismo hecho de que el racismo, el patriarcado y el machismo son parte del orden social que habilita su existencia. Y aunque esto no sea algo creado por las instituciones —en todos los casos—, es algo reproducido por estas. Se diría que “las instituciones son racistas [patriarcales y machistas] porque la sociedad es racista [patriarcal y machista]” (Almeida, 2019, p.32).

## CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES

Sobre la base de los marcos normativos del paradigma de desarrollo humano y las teorías feministas, la política de protección social debería ser un conjunto de políticas públicas orientadas a garantizar la seguridad de ingresos, la desfamiliarización de la protección social y el acceso a servicios esenciales que habiliten y amplíen las opciones individuales y colectivas —de todas y cada una de las personas— para el aprovisionamiento y sostenibilidad de la vida; garantizando un ambiente propicio que permita que todos y todas —particularmente, las mujeres y niñas racializadas— gocen plenamente de sus derechos y puedan elegir sobre sus vidas, además de hacerlo sobre sus ingresos. Esta definición establece el imperativo de visibilizar que toda política de protección social requiere comprender en términos plurales a las y los sujetos de protección social; esto es, actuar desde una perspectiva interseccional, que reconozca la imbricación socio-histórica y económica de las desigualdades por edad, clase, género y etnia-raza como parte constitutiva del proceso de problematización de la realidad, de formulación de la(s) política(s), así como de la implementación y evaluación de las mismas.

A raíz de esta investigación, se puede concluir que la política de protección social en el Perú es producto de la convivencia de dos lógicas: por un lado, el modelo de protección social basado en el *empleo formal*, que inicia en la década de 1960; y, por otro, el modelo de protección social que atiende situaciones de emergencia, principalmente *a los grupos poblacionales en situación de pobreza y pobreza extrema*.

Puede afirmarse que, aunque la economía peruana gozó de buena salud, la maximización del bienestar económico no necesariamente se manifestó en proporciones similares a nivel de la distribución del desarrollo humano. Si bien entre el 2005 y el 2016 el PIB per cápita pasó de US\$ 2,729 a US\$ 6,240; también se tiene que la desigualdad ha sido una característica de dicho crecimiento. Es así que, pese a los sustantivos progresos en materia de reducción de la pobreza y crecimiento económico —de incluso el 15 %—, las mejoras en igualdad fueron mucho más modestas: el IDH por desigualdad se redujo solo en un 4 %, y el Gini se redujo en solo 7 % entre los años 2005 y 2016. Al respecto, si observamos este mismo periodo en términos de justicia de género, la reducción se dio solo en un IDH-G de 2 %. Además, está claro que la desigualdad se expresa sostenidamente mediante la prevalencia de privaciones —según el

índice de pobreza multidimensional — en grupos específicos de población, como las mujeres y aquellas poblaciones ubicadas, particularmente, en zonas rurales y urbanas marginales, caracterizadas por una alta concentración de población originaria y, en algunos de los casos, también de población afrodescendiente.

Esto evidencia que el impacto del crecimiento económico y las políticas de protección social en el Perú *no* fueron neutrales al género, la clase y la etnia-raza, dado que los costos y beneficios económicos, sociales y ambientales no se repartieron de manera uniforme en los diferentes grupos sociales —blancos y no-blancos—, ni entre hombres y mujeres, ni entre las propias mujeres —blancas y racializadas—.

Por lo tanto, se concluye que “no solo en lo social se juega lo social”, y que el diseño e implementación de las políticas y sistemas de protección social requieren analizar, problematizar y replantear: (i) el papel y los arreglos sociales entre el Estado, la familia y el mercado; y (ii) las causas estructurales que producen una desigual distribución y acumulación del bienestar y de las capacidades a lo largo del curso de vida de las personas.

Es así que a partir del análisis de la relación *Estado-familia-mercado*, se evidencia que la política pública en el Perú produce dos sujetos de protección social: el normativo, definido como empleado formal —que solo representa el 27,5 % de la población en el país— y, el otro, definido como niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, es decir, personas definidas como vulnerables cuyas familias se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

Así, la política de protección social produce a un sujeto de protección social caracterizado por su acceso al empleo formal, respondiendo a los parámetros de la economía ortodoxa: sujeto varón, blanco, heterosexual, adulto, de clase media, formalmente empleado y residente en zona urbana. De paso, construye al otro sujeto de protección social como racializado y pobre. Un efecto práctico de invisibilizar las causas estructurales de la desigualdad son los resultados finales del programa JUNTOS que, si bien inciden en la ampliación de las libertades de niños, niñas y adolescentes, también impactan diferenciadamente en la vida del sujeto de protección social en desmedro de *las* adolescentes frente a *los* adolescentes, a nivel de funcionamientos garantizados por medio del acceso a educación.

En ese sentido, la condición de protección de las personas empleadas formalmente se encuentra básicamente regulada por el mercado y, en el caso de los sectores de población definidos como *pobres*, son atendidos directamente por el Estado. Por tanto, en términos de desarrollo humano, en el Perú la política de protección social *no responde* a cómo los arreglos sociales actúan para facilitar *lo que pueden ser y hacer las personas*, en tanto sujetos de derechos; por el contrario, responde a *qué se puede hacer desde Estado por una persona en tanto “pobre”*.

La respuesta del Estado a *lo que se puede hacer por las personas pobres* se plasma mediante la institucionalización de la *corresponsabilidad* en la implementación de la política pública, privilegiando la relación *Estado-familia*. Por lo tanto, toda relación de protección social va a estar altamente definida por la condición monetaria de la familia y los activos que esta tenga —familiarización de la protección—, y no dotada como garantía ciudadana a cada una de las personas que conforman las diversas familias peruanas.

De esta forma, podemos inferir que en la lógica de diseño e implementación de la política de protección social se opta por establecer una visión homogénea del sujeto de protección, ya sea en la categoría de empleado formal —el uno— o con la construcción racializada de la categoría de pobre —el otro—, lo que, en cualquiera de los casos, invisibiliza tanto la condición ciudadana y la capacidad de agencia de las personas, así como la capacidad individual para convertir sus activos en funcionamientos y libertades.

Asimismo, en la mayoría de los casos la política de protección orientada a los más pobres actúa como una “bisagra” en la relación Estado-familias peruanas, en tanto dota de recursos monetarios y amplía la oferta de servicios para garantizar los funcionamientos de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, no se articula con un sistema de protección que permita sostener a ellos y ellas, en especial a las madres, una vez concluida su participación en el programa, lo que no permite inferir su impacto en la ruptura de la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza.

Por otro lado, si se considera que la transferencia no ha tenido cambios desde la creación del programa a la fecha, se puede afirmar que el monto de la transferencia no es elemento central en el alcance de los resultados finales del programa, como sí lo puede ser la actuación

combinada de: (i) la seguridad de contar con un ingreso en una proyección de mediano y largo plazo; (ii) la disponibilidad de efectivo para atender necesidades prácticas en la vida de las mujeres, niños, niña y adolescentes racializados/as; (iii) la disponibilidad de servicios públicos universales —identidad, salud y educación—; y (iv) la capacidad de agencia de las mujeres racializadas para sostener, familiar y comunitariamente, sus mecanismos de aprovisionamiento de la vida.

En ese orden de ideas, se confirma la relevancia normativa de diseñar e implementar las políticas públicas en general y de protección social en particular, comprendiendo y atendiendo la actuación de *las causas estructurales de la acumulación de la desigualdad en la distribución social y económica de la protección social y del bienestar*, a lo largo del curso de vida de las personas.

No resulta casual que, para responder al imperativo de proteger a sectores sociales económica y políticamente afectados por la desigualdad, el Estado prefiera racializarlos, asignarles una identidad simbólica y una categorización económica —sujeto pobre y vulnerable—, antes que visibilizar la desigualdad estructural y garantizar derechos y libertades. Esta categorización puede evidenciarse, por ejemplo, al otorgarle la condición de pobres extremos a las personas de los pueblos indígenas frente a la incapacidad del Estado de categorizarlos socioeconómicamente.

De igual manera, los resultados finales en las evaluaciones de JUNTOS, así como el análisis comparado de los PTMC —casos de Perú y Ecuador—, en los que se indica que más allá de la condicionalidad se logran alcanzar resultados finales que no varían sustantivamente, nos permiten evidenciar la capacidad de agencia de las mujeres racializadas y su capacidad para convertir recursos en funcionamientos en niños, niñas y adolescentes; a su vez, permite visibilizar que no acceden a condiciones que las habiliten a hacerlo para sí mismas como sujetas de derechos. Por lo tanto, en términos globales, la política de protección social produce desigualdad en el espacio de las capacidades.

De esta forma, en relación con los resultados globales, se concluye que la política de protección social trata a las mujeres racializadas como soporte e instrumento que permite la ampliación de capacidades de niños, niñas y adolescentes, mas no como un fin en sí mismas. Esto último

se demuestra con la ausencia de los intereses estratégicos y las necesidades prácticas de las mujeres racializadas, dado que el programa no logra transformaciones sustantivas en sus vidas y tampoco genera medidas que habiliten condiciones para el cumplimiento del rol que les asigna sin perjudicar sus propias oportunidades. Dichas lógicas en las políticas, por el contrario, influyen en el mantenimiento de imaginarios que sostienen la desigualdad y que invisibilizan cómo la desigualdad influye en los factores de conversión de las personas y lo que realmente tienen capacidad de hacer.

De esto último, se deduce que las lógicas instrumental y hegemónica de ser mujer y ser madre, racializada y empobrecida —establecidas por el sistema heteropatriarcal, racista y clasista— son reproducidas mediante la acción del Estado y de la política pública. Es con la asignación de obligaciones de cuidado y trabajo doméstico a las mujeres racializadas en situación de pobreza, que se renaturalizan posiciones desiguales y funciones sociales específicas para hombres y mujeres, así como entre las propias mujeres, en un modelo occidental de familia nuclear heterosexual. Incluso en hogares de clase media y/o media alta, es la presencia de mujeres racializadas precariamente empleadas la que garantiza los cuidados y el trabajo doméstico.

A partir de lo descrito, se puede afirmar que los titulares de derechos asociados a la política de protección no ejercieron el rol de agentes de su propio desarrollo, estando ausentes del debate público, de la propia configuración del sujeto y de las condiciones vinculadas a la protección social; esto nuevamente refuerza la idea de que la política de protección en el Perú no responde a qué puede ser y hacer por una persona, sino a qué se puede hacer desde el Estado por una persona pobre.

De otro modo, con la instrumentalización de las personas —mujeres racializadas madres— también se conceptualizan, producen y reproducen las desigualdades de género, clase y étnico-racial como “*no problemas*” que, por lo tanto, no son atendidos por la política pública. Dicho de otra manera, al invisibilizar los intereses y necesidades de mujeres, niños, niñas y adolescentes racializados/as, la política de protección social declara inexistentes —es decir, ignora— las experiencias de dichos actores marcadas por el patriarcado, el racismo y el clasismo, las mismas que determinan el funcionamiento de sus factores de conversión de bienes, recursos y servicios en capacidades, así como las condiciones reales para ser agentes

de su propio desarrollo. Es así como las experiencias de las mujeres, niños, niñas y adolescentes racializados son y están producidas *intencionalmente* como “ausencias” en las políticas públicas, para mantener una realidad hegemónica con la prevalencia de determinadas superestructuras y privilegios que se siguen institucionalizando en la vida social por medio del Estado y el mercado.

Por ello, se concluye que tanto el género como la clase y la etnia-raza son: (i) invocados y reproducidos —por acción o por omisión— en la configuración e implementación de las políticas públicas; y (ii) se constituyen en elementos centrales para definir la agencia de las personas y su capacidad para convertir renta, bienes y servicios en funcionamientos y capacidades.

Como se puede inferir de las conclusiones previas, en la evaluación de las políticas públicas urge establecer un análisis comparativo y relacional de la desigualdad. Esto implica asumir que solo se pueden comprender las experiencias de las mujeres si se analizan en relación con la de los hombres y, de igual forma, solo se pueden comprender las experiencias de las mujeres racializadas si se las analiza en relación con las de las mujeres blancas. Así queda demostrado que, en la práctica, el género y la etnia en sociedades como la peruana son determinantes para la distribución del poder, la protección social, el bienestar y la acumulación de la desigualdad a lo largo de la vida de las personas.

En resumen, y tal como se planteaba en la hipótesis de investigación, la política de protección en el Perú actúa como un mecanismo de producción y reproducción de una concepción monetarista y neoliberal de la pobreza y el desarrollo, respectivamente, y se basa en una lógica heteropatriarcal asentada en el trabajo no remunerado de las mujeres racializadas, así como en una concepción homogénea y hegemónica de hacer y ser mujer, madre, niño, niña y adolescente.

Por lo tanto, se concluye también que una de las principales dificultades del programa y de la política de protección social peruana es el reduccionismo en la comprensión de la desigualdad, que sitúa el problema de la protección social como un asunto de recursos monetarios y de responsabilidad familiar, invisibilizando las dimensiones estructurales que inciden no solo en la pobreza, sino también y fundamentalmente en la persistencia de las desigualdades que

afectan intergeneracionalmente la capacidad de agencia y los factores de conversión de las personas, a la vez que limitan la ampliación de las libertades y lo que son capaces valorar, ser y hacer.

Es por ello que, se requiere repensar al sujeto de protección social que se asume normativamente en la formulación de las políticas públicas, deconstruyendo la visión heteropatriarcal, homogénea y hegemónica sobre la que se sostiene, visibilizando a su vez los procesos de racialización que se producen y reproducen.

Las políticas públicas y sociales en el Perú requieren ser pensadas y ejecutadas desde una perspectiva interseccional, en la medida que esto posibilita contar con un análisis de la realidad en el cual se configura la desigualdad, así como con la construcción y la aplicación de una respuesta efectiva por parte del Estado. Identificar sujetos interseccionales, atravesados por diversos sistemas de opresión y exclusión, puede darnos la posibilidad de generar políticas específicas, capaces de impactar en mayores sectores de la sociedad peruana, particularmente en aquellas históricamente invisibilizadas.

Es por ello que resulta pertinente y altamente recomendable analizar y diseñar normativamente las políticas públicas, sobre la base del paradigma de desarrollo humano, el enfoque de capacidades y las teorías feministas, en la medida que dotan a la política pública de la posibilidad de: (i) construir un problema público que, valga la redundancia, problematice los sistemas de opresión y las causas estructurales de la desigualdad y la pobreza; (ii) diseñar una respuesta a los problemas públicos, abordando efectivamente las jerarquías sociohistóricas que convierten la diferencia en desigualdad, instrumentalizan y configuran privilegios y sujetos racializados; y (iii) identificar acciones afirmativas y/o políticas integrales que habiliten condiciones para el acceso y el uso equitativo de factores de conversión de renta, bienes y servicios en funcionamientos y capacidades en las personas, sus familias y comunidades.



## Bibliografía

- Abramovich, V. (2009). El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales. En Abramovich, V., y Pautassi, L. (compiladoras): *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos* (p. 19-44). Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Acuerdo Nacional (2002). Reducción de la pobreza. Recuperado de: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/10-reduccion-de-la-pobreza/>.
- Agarwal, B. (1997): “Bargaining” and gender relations: within and beyond the household. Recuperado de: [http://www.binaagarwal.com/downloads/apapers/bagaining\\_and\\_gender\\_relations.pdf](http://www.binaagarwal.com/downloads/apapers/bagaining_and_gender_relations.pdf)
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública de España.
- Alkire, S. y Deneulin, S. (2018). El desarrollo humano y el enfoque de capacidades. En: Deneulin, S.; Clausen, J.; y Valencia, A. (editores): *Introducción al enfoque de las capacidades: aportes para el desarrollo humano* (p. 45-73). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Manantial.
- Almeida, S. (2019). *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen.
- Araujo, M., Bosch, M. y Schady, N. (2017). ¿Pueden las transferencias monetarias ayudar a que los hogares escapen de una trampa intergeneracional de la pobreza? *Documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo N° 767*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bachrach, P. y Baratz, S. (2009). Decisiones y no decisiones: un marco analítico. *Estrategia y Gestión*, 35, 81-95.
- Banco Mundial (2009). *Panorama general: Transferencias monetarias condicionadas, reduciendo la pobreza actual y futura*. Washington, D.C.: Autor.
- Barba Solano, C. y Valencia, E. (2011). Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales. En Barba, C. y Cohen, N. (compiladores): *Perspectivas críticas sobre la cohesión social Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (p. 195-224). Buenos Aires: CLACSO.
- Barba Solano, C., Ivo, A. y Valencia, E. (2005). Research horizon: poverty in Latin America. En *The Polyscopic Landscape of Poverty Research. ‘State of the Art’ in International Poverty Research*. Norway (p. 29–60): Norway: CROP.
- Barroso, J. M. (3 de diciembre de 2014). “Feminismo decolonial: Una ruptura con la visión hegemónica, eurocéntrica, racista y burguesa”. Entrevista a Yuderkys Espinosa. *Iberoamérica Social*. Recuperado de: <https://iberoamericasocial.com/feminismo-decolonial-una-ruptura-con-la-vision-hegemonica-eurocentrica-racista-y-burguesa/>
- Beltrán A. y Lavado P. (2014). *El impacto del uso del tiempo de las mujeres en el Perú: Un recurso escaso y poco valorado en la economía nacional*. Lima: Universidad del Pacífico. Recuperado de: <http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/967>
- Benería, L. (2005). *Género, desarrollo y globalización. Por una ciencia económica para todas*

- las personas*. Barcelona: Hacer.
- Benería, L. (2008). De la “armonía” a los “conflictos cooperativos”. La contribución de Amartya Sen a la teoría de la unidad doméstica. En Araucaria, *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, N° 20. Segundo semestre de 2008 (p. 15-34).
- Benería, L. y Roldán M. (1992). *Las encrucijadas de clase y género: trabajo a domicilio, subcontrataron y dinámica de la unidad doméstica en la ciudad de México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica / Economía Latinoamericana.
- Benería, L., Berik, G. y Floro, M. (2018). *Género, desarrollo y globalización. Una visión desde la economía feminista*. Barcelona: Ediciones Balletera.
- Bielschowsky, R. y Torres, M. (2018). La economía política y la cultura del privilegio. En: Bielschowsky y Torres (comps.), *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del periodo 2008-2018. Colección 70 años, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P)*. Santiago: CEPAL. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/id/254527/S1800087\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/id/254527/S1800087_es.pdf)
- Blofield, M.; Martínez, J. (2014). *Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad*. Santiago de Chile: CEPAL
- Buenaño, E. (2018). Niñas afroperuanas: reconocimiento, justicia y desarrollo: retos y perspectivas en el marco del decenio internacional de los afrodescendiente. En: *D’Cimarrón – Revista de la Diáspora Afrodescendiente para América Latina*. Recuperado de: [https://dcimarron.org/images/NI%C3%91AS\\_AFROPERUANAS\\_RECONOCIMIENTO JUSTICIA Y DESARROLLO.pdf](https://dcimarron.org/images/NI%C3%91AS_AFROPERUANAS_RECONOCIMIENTO JUSTICIA Y DESARROLLO.pdf)
- Callen, T. (2008). ¿Qué es el producto interno bruto? En: *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, ISSN 0250-7447, Vol. 45, N°. 4, 2008, p. 1-2*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2008/12/pdf/basics.pdf>
- Campos, A. (2012). “Racialización, racialismo y racismo. Un discernimiento necesario”. En Cuba Universidad de La Habana. *ISSN: 0041-8420. ed: Universidad de Oriente. v.273 fasc. N/A. p.184-198*.
- Cecchini, S. y Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión*. Santiago de Chile: Naciones Unidas – CEPAL.
- Cecchini, S., y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEDET, Plan Internacional y UNICEF (2013). *¡Aquí estamos! Niñas, niños y adolescentes afroperuanos*. Lima: Autores. Recuperado de: <http://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Aqui-estamos-Ninas-ninos-adolescentes-afroperuanos%20RESUMEN-EJECUTIVO.pdf>
- Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas – CIEPP (2017). Ingreso Básico. Recuperado de <http://www.ciepp.org.ar/index.php/10014-ingreso-ciudadano/12-ingreso-ciudadano>
- CEPAL (2004). *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990 – 1999*. Santiago de Chile: Autor.

- CEPAL (2016). *La matriz de desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile: Autor.
- CEPAL (s/f). Eventos sobre protección social organizados por otros organismos. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/eventos-sobre-proteccion-social-organizados-por-otros-organismos>
- Cobb, R. y Elder, Ch. (1974). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (2004). *Hatun Willakuy: Versión abreviada del informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación – Perú*. Lima: Autor.
- Cortés, R. y Giacometti, C. (2010). Políticas de educación y su impacto en la superación de la pobreza infantil. *CEPAL - Serie Políticas Sociales* (157), 9-49. doi:1564-4162.
- Crenshaw, K. (1989) “Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics”. *University of Chicago Legal Forum*: Vol. 1989, Article 8. Recuperado de: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color (1994). En Bergen, R. K., Edleson, J. L. y Renzetti, C. M. *Violence against women: Classic papers* (p. 282–313). Pearson Education New Zealand.
- Curiel, O. (2007). Los aportes de las afrodescendientes a la teoría y la práctica feminista. Desuniversalizando el sujeto “Mujeres”. Publicado en: *Perfiles del Feminismo Iberoamericano*, Vol. III. Buenos Aires: Catálogos.
- Curiel, O. (2013). *La Nación Heterosexual. Análisis del discurso jurídico y el régimen heterosexual desde la antropología de la dominación*. Bogotá: Impresol.
- De Sousa Santos, B. (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. Buenos Aires: CLACSO.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Resolución 217 A (III) de la Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)
- Deneulin, S. (2015). *Notas para clase de FLACSO: Aportes del enfoque de las capacidades a políticas en América Latina*. Manuscrito inédito, Asignatura de Desarrollo Humano. Buenos Aires: FLACSO.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Díaz, R., Huber, L., Madalengoitia, O. Saldaña, R., Trivelli, C., Vargas, R., Salazar, X. (2009). *Análisis de la implementación del Programa JUNTOS en Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social – CIES, CARE-Perú. Recuperado de: [https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/718/2/huber\\_analisis-implementacion-programa-juntos.pdf](https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/718/2/huber_analisis-implementacion-programa-juntos.pdf)
- Du Bois, F., Chávez, J. F., y Cusato, A. (2004). *Programas sociales, salud y educación en el Perú: Un balance de las políticas sociales*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado – IPESM. Recuperado de: <http://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2009/05/ipe-book-un-balance-de-las-politicas-sociales.pdf>
- Falen, J. (14 de setiembre de 2018). Censo 2017: el 35% de los hogares peruanos son

- encabezados por mujeres. *Diario el Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/peru/censo-2017-35-hogares-peruanos-son-encabezados-mujeres-noticia-557327-noticia/>
- Ferree, Myra Marx. 2011. "The Discursive Politics of Feminist Intersectionality" En: Framing Intersectionality: Debates on a Multi-Faceted Concept in Gender Studies, eds. Helma Lutz, M.T, Herrera Vivar y L. Supik, 55-65. Farnham etc.: Ashgate.
- Filgueira F., Gerardo G., Papadópolos, J., Tobar, F. (2006). *Universalismo básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina* (Documento de trabajo del INDES). Washington, D.C: BID.
- Filgueira, F. (2014). Demografía, desafíos sociales y la apuesta a modelos solidarios de protección social en América Latina. En *Recíprocamente. Diálogos sobre inclusión social en América Latina y en Europa* (p. 12 - 21). Recuperado de [http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1413541944-Revista\\_reciprocamente\\_I.pdf](http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1413541944-Revista_reciprocamente_I.pdf)
- Fonseca, A; Szekely, M; y González, G., 2006. *Apreciación sustantiva del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres "Juntos"*. Lima: PNUD
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Quito: FLACSO.
- Galarza, F., Yamada, G. y Zelada, C. (2015). *Empleo y discriminación racial: afrodescendientes en Lima, Perú. Documento de investigación*. Lima: Universidad del Pacífico. Recuperado de: <http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1000/DI2.pdf?sequence=5>
- García Valverde, F. (2016), "¿Se promueve el desarrollo humano transfiriendo recursos a los pobres? Ci. & Tróp. Recife, v. 40, n. 2, p. 113-142.
- Gendreau, M (2000). El progreso en el debate actual en torno a la política social. Reflexiones finales. En Valencia Lomelí, E., Gendreau, M. y Tepichín Valle, A. M. (Coord). *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?* Guadalajara: Universidad de Guadalajara. pp. 411-431.
- GTZ & Apoyo Consultoría (2009). Situación de las fusiones de los programas sociales: alcances y resultados. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/55D3F065D83EB7F20525785B006F0D01/\\$FILE/BVCI0007008\\_APOYO\\_GTZ.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/55D3F065D83EB7F20525785B006F0D01/$FILE/BVCI0007008_APOYO_GTZ.pdf)
- INEI (2008). Primeros Resultados Perú: Crecimiento y Distribución de la población, 2007. Lima: INEI. [http://censos.inei.gob.pe/censos2007/documentos/Resultado\\_CPV2007.pdf](http://censos.inei.gob.pe/censos2007/documentos/Resultado_CPV2007.pdf)
- INEI (2016). *Perú: Brechas de género 2016. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. Lima: INEI.
- INEI (2018). *Perú: Indicadores de Empleo e Ingreso por departamento. 2007-2017*. Lima: INEI.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Nueva York: Longman.
- Lamus Canavate, Doris (2012). Raza y etnia, sexo y género: El significado de la diferencia y el poder. *Reflexión Política*, 14(27). Recuperado de: <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/1619>
- Levy, S. (2007). *Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿qué sigue después de*

- Progresar-Oportunidades?* Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/en/productivity-growth-and-poverty-mexico-what-follows-progress-opportunities>
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México: Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. En: *Tabula Rasa*. No.9: julio-diciembre 2008. pp. 73-101. Recuperado de: <http://www.lavaca.org/wp-content/uploads/2016/04/colonialidad-y-genero.pdf>
- Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (2001). *Carta social*. Recuperado de: [https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/publicacion\\_c043ec46dcde5ac3d96b8e9247c04a0c.pdf](https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/publicacion_c043ec46dcde5ac3d96b8e9247c04a0c.pdf)
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2012). Evaluación de Impacto del Programa JUNTOS – Línea de base. Informe de evaluación. Consorcio Santiago Consultores y MVI Social, Lima: Autor.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2016). *Estudio cualitativo sobre el incentivo monetario del programa JUNTOS al desarrollo de capital humano en el VRAEM*. Lima: MIDIS.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2017). *Evaluación de impacto del Piloto Esquemas Alternativos de Transferencias (EAT) del programa JUNTOS - Resultados finales*. Lima: MIDIS.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2011). *Crecimiento económico con inclusión social. Memoria Sectorial 2006-2011*. Lima: MEF.
- Nussbaum, M. (2012). *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*. Barcelona: Herder.
- Observatorio de la igualdad de género de América Latina y el Caribe (2012). *Informe anual 2012: Los bonos en la mira, aporte y carga para las mujeres*. Santiago de Chile: CEPAL.
- OIT (2011). *Piso de Protección Social, para una globalización equitativa e inclusiva*. Ginebra: OIT.
- Oxfam (2018). *Premiar el trabajo, no la riqueza*. Oxfam Internacional. Recuperado de: <https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/premiar-trabajo-no-riqueza.pdf>
- Paes-Sousa, R., Regalia, F. y Stampini, S. (2013). *Conditions for Success in Implementing CCT Programs: Lessons for Asia from Latin America and the Caribbean*. Resumen de Políticas n. 192. Washington D.C: IDB.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2011). Informe preelectoral de administración 2006-2011. Recuperado de: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Informe\\_Preelectoral2011.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Informe_Preelectoral2011.pdf)
- Presidencia del Consejo de Ministros (2016). Informe preelectoral de administración 201-2016. Recuperado de: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Informe\\_Preelectoral\\_201\\_2016.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Informe_Preelectoral_201_2016.pdf)

- Pérez, A. (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficante de sueños.
- Perova, E. y Vakis, R. (2010). *El impacto y potencial del Programa Juntos en Perú: evidencia de una evaluación no experimental*. Lima: Banco Mundial y Programa JUNTOS.
- Pikara Magazine, s/f. Capitalismo heteropatriarcal. Recuperado de <http://glosario.pikaramagazine.com/glosario.php?lg=es&let=c&ter=capitalismo-heteropatriarcal>
- PNUD (1990). *Informe de Desarrollo Humano*. Bogotá: Tercer Mundo.
- PNUD (2019). *Informe de Desarrollo humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Nueva York: Autor. Recuperado de: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_overview\\_-\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf)
- PNUD (s/f). Igualdad de género y transferencias monetarias condicionadas. Cuatro estrategias para la reducción efectiva de la pobreza. Recuperado de [http://www.americalatinalgenera.org/es/documentos/Transferencias Monetarias Condicionadas.pdf](http://www.americalatinalgenera.org/es/documentos/Transferencias_Monetarias_Condicionadas.pdf)
- Provoste, P. y Valdés, A. (2000). Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras (Documento de trabajo No 3, Santiago de Chile, Programa de Ciudadanía y Gestión Social). Santiago de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Ramphel, M. (1997). "Whither Feminist?", en Scott, J. W., Kaplan, C., y Keates, D. (eds.): *Transition, Environments, Translations*. Nueva York: Routledge. p.334-338.
- Scartascini, C., Stein, E., Spiller, P. y Tommasi, M. (2010). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Scott, J. W. (2008). *Género e historia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Segato, R. (2007). *La nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de política de la Identidad*. Buenos Aires: Prometeo.
- Segato, R. (2012). Brechas descoloniales para una universidad nuestroamericana. *Observatório da Jurisdição Constitucional*. Brasilia: IDP. Año 5, 2011/2012. ISSN 1982-4564. Recuperado de: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/685/471>
- Sen, A. (1987). *Gender and Cooperative Conflicts*. Helsinki: UNU-WIDER. Recuperado de: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/WP18.pdf>
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.
- Sen, A. (2010). *La idea de justicia*. Madrid: Taurus.
- Sen, Amartya (1983). "Los bienes y la gente". *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 12, México. pp. 1115-1123.
- Stolcke, V. (2000). ¿Es el sexo para el género lo que la raza para la etnicidad... y la naturaleza para la sociedad? *Política y Cultura* N° 14. Recuperado de: <http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/ana/StolckeGeneroEtnicidad.pdf>
- Stufflebeam, D. y Shinkfield, A. (1987). *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós.

- Tarrés, María Luisa (2013). A propósito de la categoría género: leer a Joan Scott. *Estudios Sociológicos*, XXXI(91),3-26. [Fecha de consulta: 2 de enero de 2018]. ISSN: 0185-4186. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=598/59830136001>
- UNFPA, UNICEF e IEP (2009). Programa JUNTOS: Certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas – Estudio de caso de seis distritos rurales del Perú. Lima: Autores.
- Van Meter, D. y Van Horn, C. (1975). The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 4-6.
- Vargas, L. (2014). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: El caso de Bolsa Familia en Brasil*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Vargas, S. (2011). “Mejorando el diseño e implementación del Programa Juntos 2008-2010”. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros - Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres.
- Viveros, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. En: *Debate Feminista* 52. pp. 1–17. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0188947816300603>
- Wilkis, A. (2013). *Las sospechas del dinero. Moral y economía en la vida popular*. Buenos Aires: Paidós.

## Anexos

### Anexo 1: Descripción de textos priorizados y analizados

#### Periodo 2001 – 2005

- 1) Acuerdo Nacional. Para trabajar de acuerdo. A tres años de la suscripción de las políticas del Estado. Julio 2002 – Julio 2005.
- 2) Decreto Supremo N° 002-2003-PCM. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 4 de enero de 2003. Aprueban las bases para la estrategia de superación de la pobreza y oportunidades económicas para los pobres.
- 3) Decreto Supremo N° 009-2004-PCM. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 5 de febrero del 2004. Acciones para el fortalecimiento de los programas y proyectos sociales y de la ejecución de la política social de lucha contra la pobreza.
- 4) Decreto Supremo N° 032-2005-PCM. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 6 de abril de 2005. Ley de creación del Programa Nacional de apoyo a los más pobres.
- 5) Decreto Supremo N° 064-2004-PCM. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 8 de setiembre de 2004. Aprueban el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006.
- 6) Decreto Supremo N° 130-2004-PCM. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 8 de setiembre de 2004. Establecen criterios y mecanismos para mejorar la equidad y calidad en el gasto social, y la prioridad de atención de grupos beneficiarios, a través de la focalización.
- 7) Ley N° 28540. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 8 de junio de 2005. Ley que crea el registro unificado regional de beneficiarios de los programas sociales.
- 8) Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (s/f). Carta Social. Compromiso por el desarrollo y la superación de la pobreza.
- 9) Resolución Ministerial N° 339-2004-PCM. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 22 de diciembre de 2004. Creación del sistema de focalización de hogares y directiva de organización y funcionamiento.
- 10) Resolución Ministerial N° 400-2004-PCM. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 22 de diciembre de 2004. Índice socioeconómico de asignación geográfica, ficha socioeconómica y metodología de cálculo del índice de focalización de hogares.
- 11) Resolución Ministerial N°372-2005-PCM. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 14 de octubre de 2005. Modificación de la directiva y funcionamiento del sistema de focalización de hogares (SISFOH).

#### Periodo 2006 – 2011

- 1) Contraloría General de la República (2008). Programas sociales en el Perú. Elementos para una propuesta de control gubernamental.
- 2) Decreto Supremo N° 002-2008-MIMDES. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 6 de marzo de 2008. Aprueban reglamento de la Ley N° 28540, Ley que crea el registro unificado regional de beneficiarios de los programas sociales.



- 3) Decreto Supremo N° 006-2008-EF. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 23 de enero de 2008. Declaran prioritaria la ejecución de proyectos de inversión públicas sociales.
- 4) Decreto Supremo N° 008-2007-PCM. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 8 de diciembre de 2007. Aprueban de Operaciones de la Estrategia Nacional CRECER.
- 5) Decreto Supremo N° 027-2007-PCM. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 25 de marzo de 2007. Define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del gobierno nacional.
- 6) Decreto Supremo N° 029-2007-PCM. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 30 de marzo de 2007. Aprueban el plan de reforma de programas sociales.
- 7) Decreto Supremo N° 055-2007-PCM. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 1 de julio de 2007. Aprueban la Estrategia Nacional denominada “CRECER” que establece la intervención articulada de entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local, vinculadas con la lucha contra la desnutrición crónica infantil.
- 8) PCM (2011). Cambiando nuestras vidas. Historias de éxito del programa JUNTOS.
- 9) PCM & Programa JUNTOS (2011). Mejorando el diseño e implementación del programa JUNTOS 2008-2010).
- 10) Programa Juntos (2009). Evaluación al cierre 2008 del plan operativo anual.
- 11) Programa JUNTOS (2011). En la lucha contra la pobreza, JUNTOS avanza. Sistematización.
- 12) Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 057-2010-PCM/PNADP-DE. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 6 de marzo de 2008. Aprobación del plan de evaluación del programa JUNTOS 2010 – 2013.
- 13) Resolución Ministerial N° 104-2008-PCM. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 6 de abril de 2008. Aprueban norma técnica N° 001-2008 de la implementación regional y local de la Estrategia Nacional CRECER.

### **Periodo 2012 – 2016**

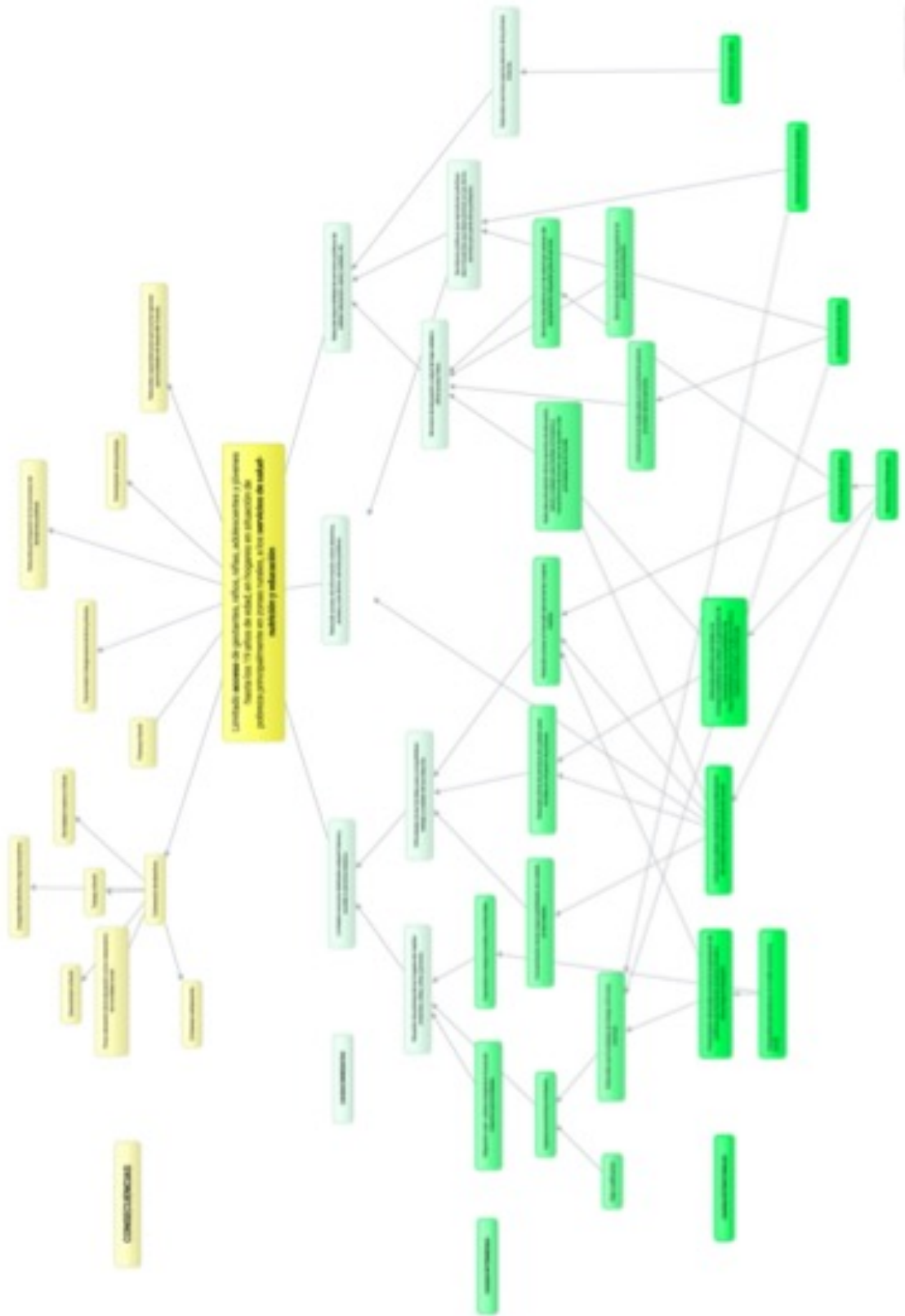
- 1) Acuerdo Nacional (2014). Acuerdo Nacional: Consensos para enrumbar al Perú.
- 2) Decreto Supremo N° 008-2016-MIDIS. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 22 DE JULIO DE 2016. Aprueban el reglamento del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS).
- 3) Decreto Supremo N° 011-2012-MIDIS. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 4 de setiembre de 2012. Aprueban reglamento de organización y funciones de MIDIS.
- 4) Ley N° 29792. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú, 25 de octubre de 2011. Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- 5) MEF (2016). Informe preelectoral de administración 201-2016.
- 6) MEF (2017). “Evaluación de Impacto del programa JUNTOS - Resultados finales”. Informe de evaluación. Elaborado por Álvaro Monge, Janice Seinfeld y Yohnny Campana, Lima, Perú.
- 7) MEF (2017). “Evaluación de Impacto del programa JUNTOS - Resultados finales”. Informe de evaluación. Elaborado por Álvaro Monge, Janice Seinfeld y Yohnny Campana, Lima, Perú.

- 8) MIDIS (2012). “Evaluación de Impacto del Programa JUNTOS – Línea de base”. Informe de evaluación. Elaborado por Consorcio Santiago Consultores y MVI Social, Lima, Perú.
- 9) MIDIS (2012). Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES. Plan Estratégico 2012 – 2016.
- 10) MIDIS (2013). “Evaluación de impacto del Piloto Esquemas Alternativos de Transferencias (EAT) del programa JUNTOS - Línea de base”. Informe de evaluación. Elaborado por Consorcio Macroconsult - Cuánto, Lima, Perú.
- 11) MIDIS (2015). “Evaluación del proceso de afiliación del programa JUNTOS”. Informe de evaluación. Elaborado por Margot Orozco, Lima, Perú.
- 12) MIDIS (2016). “Estudio cualitativo sobre el incentivo monetario del programa JUNTOS al desarrollo de capital humano en el VRAEM”. Informe de evaluación. Elaborado por Fabiola Tatiana Yeckting y Dante Villafuerte, Lima, Perú.
- 13) MIDIS (2016). Nota metodológica para la evaluación de impacto del piloto de esquemas alternativos de transferencias de incentivos monetarios del programa JUNTOS.
- 14) MIDIS (2017). “Evaluación de impacto del Piloto Esquemas Alternativos de Transferencias (EAT) del programa JUNTOS - Resultados finales”. Informe de evaluación. Elaborado por Alan Sánchez, Lima, Perú.
- 15) MIDIS (octubre de 2012). Una política para el desarrollo y la inclusión social en el Perú.
- 16) MIDIS (s/f). El Impacto del Programa JUNTOS en el acceso a servicios de salud y educación y en la reducción de la brecha de pobreza. Documento de Política.
- 17) MIDIS (s/f). Evaluación de costo-efectividad del piloto de Esquemas Alternativos de Transferencias (EAT) del programa JUNTOS en relación al Esquema Regular de Transferencias. El esquema regular de transferencias de JUNTOS es más costo efectivo. Documento de Política.
- 18) Resolución Ministerial N° 006-2013-MIDIS. Diario Oficial del Perú, Lima, Perú 11 de enero de 2013. Aprueban Plan estratégico sectorial multianual del sector de desarrollo e inclusión social 2013-2016.

### Anexo 2: Cuadro de personas entrevistadas

Cargo	Institución	Duración de la entrevista	Fecha
1) Dirección de Diseño de Focalización - Dirección General de Focalización	MIDIS	1:35:06	11/10/2018
2) Dirección de Políticas para Población Afroperuana	MINCUL	1:12:58	18/10/2018
3) Director ejecutivo del Programa JUNTOS	PCM	1:30:22	03/12/2018
4) Directora de afiliación y desafiliación del Programa JUNTOS	MIDIS	2:24:45	16/10/2018
5) Directora del Programa JUNTOS	MIDIS	1:36:50	27/11/2018
6) Directora del Programa JUNTOS	MIDIS	55:12	20/11/2018
7) Especialista Senior de Sociedad Civil	Oficina del Banco Mundial para la Región Andina	51:45	15/10/2018
8) Ex Gerente de Programas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD	1:41:48	27/11/2018
9) Investigador	PUCP	56:38	20/12/2018
10) Investigadora	PUCP	1:09:49	04/11/2018
11) Ministra de Desarrollo e Inclusión Social	MIDIS	1:02:20 1:12:47	05/11/2018 30/11/2018
12) Ministra de Desarrollo e Inclusión Social	MIDIS	1:33:46	24/10/2018
13) Ministra de Desarrollo e Inclusión Social	MIDIS	1:36:27	16/10/2018
14) Ministra de la Mujer y Desarrollo Social (posteriormente MIMP)	MIMDES	3:28:33	11/10/2018
15) Ministro de Salud	MINSA	1:24:02	03/11/2018
16) Viceministra de Políticas y Evaluación Social	MIDIS	1:21:33	22/11/2018
17) Investigadora	UP	1:02:19	04/10/2018





## Vita

Evelyn A. Buenaño Ramírez es Licenciada en Psicología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Actualmente, es candidata al grado de Máster en Desarrollo Humano en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, y doctoranda del programa de Género y Políticas de Igualdad por la Universidad de Valencia. Previamente, obtuvo el grado de Máster en Cooperación Internacional para el Desarrollo (Universidad de Salamanca) y es egresada de la Maestría Política Social con mención en la Gestión de Programas y Proyectos Sociales (UNMSM).

Buenaño Ramírez cuenta con más de quince años de experiencia profesional liderando equipos interdisciplinarios y pluriculturales, desarrollando procesos de incidencia política y promoviendo la articulación multiactor y multinivel orientada al logro de los resultados e impactos en la vida de las personas. De igual forma, ha brindado asesoría técnica especializada, gestionado programas y proyectos en instituciones nacionales e internacionales, particularmente orientados a la reducción de las desigualdades, la realización de los derechos de las mujeres y niñas racializadas, la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano de poblaciones vulnerables.

Su experiencia profesional es producto del trabajo en instituciones públicas como el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; así como de instituciones privadas como Innovación para el Desarrollo, Foro Educativo y ATINCHIK – Servicios alternativos para el desarrollo. De igual forma, ha desempeñado cargos y brindado servicios de consultoría a organismos del Sistema de Naciones Unidas (UNDP, UNICEF, UNV, ROC, Banco Mundial), Unión Europea e instituciones internacionales como Cruz Roja, EveryChild y Plan Internacional, a su vez, ha sido voluntaria en instituciones como Alianza por la Solidaridad y el Centro de Desarrollo Étnico – CEDET, en diversos países de Iberoamérica.