

La excepcionalidad del programa Juntos: Limitantes y resistencias a la expansión de la política social hacia las zonas urbanas (2012 – 2020)

Karla Valery Maco Palacios¹

Auspicio:

¹ Valery Maco es politóloga por la Pontificia Universidad Católica del Perú y miembro del Grupo de Investigación sobre Estado y Sociedad (GIES).

1. Justificación

A diferencia de otros programas en América Latina, el criterio de focalización geográfica inicial del programa de transferencias condicionadas (PTC) Juntos se ha mantenido. Ello se ha traducido en una continua exclusión de la protección social para las familias pobres de las áreas urbanas del país. ¿Por qué este diseño se mantuvo a pesar de la tendencia regional de aumentar la cobertura de los PTC hasta lograr un alcance nacional? ¿Qué condiciones impidieron la inclusión de los hogares vulnerables de las zonas urbanas que viven en la misma condición socioeconómica que los de las zonas rurales?

En ese sentido, el objetivo general de la investigación es determinar qué factores explican que, a diferencia de los PTC de la región, el programa Juntos no se expandiera a las zonas urbanas del país. Para ello, los objetivos específicos son i). identificar qué condiciones permitieron la expansión en los principales PTC de América Latina, y ii). analizar los intentos de expansión del programa Juntos.

El estudio se justifica por tres contribuciones principales. En primer lugar, a nivel teórico, se busca comprender la dinámica de la política de las políticas públicas en un contexto de debilidad de los partidos políticos. El trabajo encuentra que la presión y demandas de los partidos políticos son necesarias para fomentar reformas significativas en las políticas públicas. En ausencia de esta presión, las políticas se encuentran más protegidas y, en el caso de estudio, desarrollan fuertes candados institucionales que refuerzan el diseño inicial de estrictas restricciones sobre quién puede ser o no beneficiario.

Segundo, la investigación representa un esfuerzo por contribuir al estudio de los PTC. Actualmente, existe una amplia literatura que estudia su adopción y expansión en América Latina a través de distintas aproximaciones. No obstante, en Perú, los análisis de este tipo de políticas se han preocupado principalmente por evaluaciones económicas con el objetivo de definir su impacto en la población beneficiaria. Si bien han sido relevantes resulta insuficiente para explicar por qué la política social se despliega de forma tan desigual sobre el territorio. En esa línea, la investigación permite trascender el análisis técnico de los programas para resaltar cómo ciertas condiciones políticas inhiben la protección social de determinados sectores de la población.

Tercero, la pobreza urbana en el país ha recibido poca atención por parte del sistema de protección social a pesar de su crecimiento en los últimos años. En 2017, las estadísticas oficiales reflejaron por primera vez el incremento de la pobreza urbana en comparación con la pobreza rural. Un año después, los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) evidenciaron que el número de pobres en la zona urbana había aumentado en 225 mil personas. A pesar de algunos debates en la esfera pública sobre la necesidad de incluir a las zonas urbanas dentro de los programas de lucha contra la pobreza, la discusión no se tradujo en la implementación de políticas sociales para estos hogares, lo que dio como resultado su continua exclusión de la protección social.

2. Estado de la cuestión

¿Cómo se ha explicado la expansión de los PTC para cubrir a la población más vulnerable en América Latina? ¿De qué manera los PTC lograron ampliar su cobertura y qué condiciones fueron necesarias para ello? La academia desarrolla estas preguntas desde distintos factores explicativos: i.) la difusión de las políticas (Brooks, 2015; Sugiyama, 2011); ii.) la estabilidad democrática y la presencia de gobiernos de izquierda (Huber & Stephens, 2012); y iii.) la influencia de la competencia electoral y la movilización provocada por coaliciones de movimientos sociales (Garay, 2016).

La primera aproximación argumenta que la política social se adopta debido a la expansión de los principios o modelos de la política en ondas temporales y en países geográficamente cercanos (Brooks, 2015; Weyland 2006). Autores como Sugiyama (2011) han evaluado los potenciales efectos de las condiciones externas y domésticas en la adopción de los PTC en América Latina, y su estudio encuentra que los factores internos de los países no tienen un efecto significativo en la adopción de los programas. Esta perspectiva, sin embargo, deja sin contestar la pregunta de por qué en unos países se adoptan programas con características particulares ni las razones detrás de la variación del diseño original con el paso del tiempo. En esta tesis, precisamente, se busca entender por qué en el Perú no se produjo dicha expansión mientras que en otros países sí.

Desde otra línea teórica, para Huber y Stephens (2012), los cambios en la orientación de las políticas sociales y sus diferencias se deben al “giro a la izquierda” de América Latina. Es decir, la estabilidad democrática y la fortaleza de los partidos de izquierda y de centro - izquierda promovieron la ampliación de las políticas sociales en el contexto de agendas políticas redistributivas. En la misma lógica de Pribble (2013), el argumento central es que los políticos alineados a la izquierda del centro poseen una mayor predisposición para ampliar los beneficios sociales en contraposición con los partidos de derecha. En suma, se resalta la importancia del factor ideológico y partidario de los gobiernos para dirigir y extender las transferencias del gobierno hacia la población más vulnerable.

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

3. Marco teórico o conceptual

De acuerdo con Garay (2016), las demandas de los outsiders o excluidos de la protección social pueden ser trasladadas a través de dos procesos distintos: desde arriba y desde abajo. Desde arriba, cuando la competencia política por el voto de los excluidos amenaza la continuidad del incumbente, porque existe un rival competitivo que encuentra réditos políticos en la posible expansión del PTC. Y desde abajo, cuando la expansión es impulsada por una movilización social (sociedad civil, movimientos sociales, organizaciones) que demanda la ampliación de los beneficios. La negociación entre los actores, considerando sus preferencias y poder institucional dan forma a expansiones de política social más abarcativas o limitadas. Otros estudios como el de Blofield y Touchton (2020) muestran que los sistemas de partidos programáticos son más efectivos para traducir las demandas sociales o promesas electorales en reformas de la política social, ya que permiten una mayor deliberación de expertos y producción de evidencia que se traduce en reformas que promueven mayor equidad.

Ante la necesidad de obtener estos votos o mitigar la movilización social, los políticos consideran la expansión como una política disponible entre las opciones de política. A diferencia del contexto de los países de la región en donde estas condiciones estuvieron presentes, en el Perú la presión política de las organizaciones políticas estuvo ausente. Más bien, como se verá más adelante, se encuentra presión por no expandir desde un establishment liberal que, por medio de una campaña mediática se opone a ampliar la oferta de programas sociales. Ante la ausencia de partidos políticos fuertes en el Perú (Zavaleta 2014; Levitsky y Cameron, 2003), esta oposición incrementa su influencia en la prensa y otros espacios de influencia.

En el caso peruano, además de los estudios de impacto, se pueden encontrar investigaciones relacionadas principalmente a la implementación de los programas de lucha contra la pobreza. En esa línea, Glave (2016) y Del Pozo (2014) analizan la relación entre el programa y el empoderamiento de las mujeres beneficiarias. Asimismo, Machuca (2015), Soto (2018) y Montes (2017) subrayan la importancia de la coordinación entre los distintos niveles de los actores encargados de la política. Machuca (2015) estudia la responsabilidad compartida del gobierno central y el gobierno regional de Apurímac como responsable de la calidad del servicio y control de las prestaciones durante los primeros años de vida del programa. Por otro lado, Soto (2018) resalta la relevancia de los gestores del programa y cómo sus prácticas informales de coordinación con los actores locales influyen en la implementación de la política. De la misma forma, Montes analiza el papel de los burócratas de la calle y cómo su discrecionalidad ayuda a enfrentar obstáculos asociados al cumplimiento de las condicionalidades.

4. Metodología

La investigación plantea aproximarse a la hipótesis mediante el uso de entrevistas y documentos secundarios para dar evidencia y soporte al argumento teórico (Aragón y Guibert, 2016). Además de ello, por las características del caso y su peculiaridad, se plantea el uso de la metodología de *process tracing* (Collier, 2011), lo que sirve como herramienta analítica que permite extraer inferencias descriptivas y causales a partir de la evidencia de una secuencia de eventos o fenómenos.

De esta manera, el método permite realizar un seguimiento y reconstrucción exhaustiva de los intentos de reforma del programa. Específicamente, ayuda a ilustrar cómo ciertas características con las que se crea el programa Juntos pueden dar forma a la posterior extensión del programa y limitar la ampliación de la política a otras zonas geográficas. Según Bennet y Checkel (2015), el estudio de caso a través del *process tracing* facilita la detección de casos irregulares o “atípicos”, a través de la comparación de la trayectoria del caso con fenómenos similares. A partir de ello, el método permite poner a prueba y modificar teorías para proponer explicaciones alternativas, contribuye a extender el alcance de las teorías de bienestar en América Latina y, específicamente, problematizar la importancia de la organización partidaria para la expansión de los PTC de la región.

En el trabajo de tesis se reconstruyen los momentos de resistencia a la reforma principalmente mediante el análisis de documentos oficiales del MIDIS, recolección de información del Diario de Debates del Congreso, de los principales periódicos nacionales (El Comercio, Correo 21, Diario Gestión y La República) y, entrevistas a funcionarios del MIDIS, académicas y ex parlamentarios del Congreso de la República (ver Anexo 1). Debido a la situación de crisis sanitaria por la pandemia, las entrevistas realizadas entre el mes de enero del 2020 y mayo del 2021 fueron virtuales y telefónicas. Luego de las entrevistas, se realizó un trabajo de transcripción detallada y de análisis cualitativo.

5. Principales hallazgos y aporte al campo de estudio

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

Adicionalmente, la investigación encuentra que esta narrativa se alineó con las presiones desde un sector de la sociedad por la no expansión. La campaña mediática de un sector del establishment peruano que acusaba a los programas sociales y, específicamente, a los que incluyen transferencias de dinero, de buscar la perpetuidad de los beneficiarios e incentivar el desempleo. Frases como “Regalar pescado o enseñar a pescar (...) esos esquemas (de transferencias) tenían mucha lógica hace 10 o 15 años, cuando eran pobres la mayoría de peruanos y no había aún suficientes puestos de trabajo” reflejan que, incluso con la concentración de esfuerzos estatales en la pobreza extrema, existían críticas a la ampliación de la cobertura de los beneficiarios.

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

En segundo lugar, las entrevistas realizadas a ex ministros y funcionarios de las principales direcciones del MIDIS permiten exponer que la presencia de un control institucional excesivo inhibió la posibilidad de reformar el programa y expandirlo hacia las zonas urbanas. Según los actores y la revisión de los debates del Congreso, desde la creación del MIDIS y en el marco del liderazgo de plataforma izquierdista de Ollanta Humala, los líderes políticos crean un discurso que asocia las filtraciones de beneficiarios de los programas sociales con prácticas de corrupción de funcionarios dentro del ministerio. La asociación de ambas situaciones cala en los funcionarios que se ven expuestos a denuncias por los órganos de fiscalización. En el contexto de las transferencias a zonas urbanas, el temor resurge debido a que se ha demostrado que las filtraciones ocurren con más frecuencia debido a la mayor dificultad de identificar a los pobres urbanos.

De esta manera, cuando llega la iniciativa de expandir la cobertura a lo urbano, los altos funcionarios del programa muestran resistencia por el temor de verse involucrados en denuncias de corrupción. Así, el propio sistema institucional peruano inhibe los intentos de reforma y cambio de la política.

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

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

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

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

Cabe resaltar que a pesar de que la investigación no estudió variables explicativas relacionadas con el componente de género, estas también deben ser consideradas en futuras investigaciones. Así, se debe evaluar si los estereotipos respecto a las características de las mujeres pobres rurales y urbanas, construidos y reforzados por los especialistas en la pobreza en el Perú también dificultaron la expansión del programa Juntos a las zonas urbanas.

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

Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Anexo 1: Lista de entrevistados

NOMBRE	CARGO	PERIODO
Carolina Trivelli Ávila	Ministra Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	21 de octubre de 2011 - 22 de julio de 2013
Paola Bustamante Suárez	Ministra Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	24 de febrero de 2014 - 28 de julio de 2016
Cayetana Aljovín Gazzani	Ministra Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	28 de julio de 2016 - 27 de julio de 2017
Paola Bustamante Suárez	Ministra Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	11 de marzo de 2019 - 30 de septiembre de 2019
Ariela Luna Florez	Ministra Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	29 de octubre de 2019 - 14 de julio de 2020
Jorge Arrunátegui Gadea	Viceministro de Prestaciones Sociales MIDIS	21 de octubre de 2011 - 8 de noviembre del 2013

Gabriel Arrisueño Fajardo	Director de Calidad de Prestaciones MIDIS 2012-2013	Enero de 2012 - 21 de diciembre del 2013
Iván Castillo Cuadra	Jefe de Gabinete de Asesores	01/03/2014 - 26/07/2016 y 23/11/2020 a la fecha
Flor Blanco Hauchecorne	Directora de Dirección de Políticas y Estrategias del MIDIS	24/07/2017 - 13/04/2018
Pablo Solís Vargas	Director Ejecutivo Juntos	08/02/2018 - 06/11/2018
Patricia Balbuena Palacios	Viceministra de Prestaciones sociales MIDIS	04/10/2019 - 19/08/2020
María Melgajero Páucar	Congresista por el Partido Fuerza Popular	2016-2019
Marisol Pérez Tello	Congresista por la coalición Alianza por el Gran Cambio	2011-2016
Sergio Tejada Galindo	Congresista por el Partido Nacionalista Peruano	2011-2016
Gabriela Camacho Garland	Academia	-

Silvia Bahamon Otero	Academia	-
----------------------	----------	---