



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social



BICENTENARIO
PERÚ 2021

La excepcionalidad del programa Juntos: limitantes y resistencias a la expansión de la política social hacia las zonas urbanas

Valery Maco Palacios

Diciembre 2021

EVIDENCIA MIDIS
Conocer para incluir



CIES
consorcio de investigación
económica y social

On Think Tanks
INDEPENDENT RESEARCH, IDEAS AND ADVICE



SEMANA DE
LA EVIDENCIA



40 años
GRADE
Grupo de Análisis para el Desarrollo



IEP
INSTITUTO DE
ESTUDIOS
PERUANOS



UNIVERSIDAD PERUANA
CAYETANO HEREDIA

Facultad de
SALUD PÚBLICA
Y ADMINISTRACIÓN



**CISEPA
PUCP**

Redes
Red de Estudios
para el Desarrollo



www.midis.gob.pe

- 1. Introducción**
- 2. Pregunta de investigación y objetivos**
- 3. Metodología**
- 4. Resultados**
- 5. Principales conclusiones**
- 6. Recomendaciones**

Introducción

La excepcionalidad del caso peruano

- Los PTC urbanos “tempranos”: Brasil, Argentina, Chile
El alcance de la cobertura urbana de estos PTC es de 68%, 100% y 74%, respectivamente (Barba, 2016)
- Los PTC urbanos “tardíos”: Colombia y México
- El caso peruano: La no-expansión a zonas urbanas se explica por dos factores
 - Insuficientes incentivos políticos producto de una débil organización partidaria y vínculos ideológicos tenues
 - Presencia de candados institucionales

Pregunta de investigación y objetivos

¿Qué factores explican que, a diferencia de los PTC de la región, el programa Juntos no se expandiera a las zonas urbanas del país?

Objetivos específicos:

- i). Identificar qué condiciones permitieron la expansión en los principales PTC de América Latina
- ii). Identificar y analizar los intentos de expansión del programa Juntos.

Metodología

- Metodología cualitativa, uso de entrevistas a funcionarios, académicos y parlamentarios. Fuentes primarias (documentos oficiales del MIDIS, Diario de Debates del Congreso) y secundarias (principales periódicos nacionales).
- *Process tracing* o seguimiento de procesos: sirve como una herramienta analítica que permite extraer inferencias descriptivas y causales a partir de la evidencia de una secuencia de eventos o fenómenos.
- Intentos de reformas para expandir el programa Juntos
 - Creación del MIDIS (2011-2012)
 - Estrategia Prospera (2016 - 2017)
 - Intento de expansión de Juntos a las zonas urbanas (2017-2018)Expansión temporal de Juntos a las zonas urbanas (2020)

Resultados

Ausencia de incentivos políticos

- I). Organizaciones políticas débiles, falta de banderas programáticas
- II). No se percibe demanda ciudadana
- III). Campaña mediática del *establishment* en contra de expandir

“El programa fue muy atacado por los grupos de derecha neoliberales que decían por qué le tenemos que regalar plata a la gente. Esa combinación terminó fomentando que el proceso de focalización tuviera este componente fuertemente marcado en la focalización geográfica que protegía el programa, que le permitía crecer a un ritmo incremental pero pausado”

(Entrevista a ex ministra del MIDIS, 2020)

El Comercio

Editorial: Gasto permanente, solución transitoria

Hay que acabar con la pobreza y no sólo atender a los pobres.



Editorial: Gasto permanente, solución transitoria

Fuente: Editorial El Comercio, 2015

Resultados

Candados institucionales

i.) Opción de territorialización

- 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
 - ii). que el rol del Estado en materia de política social debe enfocarse exclusivamente hacia la pobreza extrema rural.
- *“Hubo mucho prejuicio en Juntos con “enséñale a pescar, no le des el pescado”, un tema de que lo que hacían era promover que la gente sea ociosa”. (Entrevista a funcionaria del MIDIS, 2020)*
- *“Siempre se consideró la subsidiaridad de la intervención estatal como un dogma. El Estado solo debe entrar cuando es absolutamente necesario. En ese momento, lo que se vio es que la incidencia de pobreza era mucho más grande en el ámbito rural” (Entrevista a funcionario del MIDIS, 2020)*

Resultados

Candados institucionales

ii.) Control horizontal excesivo

- Filtraciones como actos de corrupción
 - *“Al final del día el que firma el padrón es el director del programa y por cada filtrado esa persona puede recibir una investigación en la Fiscalía. Tengo una colega ex directora que todavía tiene ese proceso en la Fiscalía porque les pagó a unos adultos mayores que habían fallecido. El proceso sigue 8 años después”.* (Entrevista a ex ministra MIDIS, 2020).
- Peligro de lo urbano
 - 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.

Principales conclusiones

1. Crisis del sistema de partidos fomenta la inacción en la política social. Aún más, cuando la problemática tiene poca visibilidad y afecta a grupos con poder limitado como el caso de la población pobre urbana, personas en situación de movilidad humana, entre otros.
2. Oportunidad de Reforma social en el Perú puede generarse desde la burocracia para suplir ausencia de partidos políticos con fuertes vínculos sociales.
3. Las políticas desarrollan propia resistencia.

Recomendaciones

Corto plazo:

- Extensión de la intervención “Apoyo temporal para el fortalecimiento del desarrollo infantil” del Programa Juntos.

Mediano plazo:

- Flexibilizar los criterios de focalización, de tal forma que hogares en zonas urbanas puedan postular de forma voluntaria al programa.
- Aumentar el monto recibido por la transferencia monetaria y diferenciar el condicionalidades por zonas geográficas, número de población objetivo vulnerable en el hogar.

Largo plazo:

- Crear estrategias para reorientar la carga valorativa negativa asociada a las filtraciones dentro de la cultura organizacional del MIDIS.
- Diseñar intervenciones de transferencias monetarias no condicionadas que funcionen como un piso de protección cuando se presenten emergencias o shocks externos.