

TESIS DOCTORAL

Mujeres racializadas y protección social

Un análisis de la acción interseccional del género, la etnia-raza y la clase en el proceso decisional que da forma a la política de protección social ejecutada a través de los programas de transferencias monetarias en el Perú (2001-2020).



VNIVERSITAT
DE VALÈNCIA

Programa de Doctorado en Estudios
de Género y Políticas de Igualdad

Octubre, 2022

Directora:
Gabriela Moriana Mateo

Autora
Evelyn A.
Buenaño
Ramírez



*Una noche antes de acostarse
Me sorprendió al decir,
Qué pasará si me muero,
A nadie le importa
Si una niña negra llora.
Oh, Erika, mi pequeña,
Erika, niña mía,
Erika, no hay quizá,
Cambiaré el mundo por ti
Si me das un poco de tiempo...*

Brown, 2015, p. 693.



VNIVERSITAT ID VALÈNCIA

Programa de Doctorado en Estudios
de Género y Políticas de Igualdad

TESIS DOCTORAL

Mujeres racializadas y protección social

Un análisis de la acción interseccional del género, la etnia-raza y la clase en el proceso decisional que da forma a la política de protección social ejecutada a través de los programas de transferencias monetarias en el Perú (2001-2020).

Autora
Evelyn A. Buenaño Ramírez

Directora:
Gabriela Moriana Mateo

Octubre, 2022

Índice

Agradecimientos	13
Abreviaturas	15
Introducción	19

Capítulo 1

Marcos teórico, conceptual y metodológico 25

1.1. Conceptos claves y enfoques teóricos	26
1.1.1. El análisis de las decisiones públicas en las políticas de protección social	26
1.1.2. Las políticas de protección social, el enfoque de capacidades y el desarrollo humano	38
1.1.3. La teoría feminista de la interseccionalidad	45
1.2. Marco teórico-metodológico	61
1.2.1. Posicionamiento de la investigadora frente al objeto de estudio	61
1.2.2. Propósito de la investigación: objetivos e hipótesis	63
1.2.3. El proceso metodológico	64

Capítulo 2

Una aproximación a los debates sobre protección social y los programas de transferencias monetarias en América Latina 69

2.1. La protección social en América Latina	70
2.1.1. Una aproximación a las líneas discursivas y debates sobre la protección social en América Latina	73
2.1.3. Las mujeres y las políticas de protección social	83
2.1.4. Políticas de protección social y población migrante	88

2.2.	Los programas de transferencia monetarias y las políticas de protección social	92
2.3.	Conclusiones parciales	105

Capítulo 3

La política de protección social en el Perú 111

3.1.	El contexto económico-social en el que se desarrolla la política de protección social entre los años 2001-2020	113
3.2.	La política de protección social en el Perú entre los años 2001-2020	122
	3.2.1. El gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006)	122
	3.2.2. El gobierno de Alan García (2006-2011)	129
	3.2.3. El gobierno de Ollanta Humala (2011-2016)	134
	3.2.4. El gobierno de Pedro Pablo Kuczynski / Martín Vizcarra (2016-2020)	141
3.3.	Los modelos decisionales y actores presentes en la configuración de la política de protección social en el Perú	153
	3.3.1. Las decisiones y los modelos decisionales	153
	3.3.2. Los actores en la política de protección social	158
3.4.	Conclusiones parciales	170

Capítulo 4

Análisis de casos 181

4.1.	Los casos de transferencias monetarias analizados	182
4.2.	Análisis de los casos	186
	4.2.1. Sobre los problemas y las decisiones asociadas al diseño de los programas analizados	186
	4.2.2. Sobre la ejecución de los programas y las decisiones asociadas a su implementación	193

4.2.3. Sobre los resultados finales y los resultados globales asociados a los casos analizados	197
4.3. Conclusiones parciales	204
Capítulo 5	
Mujeres racializadas y protección social	209
5.1. Interseccionalidad: heteropatriarcado, racialización y políticas protección social	211
5.2. Interseccionalidad: Género, clase, etnia-raza, programas de transferencias monetarias y protección social en el Perú	218
5.3. Interseccionalidad: Las mujeres racializadas y los instrumentos de protección social	222
Capítulo 6	
Conclusiones finales	227
6.1. Sobre el marco teórico- conceptual y el modelo de análisis	229
6.2. Sobre el marco teórico-metodológico aplicado	235
6.3. Sobre los objetivos e hipótesis	237
6.4. Sobre los límites, las líneas de investigación futuras e implicaciones para la práctica política	242
Bibliografía	245

Este trabajo va dedicado a *la chola, la rayo y la chiqui* —mi madre y mis abuelas—, a las niñas que fueron y a las mujeres que son porque *sus historias —nuestras historias—* han sido el eje articulador de las preguntas, reflexiones y motivaciones de mi experiencia investigativa.

A mis hermanas, por que sigamos honrando el legado pluricultural recibido, por que sigamos tejiendo y cultivando con ritmo, amor y sabor, por que sigamos abriendo caminos.

También está dedicado a mi padre, por ver en mí a una persona y no a una “princesa”, y promover que mis sueños sean del color, forma y tamaño que quieran ser.



Agradecimientos

Quisiera expresar mi más sincero agradecimiento:

A las mujeres de mi vida. No necesito decir sus nombres, ellas saben quiénes son; se ven cuando me ven porque yo las veo cuando me veo y me veo cuando las veo. Todas y cada una de ellas, mujeres cuidadoras, indígenas y afrodescendientes, trabajadoras, resistentes y resilientes, que siguen sosteniendo la red de protección y cuidados que nos permite seguir abriendo camino al andar.

A les Buenaño Ramírez, por haberme sostenido emocionalmente tras cruzar el charco, estando físicamente lejos por largo tiempo, por haberme acogido con cariño y cuidado al volver a casa.

A las personas que este largo proceso creativo y reflexivo lleno de ilusiones, sentipesares y desafíos; especialmente, a Regina, a Daniel y a Susan, por haber ayudado a sentirme acompañada, seguir el camino y pensar en conversación. Por ayudarme a continuar en esta aventura investigativa que ha dado forma a la tesis doctoral.

A Gabriela, directora de esta tesis, por su soporte, apoyo y retroalimentación a lo largo de todo el proceso.

Finalmente, a la Universidad de Valencia, ya que este trabajo recibió la financiación de la Universitat de València y del Ayuntamiento de Valencia con la Beca de doctorado Juan Castelló.



Abreviaturas

AN	Acuerdo Nacional
ANC	Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo
ARDSI	Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGTP	Confederación General de Trabajadores del Perú
CIAEF	Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros
CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conades	Confederación Nacional sobre Desarrollo Social
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
DNI	Documento Nacional de Identidad
ECHO	European Commission Humanitarian Aid
EN	Estrategia Nacional
ENPOVE	Encuesta Dirigida a la Población Venezolana en el país
ENUT	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONIE	Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales
GTRM	Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes

GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IASC	International Accounting Standards Committee
IDEHPUCP	Instituto de Democracia y Derechos Humanos
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDH-D	Índice de Desarrollo Ajustado por Desigualdad
IDH-G	Índice de Desarrollo Humano corregido para desigualdad de Género
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
INABIF	Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos
INDES	Instituto Interamericano para el Desarrollo Social
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPC-IG	International Policy Centre for Inclusive Growth
MCLCP	Mesa de Concertación de 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
MINAGRI	Ministerio de Agricultura
MINCUL	Ministerio de Cultura
MINSA	Ministerio de Salud
MINTRA	Ministerio de Trabajo
MPI	Multidimensional Poverty Index
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OHCHR	UN Office of the High Commissioner for Human Rights
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPHI	Oxford Poverty and Human Development Initiative

PCA	Programa de Complementación Alimentaria
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIB	Producto Bruto Interno
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNSP	Plan Nacional para la Superación de la Pobreza
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONAMA	Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización
PRONAMACHCS	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
PRONIED	Programa Nacional de Infraestructura Educativa
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PTMC	Programa de Transferencia Monetaria Condicionada
PTMM	Programa de Transferencia Multipropósito
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
R4V	The Interagency Coordination Platform for Refugees and Migrants
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
ROC	UN Resident Coordinator
SERP	Socio-Economic Reponses Plan
SINADES	Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible
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
UE	Unión Europea
UNFPA	The United Nations Population Fund
UNICEF	The United Nations Children's Fund
UNMSM	Universidad Nacional Mayor de San Marcos
UNV	The United Nations Volunteers
UP	Universidad del Pacífico
USAID	U.S. Agency for International Development
WFP	The World Food Programme



Introducción

La finalidad de esta tesis es analizar cómo actúan e interactúan el género, la clase y la etnia-raza en el proceso de configuración e implementación de la política de protección social en el Perú. Para esto, se tomará en cuenta tres programas de transferencias monetarias creados entre el 2001 y el 2020. Su investigación desde una perspectiva interseccional, antirracista, decolonial y despatriarcalizadora es necesaria, pues dichos programas se han constituido en un modelo de referencia para el diseño de políticas y sistemas de protección social en América Latina, y vienen implementándose como un instrumento de protección social privilegiado, tanto por los Estados como por los principales organismos de cooperación internacional, ya sea en contexto de desarrollo y/o de ayuda humanitaria, respectivamente.

Los programas de transferencia monetaria son aplicados con una *fórmula* común: condicionar transferencias de dinero a mujeres racializadas no blancas —madres indígenas, afrodescendientes y migrantes venezolanas en situación de pobreza—, con la expectativa de que desarrollen ciertas obligaciones relacionadas con el cuidado de niños, niñas, adolescentes y/o personas vulnerables de sus hogares. Esto, pese a la diversidad cultural, política, social y económica de la región y pese a la diversidad y/o complejidad de los problemas de desigualdad, exclusión y/o pobreza en cada país.

En América Latina, entre el 13 de marzo y el 24 de abril del 2020, 29 países adoptaron 126 medidas de protección social para ayudar a los hogares más pobres y vulnerables a hacer frente a la pandemia del Covid-19. Estos programas se constituyeron en el apoyo de aproximadamente 90,5 millones de los hogares más pobres y vulnerables —385,7 millones de personas, el 58 % de la población de la región— para hacer frente a la emergencia de salud, representando alrededor de un 0,7 % del PIB del 2020 (CEPAL, 2020).

Dichas medidas tomaron como referencia las experiencias de los programas de transferencia monetaria condicionada (PTMC), tales como: Oportunidades, de México; JUNTOS, de Perú; Bolsa Familia, de Brasil; Bono de Desarrollo Humano, de Ecuador; entre otros. Estos aparecieron a inicios de la década de 1990 para compensar las consecuencias de los ajustes económicos posteriores al Consenso de Washington, y han sido aplicados sistemáticamente en más de 20 países, manteniendo dentro de ellos a un 17,5 % de las familias de la región (Cecchini y Atuesta, 2017).

Dada la matriz de desigualdad de América Latina, estos programas tienen un papel importante en la vida de las mujeres racializadas no blancas de la región. El peso de las transferencias monetarias en los ingresos totales de los hogares es mayor para estas mujeres que para los hombres, variando de un 22 % en el caso de las mujeres indígenas —promedio simple de nueve países— a un 27 % en el caso de las mujeres afrodescendientes —promedio simple de cuatro países— (CEPAL, 2016c). A su vez, no deja de llamar la atención cómo, pese a los cambios de gobierno, orientación política y equilibrio de poder político en la región, se han mantenido sin modificaciones sustantivas y se han consolidado —a diferencia de otros programas sociales— como un instrumento efectivo de reducción de pobreza monetaria y protección social de los sectores más vulnerables de las sociedades latinoamericanas.

A su vez, si bien estos instrumentos de protección social han jugado un papel clave vinculando al Estado con las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad —en tanto han influido en el proceso de adecuación, disponibilidad y calidad en la oferta de los servicios, y han garantizado el acceso de la población migrante venezolana a un mínimo de protección social en escenario de crisis migratoria continuada—, también es cierto que se asientan en el trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres racializadas, depositando la responsabilidad de la pobreza en la familia —fundamentalmente, en las madres—, reduciendo, además, la conceptualización de la pobreza y vulnerabilidad a un problema de ingresos monetarios.

Por lo cual, esta tesis es producto de la búsqueda por problematizar las nuevas formas en que se (re)crean e interactúan interseccionalmente el racismo institucional, el heteropatriarcado y el neoliberalismo en las experiencias, los cuerpos y las oportunidades de las mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes no blancas, con la finalidad de identificar ventanas de oportunidad para formular e implementar políticas públicas y sociales que, en el campo de la protección social, sean cada vez más antirracistas y antipatriarcales.

Es así como, para alcanzar el objetivo principal, se propuso dar cuenta de la configuración y el desarrollo de la política de protección social en el Perú, por medio del análisis de tres experiencias de transferencias monetarias: el programa JUNTOS, el bono Yo me quedo en casa y el programa de transferencias monetarias multipropósito para la atención de la población migrante venezolana. De igual forma, se identificaron las persistencias, diferencias y ausencias en la configuración de los programas de transferencias monetarias, a partir del análisis de sus marcos normativos, nociones de corresponsabilidad y su concepción de sujeto de protección. Por otro lado, se analizaron los actores, decisiones, factores e imaginarios que actuaron en el proceso decisional que dio forma a la política de protección social en el Perú, analizando en qué medida y de qué manera los intereses, necesidades y derechos de mujeres y niñas racializadas no blancas fueron integrados en la configuración de la persona sujeta de protección social en los programas de transferencias monetarias.

Esta investigación ha sido organizada en seis capítulos. El primero integra los marcos teóricos, conceptuales y metodológicos, poniendo en diálogo la teoría del análisis de las decisiones públicas, el paradigma de desarrollo humano y el enfoque de capacidades con teorías antirracistas y feministas tales como la economía feminista, el feminismo decolonial y la perspectiva interseccional. Por otro lado, establece un marco de acción metodológica que integra objetivos e hipótesis problematizados en los capítulos II, III, IV, V y VI, mediante metodologías cualitativas como el análisis documental, el estudio de casos y entrevistas abiertas semidirigidas, las cuales fueron contrastadas con información cuantitativa generada por estudios especializados de diversas instituciones.

El segundo capítulo establece una aproximación a los debates sobre protección social y los programas de transferencias monetarias en América Latina. Incluye el análisis de las principales líneas discursivas, los actores y las actoras, los marcos normativos y debates que se han venido dando en relación con su cobertura, financiamiento, lógicas de implementación y nivel de relevancia. De igual forma, se han integrado los principales debates asociados a las políticas de protección social y su impacto en la vida de las mujeres y la población migrante o refugiada venezolana, así como el rol de los programas de transferencias monetarias en el diseño e implementación de las políticas de protección para, finalmente, establecer un análisis con conclusiones parciales.

El tercer capítulo se constituye en un análisis longitudinal que inicia con la exposición del contexto económico-social en que se desarrolla la política de protección social en el Perú entre los años 2001 y 2020, para luego establecer un análisis longitudinal y descriptivo de la política de protección social implementada por los gobiernos de Alejandro Toledo —del 2001 al 2006—, Alan García —del 2006 al 2011—, Ollanta Humala —del 2011 al 2016— y Pedro Pablo Kuczynski / Martín Vizcarra —del 2016 al 2020. Luego, se problematiza los modelos decisionales, las personas y las instituciones presentes en la configuración de la política de protección social en el Perú.

En el capítulo cuatro, se desarrolla el análisis de los tres casos priorizados, empezando con una descripción de los mismos para luego establecer el análisis de tres dimensiones: la primera, asociada a los problemas y las decisiones de su diseño; la segunda, con la ejecución de los programas y las decisiones relacionadas con su implementación; y la tercera está orientada a analizar los resultados finales y los resultados globales de cada caso. Se concluye con un análisis sobre las necesidades prácticas, los intereses estratégicos, la condición y la posición social de las mujeres en dichos programas.

En el capítulo cinco, se establece un análisis comprehensivo de los hallazgos encontrados en los capítulos previos. Inicia con el análisis interseccional del heteropatriarcado, la racialización y las políticas de protección social en general, para luego problematizar el género, la clase, la etnia-raza, los programas de transferencia monetaria y la protección social en el Perú, y concluir con reflexiones sobre la interseccionalidad, las mujeres racializadas y los instrumentos de protección social.

Finalmente, el capítulo seis presenta las conclusiones en relación con el marco teórico-conceptual y el modelo de análisis aplicado, el marco teórico-metodológico implementado, los objetivos e hipótesis propuestos, los límites y líneas de investigación futuras e implicaciones para la práctica política.



Esto es lo que María Lugones nombra como sistema moderno colonial de género, donde ella propone sustituir la idea de Gayle Rubín de sistema sexo-género por esta idea de sistema moderno colonial de género, donde ella dice "el 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" para 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.

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 desde qué manera es que todos estos sistemas donde hoy vivimos 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.

(Yuderkys Espinosa Miñoso, entrevistada por Barroso, 2014).





CAPÍTULO

01

Marcos teórico,
conceptual y
metodológico



1.1. Conceptos claves y enfoques teóricos

Las bases conceptuales y teóricas de esta investigación se configuran a partir de tres marcos de referencia esenciales para problematizar, analizar y reflexionar sobre las políticas y sistemas de protección social en América Latina, y, particularmente, en el Perú. El *análisis de las decisiones públicas* nos permite situar las políticas de protección en el marco de las políticas redistributivas y problematizar en qué medida la clase, el género y la etnia-raza están presentes a la hora de imaginar y establecer medidas para la redistribución de recursos, poder y bienestar. De igual forma, brindan a la investigadora herramientas analíticas para problematizar el *qué* y el *para qué* de la política de protección social, así como *quiénes* ocupan un lugar en los espacios de decisión definidos como legítimos para la 'labelización' del problema público y para la sanción, la implementación y la evaluación de la política pública.

El *enfoque de capacidades* y el *paradigma de desarrollo humano*, por su parte, son aplicados como instrumentos que posibilitan el análisis el impacto de la política y de los instrumentos de protección social en la vida de todas y cada una de las personas vinculadas a estos, desde una perspectiva que permite valorar en qué medida inciden en la ampliación de capacidades y libertadas de las mujeres y las niñas, así como problematizar qué lugar ocupa la capacidad de agencia de las mujeres en la política pública investigada y analizar la acción del Estado en los factores de conversión que aseguren la transformación de funcionamientos en capacidades.

Finalmente, las *teorías antirracistas y feministas*, principalmente el *feminismo decolonial*, la *economía feminista* y la *interseccionalidad*, brindan a la investigadora recursos para observar la condición y el lugar de las mujeres en el proceso de configuración y evolución de la política de protección social. Igualmente, ofrecen herramientas para problematizar y analizar la acción interseccional de los múltiples sistemas de opresión, evidenciando las realizaciones situadas que el género, la clase y la etnia-raza establecen como consecuencia de la acción pública del Estado y/o de la cooperación internacional sobre los cuerpos y experiencias de determinadas mujeres en el país.

1.1.1. El análisis de las decisiones públicas en las políticas de protección social

Definir las políticas públicas resulta complejo, en tanto se trata de términos polisémicos; una política pública puede entenderse como un campo de acción del Estado, una declaratoria de intención del gobierno, un proceso de transformación, un curso de acción o un conjunto de resultados o impactos. También, una política pública puede consistir en *no hacer nada*; es decir, en la "*no decisión*". Los objetivos de las políticas públicas suelen ser definidos desde sus primeros pasos; sin embargo, esto no excluye considerar que, durante su proceso de implementación, estos objetivos puedan ser modificados.

Según Lowi (1996), las políticas públicas, en términos de su impacto esperado en la sociedad, pueden ser definidas funcionalmente en tres categorías fundamentales: políticas distributivas, políticas regulatorias y políticas redistributivas.

Gráfico 1.1. Arenas y relaciones políticas: un resumen

Arena	Unidad política primaria	Relación entre unidades	Estructura de poder	Estabilidad de la estructura	Lugar principal de decisión	Implementación
Distribución	Individuos, empresa, corporación	Intereses no compartidos, no interferencia mutua, intercambio de favores y apoyos	Elites no conflictivas, con grupos de apoyo	Estable	Comité del Congreso y/o Agencia de gobierno"	Instancia centralizada en una unidad administrativa con funciones precisas a cumplir Instancia descentralizada por "delegación", con control mixto
Regulación**	Grupo	Coaliciones, intereses compartidos, negociaciones	Pluralista, multipolar, "teoría del balance"	Inestable	Congreso en su función clásica	Instancia descentralizada por "delegación", con control mixto
Redistribución	Asociación	"Asociaciones cúpula", afinidades ideológicas y de clase	Entes de conflicto	Estable	Ejecutivo y organizaciones cúpula	Instancia centralizada en las cúpulas directivas, con normas determinadas

Fuente: Lowi, 1996, p. 115.

Las *políticas distributivas* están caracterizadas por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras y libres de toda regla general. Estas pueden ser definidas como aquellas en las que el Estado decide asumir los costos de hacer algo; es decir, que la realización de la política pública está regida por su incorporación en el presupuesto general. Un ejemplo de esto es la realización de obras públicas, las cuales benefician a un sector específico de la población; estas pueden ser bibliotecas, estadios, carreteras, teatros, etc. En este tipo de políticas, los costos son pagados por toda la ciudadanía mediante impuestos, pero los beneficios están concentrados en un sector concreto de la población que será usuaria final de la obra, bien o servicio.

De otro lado, las *políticas regulatorias* causan impactos específicos e individuales, pero no pueden desagregarse como las políticas distributivas. En este tipo de políticas, está claramente definido quiénes asumirán los costes y quiénes se beneficiarán; Además, los costos para los decisores, al poner en práctica sus decisiones, resultan mayores.

Este tipo de políticas:

Las decisiones se reparten, prácticamente en la misma forma, entre todos los individuos sujetos a la ley. En virtud de que los impactos más duraderos se perciben en los sectores básicos de la economía, las decisiones regulatorias se acumulan fundamentalmente en las ramas sectoriales; por consiguiente, las políticas regulatorias solo pueden desagregarse por sectores (Lowi, 1996, p. 102).

Finalmente, las *políticas redistributivas* podrían resultar similares a las políticas regulatorias en tanto incluyen las relaciones entre amplias categorías sociales de individuos; por tanto, las decisiones individuales deben estar interrelacionadas. Sin embargo, existen grandes diferencias respecto de la naturaleza de su impacto, dado que lo redistributivo es más cercano al reconocimiento formal de la existencia de las clases sociales. Tal como plantea Lowi, en estas políticas el conflicto es claramente observable, en tanto su priorización responde más a aquellos partidos políticos y/o sectores de la sociedad que están más a favor de la igualdad y la distribución, frente a aquellos que, por ejemplo, no quieren que el Estado intervenga en el mercado.

El objetivo que persigue la política redistributiva no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma, no un trato igual sino igual propiedad, no el comportamiento sino la existencia misma. El hecho de que nuestro impuesto al ingreso sea solo medianamente redistributivo no altera los objetivos y los beneficios que persigue la política fiscal. Lo mismo vale para los diversos programas de bienestar social, indudablemente redistributivos para quienes reciban la jubilación o seguro de desempleo sin que hayan aportado contribución alguna. La naturaleza de una política redistributiva no se determina por el resultado de la discusión acerca de si y qué tanto fue redistributiva una política. El factor determinante son las expectativas sobre la redistribución posible y lo amenazante que puede llegar a ser (Lowi, 1996, pp. 102-103).

Las *políticas redistributivas* están directamente asociadas con las políticas sociales y fiscales, y su orientación está vinculada con la redistribución de la riqueza; en este marco, se sitúan los debates en torno a las políticas de protección social. Cabe resaltar que el objetivo tradicional de las *políticas de protección social* ha sido la optimización de las decisiones individuales en el ciclo vital, con la finalidad de incidir en las decisiones sobre el consumo de los hogares en aquellas etapas en que las rentas primarias tienden a reducirse. En ese sentido, el alivio de la pobreza y la reducción de las desigualdades se han constituido en metas básicas de los sistemas y políticas de protección

social para la mayoría de países. En relación con la pobreza, se busca su reducción en términos de extensión e intensidad, mientras que, en el caso de la desigualdad, se persigue la redistribución de la renta, con la finalidad de favorecer la equidad vertical y horizontal en la sociedad.

En ese contexto, las transferencias de efectivo, además de incidir en la reducción de la desigualdad, pretenden incidir en la reducción de la incertidumbre sobre la percepción de rentas, presentes y futuras, desde un enfoque que busca favorecer la igualdad de oportunidades y también desde una doble perspectiva: intrageneracional e intergeneracional (Ayala y Sastre, 2007). Por todo esto, en el campo de las políticas de protección social se encuentran instrumentos como las prestaciones por desempleo, las pensiones de jubilación, los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, entre otras.

1.1.1.1. Las decisiones públicas

Analizar las decisiones públicas demanda comprender una diversidad de elementos como *quiénes participan y quiénes no; en qué fases lo hacen y qué papel desempeñan en el proceso; de qué autoridad —u otro poder— disfrutan; y cómo se relacionan y controlan los unos a los otros* (Lindblom, 1991). Sobre la base de esa premisa, se debe considerar que son diversos los tipos de participantes y que cada uno juega un rol diferente en el proceso: ciudadanía, los líderes y lideresas de los grupos de interés, legisladores y legisladoras, personas que las y los lideran, integrantes de partidos políticos, funcionariado, personas expertas y/o técnicas, empresariado, cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, organizaciones de base, etc.

Toda política pública es algo más que una decisión. Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir qué se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc. Y aunque en la mayoría de las ocasiones el proceso no sea tan “racional”, toda política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas (Subirats, 1992, p. 41).

Por lo tanto, la política pública también puede ser entendida como un proceso, como una secuencia de hechos y decisiones que implican cierto avance o modificación de la realidad, producto de decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones. Estas decisiones e interacciones son influenciadas por las conductas, las creencias, los imaginarios y las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones directa o indirectamente afectadas o con capacidad y poder (Subirats, 1992).

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). A su vez, y dado que esta investigación pone especial atención en *el proceso y las decisiones que dan forma a la política pública de protección social* —así como 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.

Sobre los problemas que abordan las decisiones públicas

Toda política pública se constituye en una hipótesis de mejora frente a un problema público. Sobre esta base, se puede afirmar que un problema público se constituye en el punto de partida de una política pública. Los problemas públicos están relacionados con alguna situación o condición que afecta a la ciudadanía; por tal motivo, articular la definición de un problema con lo que la ciudadanía define como problema es un requisito fundamental para las democracias. Esto es que, en el proceso de estructuración de la definición del problema, debe considerarse la estimación de la extensión, intensidad y calidad de los sentimientos y percepciones de la gente sobre la condición o situación de vida que les afecta (Bardach, 1981). Si bien la definición de un problema público es clave para su posterior tratamiento, queda claro que su naturaleza poliédrica genera tantas definiciones de problemas como actores e intereses existan. Por tal razón, el proceso de definición del problema, aunque fundamentado en definiciones empíricas, no solo consta de hechos sino también de sus interpretaciones (Elder y Cobb, 1993).

En ese sentido, Wildavsky (1979) plantea que los problemas son elaboraciones de hombres y mujeres y que, por tanto, siempre existen concepciones múltiples. No hay problemas definidos de manera única: por tanto, la definición de un problema implica establecer un marco analítico en el que se sitúe la discrepancia entre lo que *debería ser* —análisis normativo— y *lo que es* —análisis positivo—. Los problemas públicos se constituyen en construcciones sociales y políticas que se establecen sobre una base objetiva —datos— de la realidad y, por tanto, lo que está en juego en el proceso de formulación de una política pública no es solo la selección de problemas sino también la definición de los mismos.

El proceso de interpretación y definición del carácter del problema suele ocasionar conflictos entre las partes involucradas que buscan definir o descartar el asunto u objeto de acción pública. Diversos autores establecen la pertinencia de separar la “retórica del tema” del problema propiamente dicho, de modo que se logre contar con una definición de utilidad analítica (Gusfield, 1981; Bardach, 1998).

La 'labelización' del problema público

"Las políticas públicas están hechas, primero y, ante todo, de palabras".

(Giandomenico Majone)

"En el proceso de construcción política de un problema es preciso considerar que está presente la construcción de una estrategia discursiva que involucra la labelización (etiqueta del problema), la problematización y reclamación de este, esto es, el establecimiento de historias causales, cuya información en el análisis debe ser desagregada, considerado que:

"Los *datos* son hechos —o debiera decir, representaciones de hechos— acerca del mundo. Los datos incluyen toda clase de estadísticas, pero también pueden ser más que eso [...] El *conocimiento* son los datos que tienen significado, pues pueden ayudar a clasificar el mundo en diferentes categorías lógicas o empíricas."

"La *información* es el conocimiento que afecta a las creencias existentes de gente importante [...] sobre características significativas del problema que se está estudiando y sobre cómo puede ser resuelto o mitigado."

"La información es necesaria para tres propósitos principales. El primero es evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se está tratando de definir. El segundo es evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar [...] El tercero, es evaluar las políticas que por lo menos algunas personas han pensado que funcionarían bien en situaciones aparentemente similares a la suya, ya sea en otras jurisdicciones o en otro momento."

Bardach, 1998, p. 28 —énfasis añadido—.

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

Solo ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención pública, y solo algunos problemas son incorporados en la agenda pública; esto implica que la estructuración de la agenda de los poderes públicos se constituye en el:

Proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. La importancia del proceso se debe principalmente a dos hechos. En primer lugar, la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos. En segundo lugar, los problemas de políticas públicas no son datos *a priori*, sino resultados de definiciones (Elder y Cobb, 1993, p. 77).

Desde esa perceptiva, es importante introducir la distinción realizada por Elder y Cobb (1986) con relación a las agendas pública y gubernamental. En efecto, mientras la agenda pública se compone de todos aquellos hechos definidos como problemas públicos por los miembros de la comunidad política, la agenda gubernamental está integrada solamente por aquellos problemas públicos que han sido aceptados como tales por las y los decisores de políticas.

Otro elemento importante es que, así como se genera la construcción política de un problema, también se genera el proceso de construcción de los *no problemas*; es decir, aquellos problemas que no llegan a la agenda gubernamental, como consecuencia de que ciertos actores influyan en que no se constituyan en problemas. También nos encontramos con aquellas situaciones en las que se cuenta con *soluciones que buscan problemas*, dado que se producen a partir de propuestas y/o prioridades establecidas por determinados actores políticos y que buscan atender un problema aún no establecido.

Finalmente, para que un problema social se constituya en problema político, debe presentar dos dimensiones complementarias: (i) la dimensión colectiva; es decir, que debe afectar a muchas personas; y (ii) la dimensión conflictiva, pues sin conflicto no hay política y sin política no se pueden encontrar soluciones posibles (Warren, 2003). Asimismo, tomando nuevamente como referencia a Elder y Cobb (1993), se deben considerar las siguientes características: (i) grado de especificidad fácilmente identificable por parte de la población; (ii) grado de relevancia social; es decir que un número de personas debe verse reflejado en ese problema político; (iii) relevancia temporal: una duración suficiente que permita generar una opinión pública; (iv) poca complejidad; y (v) precedentes históricos.

Sobre las y los actores de las decisiones públicas

Las políticas públicas surgen de procesos decisorios que involucran a una gran diversidad de actores políticos, económicos y sociales, quienes actúan e interactúan en escenarios variados; que

tienen características, motivaciones, intereses y legitimidades para influir. Toda política pública está determinada por factores sistémicos —o estructurales—, ya sean estos las relaciones de poder del sistema capitalista, la estructura heteropatriarcal de la sociedad y/o el racismo estructural expresado a través del racismo institucional. Por todo esto, es fundamental evidenciar en el análisis de las decisiones públicas *cuál es la geometría del poder y de quién depende ese poder*.

Así tenemos que “los actores son aquellos que llevan a cabo las acciones relevantes” (Dente y Subirats, 2014, p. 73). Esto implica que tienen capacidad para influir en el proceso político, por lo cual es importante reconocer su capacidad de agencia y las condiciones que habilitan a esta en el proceso decisional. Los actores pueden ser personas o grupos que actúan con o sin intereses particulares, ya que en algunos casos pueden hacerlo por solidaridad. A su vez, es preciso resaltar que no solo es un *actor* quien tiene un papel formal o legal establecidos en el proceso de formulación y/o implementación de la política pública; también existen actores *no invitados* o *no previstos*, que pueden incluir expertos y/o personas que actúan por fuera de la ley —como en casos de corrupción—.

A su vez, se puede considerar que la inclusión o exclusión de determinados actores vinculados a la política pública constituye también uno de los elementos centrales para la comprensión del proceso decisional (Scartascini et al., 2010; Dente y Subirats, 2014). De esta forma, una diversidad de actores y factores complejos determinan la toma o no de una decisión; estos factores, a su vez, se sustentan en los 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 decisión de no intervenir en un proceso de toma de decisiones representa muchas veces una acción relevante que permite explicar los resultados del proceso decisional. Quien adopta la decisión de no actuar se constituye también en un actor relevante en el proceso decisional, pues su inacción puede ser producto de interacciones con otros sujetos y, en cualquier caso, se constituye en un acto de voluntad presumiblemente orientado a un objetivo concreto. Esto no excluye la posibilidad de que la inacción pueda ser explicada por una serie de razones no asociadas a la decisión de no actuar (Dente y Subirats, 2014). A su vez, los actores persiguen objetivos que, además de ser coherentes, tienen una relación directa con sus intereses; es decir, persiguen aquello que creen favorable.

Es preciso reconocer que “los actores llegan al proceso decisional con un bagaje de valores, creencias, experiencias y costumbres que se han formado fuera de ese proceso quizás mucho antes” (Dente y Subirats, 2014, pp. 79-80); las aspiraciones y deseos de las personas están directamente vinculadas con su proceso de socialización, por lo que una gran diversidad de dimensiones estructurales tendrá incidencia directa en la definición de las preferencias y las posibilidades disponibles en el proceso de decisional.

Nosotros no elegimos nuestras preferencias “a la carta”, sino que solo podemos seleccionarlas o escogerlas entre unos pocos menús a precio fijo. Esto quiere decir que las preferencias son endógenas respecto a la interacción social. Como han afirmado March y Olsen, “las preferencias políticas son modeladas por las experiencias políticas y también por las instituciones políticas” (Wildavsky, 1987, p. 4).

No todos los actores persiguen los mismos objetivos. Podemos encontrar que algunos persiguen objetivos de contenido —esto es, que sus objetivos están relacionados con la naturaleza del problema que se quiere abordar y, por tanto, responden a intereses, valores y a una visión general sobre el problema—. Por otro lado, existen actores que persiguen objetivos de procesos, vinculados a la relación entre las y los actores, más relacionados con los repartos de poder, las consecuencias de la política pública, entre otros, y no necesariamente con la solución que la decisión genera al problema —asociado al proceso decisorial—. Así, “en la reconstrucción de los procesos decisorios, las entrevistas a los actores deben estar esencialmente dirigidas no a ‘reconstruir qué ha pasado’ como se hace demasiado a menudo, sino a tratar de entender, bien y en profundidad, cuáles eran los objetivos que estos perseguían en realidad” (Dente y Subirats: 2014, p.78).

Sobre las decisiones públicas

A partir de la literatura existente y tomando como principal referencia lo planteado por Fontaine (2015) y Dente y Subirats (2014), se explicitarán al menos cinco modelos decisionales relevantes para esta tesis. Se entiende por modelo a la construcción analítica que establece los elementos esenciales del proceso de toma de decisión; es decir, “[e]l 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, citado por Dente y Subirats, 2014, p. 53). A continuación, se plantean dichos modelos decisionales:

El (i) *modelo racional* parte del supuesto de que quien toma una decisión debe seguir un proceso estructurado en un serie de pasos fundamentales y continuos, los cuales empiezan 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 minimiza costes y maximiza el beneficio. Este 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 *(ii) modelo de racionalidad limitada*, según el cual se tiene un conocimiento limitado de las alternativas disponibles y un limitado acceso a la información y el conocimiento, además 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, tomándose esta sobre la base de un análisis incompleto.

El *(iii) modelo incremental*, 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. Según 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). Asimismo, este marco analítico define las decisiones públicas como pequeños ajustes incrementales respecto de decisiones anteriores. Pero, si bien una de las virtudes de este modelo es el realismo, también es cierto que resulta conservador y no permite explicar grandes cambios en materia de decisiones públicas.

Por otro lado, en el *(iv) modelo cubo de basura*, de March y 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).

Así, 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, los intereses por satisfacer y/o las 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 (*v*) *modelo de corrientes múltiples*, propuesto por Kingdon e inspirado en el incrementalismo; este 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 al abrirse una ventana de oportunidad.

[C]uando 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 pueden surgir con la existencia de nuevos financiamientos y/o avances tecnológicos; y, finalmente, la política —o corriente de la política— que depende de los factores políticos que acompañan a los otros dos procesos. El *modelo de corrientes múltiples* 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.

1.1.1.2. Las decisiones en el ciclo de la política pública

Con fines metodológicos, para esta investigación, el análisis de la política de protección social y de los casos de estudio se realizan desde una perspectiva descriptiva, enmarcada en el modelo racional y heurístico denominado *ciclo de políticas públicas*, sin dejar de reconocer las limitaciones de este modelo, en tanto algunas de las etapas contempladas en este ciclo se superponen al depender de la actividad política.

Se observan al menos tres fases en este ciclo: (i) formulación y sanción de la política; (ii) implementación; y (iii) evaluación. A su vez, se debe considerar que estas fases pueden y/o deben incidir en la reformulación, conclusión y/o mantenimiento de las políticas públicas.

El proceso de formulación y sanción de las políticas públicas se constituye en un proceso de decisiones orientadas a la elección entre dos o más alternativas de solución en relación con un problema colectivo —o público—, el cual se desarrolla en escenarios que involucran una pluralidad de actores con objetivos, valores y lógicas de acción diferentes. Los procesos de toma de decisión se constituyen en una ocasión de convergencia y/o confrontación de perspectivas y enfoques, vinculando actores estatales y políticos profesionales —presidentes, líderes de partidos, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas—, así como grupos empresariales, sindicatos, medios de comunicación, organismos multilaterales, la sociedad civil; actores formales —como la legislatura o el gabinete— e informales —la calle—; y otros más o menos transparentes. A su vez, se puede considerar que la inclusión o exclusión de determinados actores vinculados con la política pública, se constituye en uno de los elementos relevantes para la comprensión del proceso decisional (BID, 2015; Dente y Subirats, 2014).

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 buscan transformar las decisiones en principios operativos, junto con esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas (Van Meter y Van Horn, 1975). Dicho proceso contemplará diversas fases y decisiones que consideran recursos —‘inputs’—, productos —‘outputs’— y resultados —‘outcomes’—, en un marco que combina hipótesis de implementación e hipótesis de impactos.

El proceso de evaluación de políticas públicas se constituye en uno de los instrumentos integrados al análisis de aquellas, 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 está presente en diversos momentos del proceso de diseño, sanción e implementación de las políticas públicas; y, ya sea antes, durante y/o después, debe tomar en cuenta tanto los requisitos científico-técnicos, como los políticos (Neirotti, 2012). En esa perspectiva, la evaluación involucra una serie de decisiones que podrían incidir en el análisis de la viabilidad política e institucional, el consenso existente, la articulación entre los niveles de gobierno y gestión, la capacidad de generar diálogo y facilitar la participación de las partes involucradas en el proceso de sanción de la política, programa y/o proyecto.

1.1.2. Las políticas de protección social, el enfoque de capacidades y el desarrollo humano

Dado que la investigación analiza la política de protección social peruana a partir del análisis de las decisiones públicas generadas en el marco de tres programas de transferencias monetarias, explorando especialmente las diferencias y continuidades en relación a la configuración de los marcos normativos y del sujeto de protección social en términos de género, etnia – raza y edad.

El enfoque de capacidades 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). Por esta razón, 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 bienestar; es decir, el logro de funcionamientos y capacidades centrales en las personas.

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.

El 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 (Sen, 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 y 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.

Por tal motivo, 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, etnia-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.

[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 [E]stados u otros corporativos (Nussbaum, 2012, p. 115).

Por consiguiente, el enfoque de capacidades dota a la investigación de la posibilidad de asumir a cada persona como un fin en sí mismo y 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).

Es importante resaltar que, desde la década de 1990, con el lanzamiento del primer Informe de Desarrollo Humano del PNUD, se inicia con mayor contundencia en el debate público un cuestionamiento sobre el paradigma de desarrollo centrado en crecimiento económico y la maximización de la renta como fines del desarrollo, para confrontarlo con la comprensión del desarrollo en términos de “proceso de expansión de libertades reales de que disfrutaban los individuos” (Sen, 1999, p. 19); esto es, el paradigma del desarrollo humano basado en el enfoque de capacidades.

El objetivo básico del paradigma de 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, 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 (PNUD, 1990). Por lo tanto, el objetivo último de las políticas públicas debería estar centrado en las personas y en ampliar sus posibilidades para elegir sobre sus vidas y no solo sobre sus ingresos —renta—.

Dentro de ese marco —y parafraseando a Sen (1999)—, niños, niñas, adolescentes y madres receptoras de los programas de transferencias monetarias 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 acceder a una vida digna. El paradigma de desarrollo humano permite, por un lado, (i) 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 de transferencia monetaria —*resultados finales de la política*—?; y, por otro lado, (ii) conduce a prestar atención al *aspecto de agencia de la política*: ¿cómo dicha mejora se pudo alcanzar a partir del fortalecimiento de la calidad de agentes de niños, niñas, adolescentes y sus respectivas madres —*resultados globales de la política*—?

Además, sobre la base de los cuatro principios de desarrollo humano planteados por Mahbub ul Haq (Alkire y Deneulin, 2018), 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 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.

La presente investigación complementa dichos principios, así como los derechos humanos, la justicia de género y la justicia étnico-racial, a manera de marcos de referencia constitutivos para el análisis de los programas de transferencia monetaria y la política de protección social en el Perú.

Finalmente, se puede decir que el paradigma de desarrollo humano se constituye en una comprensión más amplia del desarrollo inspirada en los trabajos de Sen (1999; 2010) sobre el enfoque de capacidades y su idea de justicia. Esa comprensión permite 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.

Esto último, se realizaría a partir de la comprensión del desarrollo, las desigualdades y la pobreza como fenómenos multidimensionales, relacionados con otras estructuras sociohistóricas, políticas y económicas —como el racismo, el capitalismo y el heteropatriarcado— que reducen las libertades de las personas.

El paradigma de desarrollo y el enfoque de capacidades han permitido analizar los marcos normativos que rigen el diseño y la implementación de la política de protección social en el Perú, plasmados en los programas de transferencia monetaria, 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 de dichos programas —es decir, las mujeres racializadas madres y receptoras de la transferencia monetaria—.

1.1.2.1. Las capacidades y los funcionamientos

Las *capacidades* son “las libertades fundamentales que [una persona] disfruta para llevar el tipo de vida que él o ella tiene 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. 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. 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).

Se debe considerar que los objetivos de las políticas públicas están directamente vinculados a las concepciones de bienestar y desarrollo que se establecen como consecuencia de los arreglos sociales. En ese sentido, es preciso reconocer que, 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 ha sido 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.

De esta manera, si bien la ausencia de renta suele ser considerada la principal causa de las privaciones relacionadas con la pobreza y la desigualdad, 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 que las personas tienen para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar.

En ese sentido, a diferencia de los conceptos pasivos de *línea de pobreza*¹ y *necesidades básicas*,² 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 a *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).

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, esto se puede conseguir 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 que prefiere vivir en hacinamiento y con privaciones durante un tiempo para obtener un 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; es decir, 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 de los programas de transferencia monetarias*.

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—?; y (ii) ¿cuáles son las capacidades relevantes para una determinada

1 La línea de pobreza es el valor monetario con el cual se contrasta el gasto per cápita mensual de un hogar para determinar si está en condiciones de pobreza o no. Este valor está conformado por dos componentes: el componente alimentario, que es llamado también línea de pobreza extrema, y el no alimentario, constituido por el valor de la canasta de bienes y servicios que requiere una persona para satisfacer sus necesidades de vestido, vivienda, combustibles, cuidado personal, etc.

2 Las necesidades básicas insatisfechas están asociadas a la capacidad de una persona de contar con vivienda con características físicas adecuadas, con un hogar en vivienda con hacinamiento, con vivienda sin acceso a desagüe de ningún tipo, con hijos e hijas entre 6 y 12 años que no asisten a la escuela y hogares con alta dependencia económica.

política, proyecto o institución? (Alkire y Deneulin, 2018, p. 74). Por consiguiente, en materia de protección social en el Perú, debe preguntarse:

- a. *¿cuáles son las capacidades valoradas por mujeres, adolescentes, niñas y niños racializados beneficiarios de los programas de transferencia monetaria?*
- b. *¿estas capacidades fueron relevantes en el proceso de configuración y/o implementación del programa de transferencia monetaria?*
- c. *¿cuál es la capacidad del sujeto de protección social para alcanzar lo que tiene razones para valorar?*
- d. *¿cuentan con la libertad involucrada en el proceso mismo de implementación de los programas de transferencia monetaria para alcanzar lo que tienen razones para valorar?*

1.1.2.2. La capacidad de agencia y los factores de conversión

El enfoque de capacidades se asienta tanto en la concepción de (i) *la libertad de procesos* que hacen posible la libertad de acción y decisión —agencia—; como en la de (ii) *las oportunidades reales* que tienen las personas dadas sus circunstancias personales y sociales —factores de conversión— (Sen, 1999).

El concepto de agente refiere especialmente al papel de agencia del individuo como miembro público y como participante en actividades económicas, sociales y culturales. Un agente es “alguien que actúa y produce cambios” (Sen, 1999, p. 19). En ese sentido, 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.

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 la perspectiva de empoderamiento y participación planteada en el paradigma de desarrollo humano.

La agencia de la persona depende de su entorno institucional y de cómo estos garantizan los factores de conversión, dado que son los que permiten o no a una persona transformar sus recursos e ingresos en funcionamientos y capacidades. Debido a ello, es importante resaltar que en el ejercicio de la libertad influyen los valores y, en estos, influyen los debates públicos, las estructuras económicas y sociales tales como el racismo, el capitalismo, el heteropatriarcado

y la interacción de dichos sistemas, generando o limitando las condiciones y/o libertades de participación de las personas (Sen, 1999).

En ese sentido, la agencia de las personas y su capacidad de convertir renta o ingresos en funcionamiento y capacidades depende de circunstancias y contingencias personales y sociales. Para tal efecto, Sen identifica cinco factores de conversión: (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, vinculadas 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, tal como la priorización de inversión en las niñas o los niños, la concepción de maternidad, la noción y distribución del cuidado de hijos e hijas, el tamaño de las familias, etc. (Sen, 1999).

Finalmente, durante el análisis de la política de protección social y la evaluación de sus resultados finales y globales sobre 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, dado que la agencia de la persona depende de su entorno institucional y de cómo aquellos garantizan los factores de conversión.

En la presente investigación, para analizar las oportunidades reales de las personas para alcanzar sus objetivos —es decir, elegir la vida que tienen razones para valorar— es necesario reconocer sus características personales, así como las identidades que les son asignadas socialmente, debido a que cobran *significados situacionales y realizaciones situadas*³ que determinan la capacidad de las

3 Los significados situacionales y las realizaciones situadas hacen referencia a la forma en que interactúan el género, la raza y la clase en determinada situación y el significado que cobran en dicho escenario y para las y los actores presentes, sean producto de la autoafirmación o de la asignación producidas por lo que se supone que debe ser o hacer una persona, o lo que se debe esperar de esta.

personas para convertir renta, ingresos y/o bienes primarios en capacidades y funcionamientos —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.— con el fin de alcanzar sus objetivos.

1.1.3. La teoría feminista de la interseccionalidad

El concepto de interseccionalidad nace del pensamiento feminista afroamericano, permitiendo reconocer la complejidad de los procesos que generan las desigualdades, su relación y articulación. Para esta investigación, ofrece la posibilidad de analizar las desigualdades producidas por la acción e interacción de estructuras y categorías sociales relevantes, tales como el heteropatriarcado, el adultocentrismo, el racismo, el género, la edad, la clase y la etnia-raza, entre otras.

La importancia de la interseccionalidad radica en su carácter político y metodológico, pues genera la posibilidad de visibilizar las diferencias intragrupal y permite que, por un lado, se dé cuenta de la producción de la desigualdad en las estructuras sociales, económicas y políticas, y su incidencia en los *factores de conversión*, así como que se preste atención específica a la capacidad de agencia, posición de ventaja/desventaja y exclusión/inclusión del grupo(s) social(es) analizado(s): mujeres y niñez receptores de los programas de transferencia monetaria.

En ese sentido, sobre la base de las propuestas de Crenshaw (1989; 1991) y 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 y los sujetos racializados participantes de los programas de transferencias monetarias, incidiendo en la configuración de desigualdades interseccionales —interseccionalidad estructural: género, clase, edad 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 — familia, comunidad, economía, política, etc.—.

Es pertinente 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. En ese sentido, como plantea Viveros (2016), la interseccionalidad permite aprehender las relaciones sociales como construcciones simultáneas en distintos órdenes de clase, género, edad y etnia-raza, y en *diferentes realizaciones situadas*.

Esto último es importante en contextos latinoamericanos en que las situaciones de múltiples desigualdades configuran *núcleos duros* de pobreza, vulnerabilidad y exclusión que persisten, interactúan y se reproducen intergeneracionalmente, expresándose en los ingresos y el trabajo, la protección social y el cuidado, la autonomía y la participación, y, en general, en todos los procesos vinculados al ejercicio pleno de los derechos humanos.

En esta tesis, se asume que el género, la etnia-raza, la edad y clase interactúan para dar lugar a experiencias sociales que operan simultáneamente y reproducen mecanismos de inclusión/exclusión que inciden en la configuración e implementación de la política de protección social. Es relevante hacer una aproximación a la definición de dichos conceptos y categorías, los cuales serán parte constitutiva del análisis.

OIT (2016) señala en su *matriz de la desigualdad social en América Latina*⁴ que la acumulación simultánea de las disparidades relacionadas con la clase social —o el nivel socioeconómico—, el género, la pertenencia étnico-racial, el territorio o la etapa del ciclo de vida crean un complejo esquema de relaciones sociales y discriminaciones múltiples que se manifiestan en desigualdades de autonomía, bienestar y empoderamiento, así como también en marcadas diferencias en el ejercicio de los derechos y de oportunidades, privilegios, capacidades y trato. Cada eje estructurante de la matriz de la desigualdad tiene razones histórico-sociales-culturales que se manifiestan mediante diversas formas y mecanismos que, a pesar de estar simultáneamente entrelazados, serán priorizados y planteados analíticamente por separado.

En ese sentido, siendo el foco de atención de esta investigación la política de protección social, se asumirá la *clase social* como el eje básico, asociado a la estructura de la propiedad y distribución del poder, de los recursos y activos productivos, que se manifiestan a través de la desigualdad de ingresos y las dinámicas de formalidad e informalidad de los mercados de trabajo. A su vez, se integra la perspectiva de *ciclo de vida* y se reconoce que la edad es un eje determinante de la distribución de poder, capacidades y bienestar en la sociedad, así como de la asignación de roles específicos

4 Estudio generado por CEPAL con la finalidad de analizar la desigualdad social en el marco de la realización de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, así como de la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

en las personas y la acumulación de desigualdades que se manifiestan en políticas universales, las cuales invisibilizan las necesidades específicas de las personas según su etapa de vida y/o generan sesgos respecto del bienestar y el goce de derechos asociados a la implementación.

A su vez, dada la naturaleza de la investigación y de los objetivos que se persigue en relación con las acción e interacción del *género* y la *etnia-raza*, el *heteropatriarcado* y el *racismo*, en la configuración e implementación de la política de protección social, se desarrollará a continuación dimensiones relevantes para el análisis de los hallazgos, el debate de los resultados y la generación de las conclusiones.

1.1.3.1. Sobre género, heteropatriarcado y políticas de protección social

Como punto de partida, es preciso indicar que tanto la etnia como el género son conceptos configurados a través de distintas prácticas, y cuyos significados han cambiado a lo largo del tiempo y de cultura en cultura (Scott, 2008). A su vez, estos valores son invocados y reproducidos en la configuración de las políticas públicas; juegan un rol en la determinación de las políticas de protección social que interactúa de diferentes maneras con otras categorías relevantes, como clase, edad y ubicación territorial. Sin embargo, no se puede dar por sentado que género y etnia sean fuerzas integradas positivamente en la política, particularmente porque su atención no suele ser explícita pese a que se constituyen en una parte crucial de la igualdad o la desigualdad. Incorporar positivamente el género y la etnia-raza implica asumir que:

La igualdad entre hombre y mujeres, o incluso entre mujeres en diferentes circunstancias, puede ser injusta [...] [por lo que] necesitamos plantearnos la problemática de la igualdad y desarrollar un marco igualitario que nos permita, a nosotros[as] y a nuestras diversas sociedades, gestionar de forma equitativa las necesidades de las gente —hombres y mujeres— guardando en mente el efecto diferenciado que tienen la raza, [la etnia,] la clase, la edad y otras limitaciones de poder (Ramphele, 1997, p. 36).

Desde esta perspectiva, no se trata solo de que los seres humanos, como tales, tengan unos derechos. Es necesario que ninguno permanezca sin derechos; es decir, que no carezcan de la capacidad de desear o de imaginar su autonomía, agencia y transformación. Así, se da por sentado que los derechos operan como un discurso político general, genérico y universal que enmarcará la investigación (Salecl, 1994; Scott, 2008; Brown, 1995).

Particularmente, la teoría de género brinda elementos para establecer un análisis relacional de la desigualdad. Esto implica, por ejemplo, que solo se pueden comprender las experiencias de las mujeres si se analizan en relación con las de los hombres; con ello, se logra prestar atención a las

formas de poder y de dominación presentes (Stolcke, 2000). De esa manera, el género es asumido como una categoría analítica que permite explicar parte de las relaciones de poder y desigualdad entre hombres y mujeres. En términos de Scott (2008), el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos, así como una forma primaria de relaciones significantes de poder, la cual permite ubicar referencias sobre cómo se establece la distribución de poder —control diferencial sobre los recursos materiales y simbólicos, o acceso a los mismos—. Implica, a su vez, una 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; a su vez, es histórica y está presente en las diversas macroesferas y microesferas sociales, tales como el Estado, el mercado laboral, los medios de comunicación, la ley, la unidad doméstica familiar y las relaciones interpersonales (Benería y Roldán, 1992).

En ese sentido, como producto 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 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, pp. 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 Strassmann, “una perspectiva androcéntrica y occidental de los conceptos de identidad y capacidad individual de actuar” (Strassmann, 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 las mujeres y el género en el desarrollo. Si bien reconoce que la vida de las mujeres ha tenido 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, 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, citado en Benería, Berik y Floro, 2018). Sin embargo, este reconocimiento 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 diversos programas de transferencias monetarias.

La economía feminista toma como una propuesta innovadora el planteamiento de 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.

Ahora, 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; es decir, a la idea de que ellas se consideran como una parte de la unidad familiar y 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). En ese contexto, Agarwal debate con Sen y plantea que, si bien determinadas mujeres no protestan contra la desigualdad, eso 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 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, son susceptibles de transformación mediante políticas y acciones públicas (Agarwal, 1997).

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). Desde esta perspectiva, es preciso definir la noción de heteronormatividad, en tanto se constituye como norma impuesta por el patriarcado en el ámbito social, cultural, político y económico, con la finalidad de imponer la heterosexualidad como una condición obligatoria y como la única forma válida de relación sexoafectiva, legitimada mediante el matrimonio. En ese sentido, todo lo que se salga de la *heteronorma* es y será considerado como incorrecto o anormal y, por ello, es y será marginalizado, estigmatizado y/o invisibilizado.

Para la economista feminista Hartmann (1979), existe una relación estrecha entre el (hetero)patriarcado y el capitalismo que se expresa a través de las tensiones entre hombres y capitalistas con relación al empleo de la fuerza de trabajo de las mujeres, el mantenimiento de los bajos salarios de las mujeres y la dependencia de estas en función de los ingresos de los hombres —es decir, la perpetuación del control jerárquico establecida por medio del mercado laboral—. En ese sentido, el (hetero)patriarcado también puede ser definido como el control del acceso de las mujeres a los recursos y a su sexualidad, lo que a su vez permite a los hombres controlar la fuerza laboral de las mujeres, tanto con el propósito de servir y atender a los hombres de muchas formas personales y sexuales como, por ejemplo, el trabajo doméstico y la crianza de los hijos (Hartmann, 1976). A su vez, tanto el capitalismo como el (hetero)patriarcado resultan lo suficientemente flexibles como para ir adaptándose a los cambios que uno y otro sistema van sufriendo. La relación entre capitalismo y (hetero)patriarcado hace que sea imposible hablar de capitalismo puro o (hetero)patriarcado puro, ya que ambos deben coexistir necesariamente. Por lo cual:

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 [...] (Píkara Magazine, s/f).

Por tal razón, 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. Se debe visibilizar la importancia del trabajo no remunerado, la economía del cuidado y la sostenibilidad de la vida como elementos sustantivos asociados a las políticas de protección social. Esto implica, en términos de la economía feminista, comprender que “[l]as 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” (Benería, Berik y Floro, 2018, P. 111).

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, dado que es justamente en el campo de los cuidados donde todas estas barreras estallan (Pérez, 2014).

Lo expuesto evidencia el contraste entre la economía feminista y 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 de 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 virtud de ello, es pertinente problematizar el rol de corresponsabilidad que el Estado y la cooperación asignan a las mujeres en situación de pobreza, estableciendo para ellas funciones constitutivas y determinantes para el éxito de la política y los programas de protección social implementados mediante transferencias monetarias. Esto nos lleva a preguntarnos lo siguiente: *¿La política de protección social ejecutada mediante los programas de transferencias monetarias tratan a las mujeres en situación de pobreza como un fin en sí mismas o como un apoyo para los fines de otros?*

Si bien la familia es la unidad de referencia para los programas de transferencias monetarias, se debe 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 de los programas de transferencia monetaria en la unidad familiar; (iv) cómo inciden los programas de transferencia monetaria 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 y/o discriminación— actúan interseccionalmente, facilitando y/o limitando la conversión de recursos en funcionamientos y capacidades.

1.1.3.2. Sobre la pluralización de la experiencia de las mujeres en las políticas de protección

Dada la naturaleza de esta investigación y de la política a analizar, se debe perseguir no la cualidad universal y general del género, sino la explicación significativa. Esto implica analizar el lugar que ocupan las mujeres en la política de protección social implementada en el Perú, considerando que, en general, el lugar de las mujeres en la vida social no es producto, en sentido directo, de las cosas que hacen, sino del significado que adquieren sus actividades en la interacción social. De esta forma, para alcanzar el significado de esta categoría aplicada del género, necesitamos considerar a las personas tanto como sujetos sociales insertos en el entramado de organización social, económica, política y cultural en específico (Scott, 2008).

Se debe considerar que la dicotomización de la diferencia sexual hombre-mujer no es suficiente para comprender la experiencia de las mujeres, dado que no logra conceptualizar las diferencias contenidas en la simbolización y la práctica de las relaciones de género. En ese sentido, tal como proponen el feminismo decolonial, la experiencia identitaria es modelada también por la pertenencia étnica o nacional subordinada —colonialidad—. Desde esta propuesta, la perspectiva cultural se incluye como un factor estructurante y central de la desigualdad en las relaciones de género. Por

tanto, toda definición de género debe incorporar identidades como la etnia, la raza, la clase y la experiencia de dominación colonial y de dependencias de la sociedad en la que se circunscribe la política a analizar (Tarrés, 2013).

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*— aporta a esta 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, afrodescendientes y migrantes—, 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 los programas de transferencia monetaria.

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 importante si se reconoce que las familias, mujeres, niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza usuarios de los programas de transferencias monetarias pertenecen mayoritariamente a pueblos indígenas y afrodescendientes.

En tanto grupo, las mujeres negras [y las indígenas] se encuentran en una posición insólita en esta sociedad, pues no solamente estamos colectivamente en el fondo de la escala ocupacional, sino que nuestro estatus social general es inferior al de cualquier otro grupo. Ocupando dicha posición, nos llevamos la peor parte de la opresión sexista, racista y clasista. Al mismo tiempo somos un grupo que no ha sido socializado para asumir el papel de explotador/opresor, puesto que no se nos han concedido ningún "otro" institucionalizado al que podamos explotar u oprimir [...] Las mujeres blancas y los hombres negros tienen ambas cosas. Pueden actuar como opresores o pueden ser oprimidos. Los hombres negros [e indígenas] pueden ser victimizados por el racismo, pero el sexismo les permite actuar como explotadores y opresores de las mujeres. Las mujeres blancas pueden ser victimizadas por el sexismo, pero el racismo les permite actuar como explotadoras y opresoras de las personas negras. Ambos grupos han liderado movimientos de liberación que favorecen sus intereses y que apoyan la opresión continuada del resto de grupos (bell hooks, 2004, p. 49).

Asimismo, el feminismo decolonial plantea 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); y (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, y Bhavnany y Coulson, 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 que, tal como propone el feminismo decolonial, 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).

1.1.3.3. Sobre la etnia-raza, el racismo estructural y las políticas de protección social

El racismo se define como un procedimiento ideológico a través del 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, jurídico, político y social —en la medida en que la posición social continúa siendo, en gran parte, una cuestión de descendencia y de origen étnico-racial (Stolcke, 2000)—. “El racismo es [también] un factor de ordenamiento que el capitalismo utiliza para la distribución de la riqueza en el mundo” (Haider, 2020, p. 12).

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. De allí que la *raza* pueda ser

definida como una construcción simbólica que se utiliza en ciertas circunstancias sociopolíticas y económicas como un criterio de definición y delimitación de grupos humanos, sabiéndose que las *razas* no existen como fenómenos naturales. No obstante, aunque quedó demostrado científicamente que el concepto de raza no se aplica a la especie humana, en la práctica se trata de un concepto fundamental en sociedades como la peruana, en la cual el color de la piel y otras características fenotípicas son determinantes para la distribución del poder, el bienestar y, por tanto, inciden en las relaciones entre individuos, grupos sociales y estructuras políticas y económicas, públicas y privadas (CEPAL, 2016a). Entonces, aunque las razas no existan en el mundo físico, sí existen en el mundo social y orientan muchas acciones humanas e institucionales (Guimarães, 1999).

El racismo es parte inherente del orden social vigente, establecido como la forma normal con la que se constituyen las relaciones políticas, económicas, jurídicas e incluso familiares; no es ni una patología social ni un desarreglo institucional. El racismo es estructural y está configurado por todos los valores, factores y prácticas que colaboran, por ejemplo, con la reproducción de la *asociación estadística significativa entre raza y clase*; esto es, todos aquellos procesos que contribuyen en la fijación de las personas no-blancas en posiciones de menor prestigio y autoridad, y en las profesiones menos remuneradas (Almeida, 2019; Segato, 2007).

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 de la política pública], su divulgación y su influencia (Segato, 2012, p. 2).

El racismo dota de racionalidad a un proceso de conversión de las diferencias —*biológicas* o culturales, reales o imaginadas— en desigualdad. Este proceso no es estático; muta y se adapta a las necesidades del grupo étnico-racial dominante, proporcionando diferentes mecanismos de perpetuación del privilegio, acceso y uso del poder y prestigio social, así como de (re)producción de la desigualdad política, social, económica y jurídica, expresada en la exclusión y acumulación de vulnerabilidades de (los) grupo(s) humano(s) oprimido(s). Por tal razón, *el racismo debe ser analizado, por un lado, como un proceso de producción de alteridades, que es construido sociohistóricamente, y, por otro lado, requiere también ser analizado desde una perspectiva contemporánea, situada y relacional.*

Poner énfasis en el racismo estructural permite a la presente investigación prestar atención a la configuración del privilegio, el prestigio social y la *blancura*, dado que, con el racismo, además de la opresión y exclusión de determinados grupos humanos, se genera la inclusión de otras personas en un espacio de privilegio.

Esta dinámica de inclusión/exclusión es un proceso relacional que separa a las personas en múltiples niveles: el privilegio no es solo un asunto de élites, sino que es inmanente a la jerarquía (Wade, 2017, p. 33).

En ese orden de ideas, es preciso resaltar que quien establece dicha jerarquía es juez y parte del proceso, en tanto actor que busca apropiarse de los beneficios producidos a partir de dicho proceso de jerarquización. En ese sentido, para operar y perpetuar dichos privilegios, la jerarquía es difundida mediante actores, instituciones, políticas, leyes, reglas y prácticas, estableciendo una dialéctica entre la naturalización de la diferencia como desigualdad y la reproducción de las desigualdades por medio de estructuras e instituciones políticas, jurídicas, económicas y sociales.

En esta dialéctica, la cultura del privilegio garantiza asimetrías en múltiples ámbitos de la vida colectiva, como el acceso a posiciones privilegiadas en los negocios y las finanzas; el poder decisorio o deliberativo; la mayor o menor presencia en medios que imponen ideas, ideologías y agendas políticas; la captura de recursos públicos para beneficios privados; condiciones especiales de justicia y fiscalidad; contactos para acceder a mejores empleos y servicios, y facilidad para dotarse de los mejores lugares para vivir, circular, educarse, abastecerse y cuidarse (CEPAL, 2018, p. 190).

En ese sentido, es preciso resaltar que las instituciones juegan un papel central dado que moldean el comportamiento humano mediante su acción, tanto desde el punto de vista de las decisiones de cálculo racional como de los sentimientos y/o preferencias. Así, se constituyen en la materialización de determinadas formas de vida social, razón por la cual las relaciones étnico-raciales también son parte de ellas; esto nos permite afirmar que *las instituciones son racistas porque la sociedad es racista*. Es así como las desigualdades raciales se configuran como una característica de la sociedad y las instituciones —más allá de la acción aislada de unas personas racistas—, dado que son hegemónicas por determinados grupos étnico-raciales que utilizan mecanismos institucionales —*racismo institucional*— para imponer sus intereses políticos y económicos (Almeida, 2019).

El racismo institucional se manifiesta en las políticas públicas y/o en las prácticas institucionales que llevan a la reproducción de la exclusión y vulnerabilización de la población no blanca. Según Segato (2007), el racismo institucional también puede ser definido como un mecanismo de exclusión perfectamente legal, pero nunca legítimo o ético. Tal como ella lo plantea, para que lo legal se aproxime a lo legítimo y a lo ético, es necesario generar políticas públicas y normas que impongan modificaciones en todas las prácticas institucionales que reproducen la exclusión y promueven un tratamiento diferenciado; dichas prácticas *ahora* deberían ser positivas y priorizadas hacia los sectores históricamente perjudicados por el racismo.

El *racismo institucional* se expresa en la capacidad del grupo étnico-racial dominante para institucionalizar sus intereses y parámetros discriminatorios de modo que les permita mantener la hegemonía en el poder, imponiendo en la sociedad una serie de reglas y patrones conductuales y modos de racionalidad basados en la etnia-raza que se tornan *normales* o *naturales*. Esto hace que la cultura, los patrones estéticos y las prácticas de poder de un determinado grupo se tornen el horizonte civilizatorio del conjunto de la sociedad (Almeida, 2019).

Ahora bien, el uso del término hegemonía no es accidental, toda vez que el grupo étnico-racial en el poder enfrentará resistencias. Por tal razón, concentrará el poder en cuestiones esenciales como el control de la economía y de las decisiones fundamentales de la vida política, como qué tipo de instrumentos de protección social son asignados a cuál sector de la población. Cabe resaltar que “[m]uchas veces, el racismo no se manifiesta en el deseo de perjudicar al no blanco, sino en la certeza de que estará menos habilitado para determinadas profesiones, por ejemplo” (Segato, 2007, p. 47). Por tanto, el racismo ha sido y es transmitido —por acción o *por omisión*— mediante diversos canales de difusión y de instituciones como la iglesia, la familia, los medios de comunicación, el ejército, la escuela, las normas, entre otros (Chirix y Sajbin, 2019).

Finalmente, es pertinente establecer una diferenciación entre *racismo* y categorías como *prejuicio* y *discriminación racial*. Como ha sido planteado, el racismo es una forma sistemática de discriminación que tiene a la etnia-raza como fundamento, y se manifiesta por medio de prácticas —conscientes o inconscientes— que culminan en desventajas, opresión y privilegios para las y los individuos, dependiendo del grupo étnico-racial al que pertenezcan. El *prejuicio racial* debe ser definido como una actitud racista de fuero íntimo, de las convicciones personales en relación con los individuos que pertenecen a un determinado grupo racializado y que se alimenta de la diferencia —producción de otredad—. La *discriminación racial*, por su parte, es el efecto de la convicción personal en la esfera pública; la exclusión resulta en el acceso —o no— a recursos, servicios y derechos disponibles en el espacio público, y surge como consecuencia de la acción —consciente y deliberada o no— contra los grupos racializados considerados como no-blancos. La discriminación tiene como requisito fundamental el poder, es decir, la posibilidad efectiva del uso de la fuerza, sin la cual no sería posible atribuir ventajas o desventajas en función de la etnia-raza (Segato, 2007; Almeida, 2019).

Por otro lado, la raza, se constituye en un concepto relacional, histórico y situado, asociado a la constitución política, cultural, social y económica de las sociedades contemporáneas latinoamericanas, en la medida en que la clasificación de los seres humanos fue y es usada funcionalmente como una tecnología del colonialismo europeo que busca forzar y justificar la subordinación, el saqueo y la destrucción de los pueblos de América Latina.

La raza existe de manera concreta y práctica como marcador social y estructural. Ella es una realidad social definidora que normaliza las relaciones políticas, sociales, económicas y culturales entre los grupos humanos que ostentan entre sí características fenotípicas diferentes. La raza se fundamenta no en marcadores biológicos, sino en marcadores fenotípicos. O sea, marcadores visibles y tangibles con los cuales los humanos se jerarquizan, se valorizan o se estigmatizan racialmente (Moore, citado en Mena García, 2019, p. 355-356).

Además:

Raza es signo-significante producido en el seno de una estructura social donde el [E]stado 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).

Es así como la raza, según Almeida (2019), termina operando a partir de dos registros básicos que se entrecruzan y complementan; por un lado (i) las *características fenotípicas*, con lo cual los rasgos físicos, como el color de la piel, son los marcadores de la identidad racial; y, por otro lado, (ii) las *características étnico-culturales*, asociadas a la identidad étnica o al origen geográfico, la religión, la lengua, etc. A su vez, dichos registros son usados en la (re)producción de mecanismos de racialización viabilizados mediante la perpetuación y/o creación de nuevos *prejuicios raciales*, los cuales se expresan en las prácticas de discriminación y se retroalimentan con los sistemas estructurales que habilitan el funcionamiento del racismo en tiempos actuales.

Es necesario acotar que 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*, y al carácter ideológico y político de las doctrinas racistas (Lamus, 2012). Sin embargo, lo cierto es que, tal como señala Stolcke (2000), dicha sustitución genera el riesgo de minimizar o esquivar el fenómeno 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*.

1.1.3.4. Sobre el concepto de racialización

Tal como plantea Segato (2012), la racialización —entendida como la otrificación activa y sus fobias asociadas—, se constituye en un mecanismo útil e infalible en la producción y reproducción del poder expropiador y de la apropiación de trabajo de los otros y las otras.

A su vez, Campos (2012) señala que no se puede afirmar la existencia de 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 o imaginada— del no blanco. Por tanto, la racialización puede ser definida como un proceso mediante el cual los cuerpos, los grupos sociales, las culturas y etnicidades son producidas como *otredad(es)*; es decir, como si pertenecieran a diferentes categorías fijas de sujetos, cargadas de una naturaleza ontológica que las condiciona y estabiliza.

En ese sentido, Segato (2007) expone que el racismo y las categorías de etnia y raza, y su respectiva acción e interacción, pueden ser leídas en los cuerpos, historias y trayectorias de las personas racializadas no blancas si prestamos atención a la acción del racismo en función de (i) *la raza con etnicidad*, esto es, en las personas que exhiben marcadores raciales como color de piel, cabello, labios, nariz, etc., y que a su vez comparten un patrimonio cultural idiosincrático; (ii) *la raza sin etnicidad*, aquella que atraviesa las experiencias de personas con marcadores raciales comunes, pero sin que necesariamente porten un patrimonio cultural diferenciado; y (iii) *la etnicidad sin raza*, vinculada a pueblos marcados por el cultivo y la transmisión de un patrimonio cultural idiosincrático y conductores de una trama histórica que reconocen como propia pero que, debido a un antiguo proceso de mestizaje, no necesariamente exhiben marcadores raciales que las distingan de la población de su región o nación; en dicho contexto, los elementos a través de los cuales se expresa la discriminación están más asociados con el apellido, la lengua y/o comportamientos asociados a las personas no-blancas.

Por tanto, la *racialización* se constituye en la producción social de grupos humanos en términos raciales, en la cual las razas son un constructo sociohistórico, ontológicamente vacío, resultado de procesos complejos de identificación, distinción y diferenciación de los seres humanos de acuerdo con criterios fenotípicos, culturales, lingüísticos, regionales, ancestrales, etc. En este contexto, las fuerzas hegemónicas que concentran y han concentrado el poder sociohistóricamente, podrían actuar a través de las instituciones y la acción pública para perpetuar, reforzar y establecer nuevos

mecanismos que refuercen y/o construyan otredades, y que sigan manteniendo y convirtiendo la diferencia étnico-racial en desigualdad.

Con la aplicación del marco teórico-conceptual al proceso de organización y problematización de la política y los instrumentos de protección social priorizados, se analiza, desde una perspectiva interseccional, cómo el racismo estructural y el heteropatriarcado influyen en los procesos decisionales asociados a la configuración e implementación de la política pública. También se analiza el papel que el género, la clase y la etnia-raza juegan en la forma de la política de protección social y los resultados esperados, finales y globales, en términos de capacidades y libertades para todas y cada una de las personas objeto o sujeto de la política.

De igual forma, en la búsqueda por identificar ventanas de oportunidad para la integración de nuevas prácticas que contribuyan a la generación de políticas de protección social antirracistas y despatriarcalizadoras, y sobre la base del análisis de las decisiones públicas, se problematizan los lugares de enunciación de los actores presentes en los espacios de decisión de la política de protección social, así como su relevancia e incidencia en la integración o no de los intereses, necesidades y derechos de los sujetos de protección incluidos en la política pública, a fin de develar en qué medida los sistemas de opresión permanecen institucionalizados en las estructuras, prejuicios y prácticas que diversos actores sociales producen y reproducen con relación a ciertos sectores de población que definen como *pobres*.



1.2. Marco teórico-metodológico

El marco teórico-metodológico aplicado en el presente proceso de investigación inicia con el posicionamiento de la investigadora frente al objeto de estudio y el establecimiento del lugar de enunciación desde el cual se gesta y desarrolla la investigación. Luego, se presenta el propósito de la investigación, definiendo los objetivos e hipótesis planteados, para después hacer una descripción del proceso metodológico realizado, con especial atención en los pasos desarrollados, así como en la descripción de los casos estudiados y el modelo de análisis aplicado para identificar, problematizar y reflexionar sobre el objeto de investigación y las sujetas impactadas por el mismo.

1.2.1. Posicionamiento de la investigadora frente al objeto de estudio

Lo que hace más de diez años empezó como una búsqueda por identificar instrumentos innovadores orientados a transformar la realidad de los sectores de población socialmente excluida y en situación de pobreza en el país, se convirtió en un proceso de interpelación personal de mi ser y quehacer como profesional en temas de desarrollo, como investigadora-científica social y como mujer racializada no blanca que, habiendo accedido a educación y logrado salir de la pobreza, empezaba a encontrarse en espacios en los que era la *excepción a la norma*, corporal y discursivamente.

En estos espacios decisionales el racismo, el clasismo y el sexismo acudían a evidenciar dónde y en quiénes se encuentra el poder decisorio, cómo se establece la construcción de alteridades, cómo se problematiza a *las otras* y *los otros*. Espacios que, difícilmente, incluían la problematización del sujeto privilegiado que se configura también como producto de la acción interseccional de los sistemas de opresión. Es decir que, al sujeto que, frecuentemente, tiene y tendrá acceso a posiciones privilegiadas y poder deliberativo, para imponer ideas, agendas y jerarquías —que no siempre se basarán *intencionalmente* en la idea de perjudicar al no blanco—, se asentará en la certeza de que están —*estamos*— menos habilitadas para tomar y gestionar el poder en sus múltiples expresiones.

A su vez, es importante mencionar que mi trayectoria profesional ha estado constantemente asociada al diseño, implementación, sistematización y evaluación de programas y políticas sociales orientadas a promover la lucha contra la pobreza y la reducción de desigualdades; particularmente, en la vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, tanto en instituciones públicas como privadas, nacionales e internacionales, sea en el Perú u otros países de América Latina. En ese camino, he visto con preocupación las limitaciones que existen para asegurar la reducción de desigualdades entre los propios niños, niñas y adolescentes de diversas etnias, géneros y nacionalidades.

De igual forma, he visto con frecuencia la participación importante de las mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes en situación de pobreza, en la implementación de proyectos, programas y políticas orientadas a impactar en el desarrollo de las infancias. Pero, al mismo tiempo, he observado cómo sus experiencias resultan invisibilizadas incluso en instituciones con políticas y prácticas orientadas a promover la justicia de género entre niñas y niños. ¿Por qué es tan difícil integrar los intereses estratégicos de estas mujeres en el ser y el quehacer de los proyectos, programas y políticas orientadas a promover la lucha contra la pobreza y la reducción de las desigualdades y/o los derechos de la niñez? ¿Por qué es tan difícil integrarlas incluso cuando la participación de ellas es la principal garantía del éxito del proyecto, programa o política?

Junto con mi proceso de desarrollo profesional, me he visto en la necesidad de investigar y participar de procesos formativos que me permitan problematizar más y analizar mejor las causas estructurales de la desigualdad y la pobreza, trascendiendo las narrativas frecuentes y simplistas sobre por qué determinados sectores de población se encuentran sobrerrepresentados en los indicadores de pobreza y exclusión política, cultural, económica y social. En esa búsqueda, me encontré con los programas de transferencias monetarias como instrumentos que venían aplicándose exponencialmente en América Latina. Si bien empecé investigando sobre estos programas centrándome en la relevancia y eficacia que parecían demostrar, también empecé a cuestionarme cómo en un programa que involucra la participación masiva de mujeres en situación de pobreza no se garantiza la integración del enfoque de género desde su propia configuración. ¿Por qué las organizaciones feministas y/o antirracistas no problematizan este tipo de instrumentos, los cuales tienen un efecto directo en las mujeres racializadas no blancas? ¿Por qué asegurar los derechos de la niñez mediante una determinada política pública no implica también asegurar los derechos de las mujeres involucrada, en tanto titulares de derechos?

Esta investigación también me llevó a problematizar la vida cotidiana y la forma en que las mujeres indígenas y afrodescendientes que forman parte de mi familia y comunidad, no han logrado constituirse en sujetas de la política pública en tanto personas y no solo en tanto madres y esposas. A su vez, me ha llevado a problematizar mis identidades asignadas, deconstruidas y autodeterminadas, y, tras afirmarme como una feminista antirracista, busco contribuir con procesos que permitan develar la forma en que el heteropatriarcado y el racismo estructural interactúan con el capitalismo para configurar formas nuevas de disciplinamiento, blanqueamiento, racialización y protección del privilegio de determinados sectores de la sociedad.

1.2.2. Propósito de la investigación: objetivos e hipótesis

El presente proyecto de investigación tiene como **objetivo principal** analizar cómo actúan e interactúan el género, la clase y la etnia-raza en el proceso de configuración e implementación de la política de protección social en el Perú, implementada mediante tres programas de transferencia monetaria ejecutados entre los años 2001 y 2020.

Los **objetivos específicos** son:

1. Dar cuenta de la configuración y el desarrollo de la política de protección social implementada en el Perú, por medio del análisis de tres experiencias de transferencia monetarias: el programa JUNTOS, el bono Yo me quedo en casa y el programa de transferencias monetarias multipropósito para la atención de población migrante venezolana.
2. Identificar las persistencias, diferencias y/o ausencias en la configuración e implementación de los programas de transferencias monetarias, a partir del análisis de sus marcos normativos, su definición de la corresponsabilidad y su concepción de sujeto de protección social.
3. Analizar los actores, las decisiones, factores e imaginarios que actúan en el proceso decisional que da forma a la política de protección social en el Perú.
4. Analizar en qué medida y de qué manera los intereses, necesidades y derechos de las mujeres y niñas racializadas son integradas en la configuración del sujeto de protección social en los programas de transferencia monetaria.

Ante estas cuestiones, se propone una **hipótesis general**, según la cual la política de protección social, implementada mediante los programas de transferencia monetaria, es configurada desde una perspectiva heteropatriarcal y racializadora.

De esta hipótesis general se desprenden las siguientes **hipótesis específicas**:

1. La política de protección, implementada mediante los programas de transferencia monetaria, se asienta en el trabajo no remunerado de las mujeres racializadas no blancas en situación de pobreza.
2. La política de protección, implementada mediante programas de transferencia monetaria, instrumentaliza la participación de las mujeres racializadas no blancas en situación de pobreza.
3. La política de protección, implementada mediante programas de transferencia monetaria, refuerza una concepción "homogénea" y "hegemónica" de lo que debe ser una mujer madre, pobre y racializada no blanca.

1.2.3. El proceso metodológico

El proceso de investigación inició con la etapa de *contextualización, trazado de la política y análisis documental*, la cual implicó una aproximación al estado de la cuestión asociada a las políticas de protección social en América Latina y en el Perú, así como un análisis de los principales estudios generados sobre la base del recojo de información cuantitativa orientada a visibilizar resultados y/o impactos de los principales instrumentos de protección social en la región. De igual forma, el trazado de la política permitió la identificación, priorización y posterior análisis crítico de 75 documentos normativos, a partir de los cuales se identificaron regularidades que requerían ser profundizadas a través de los casos de análisis priorizados.

Luego, se utilizó el *método de estudio de caso*, en tanto constituye una estrategia adecuada para responder esencialmente al porqué y al cómo un determinado fenómeno sucede. “Como estrategias de investigación las características definitivas del case study consisten en examinar: (a) un fenómeno contemporáneo en su contexto real, especialmente cuando (b) los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente diferenciables” (Yin, citado en Dente y Subirats, 2014, p. 275).

De esa manera, tomando como referencia la tipología para el diseño de estudio de casos propuesta por Yin, la investigación contempló el diseño de caso holístico-múltiple, de tipo descriptivo-explicativo, dado que la teoría y la repetición de variables similares, en vez de la lógica de muestreo, se constituyen en elementos de referencia para la selección de los casos de programas de transferencia monetaria. Cabe mencionar que los casos estudiados se analizarán haciendo converger la teoría, los hechos y las experiencias a fin de lograr describir, analizar e interpretar situadamente la experiencia de las mujeres racializadas en dichos programas.

A su vez, dado que la presente investigación analiza la política de protección social desde una perspectiva longitudinal entre el 2001 y el 2020, será al programa JUNTOS —con su contexto organizacional, geográfico y cultural, más el escenario económico, político e histórico en el cual se desarrolla— el marco de referencia que se pondrá en diálogo con los otros dos programas de transferencias monetarias de menor duración.

Es así como los casos priorizados fueron:

- El *programa de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) JUNTOS*, implementado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Este programa, al igual que los otros programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) en América Latina, ha sido aplicado con la misma *fórmula* —condicionar transferencias modestas de dinero a mujeres racializadas no blancas y madres de familia tras el cumplimiento de ciertas obligaciones de cuidado hacia los niños y las niñas del hogar— desde el 2005 a la actualidad, sin cambios importantes, sin considerar ni la diversidad económica, política, cultural y social del país, ni la complejidad de los problemas relacionados con la pobreza y desigualdad.
- El segundo caso, es el *bono Yo me quedo en casa*, implementado por el gobierno peruano desde el 16 de marzo del 2020 como respuesta a los efectos generados por las medidas de aislamiento social y cuarentena obligatorios, establecidas como respuesta para reducir el riesgo de propagación del nuevo coronavirus. El objetivo de esta medida era brindar protección económica a hogares vulnerables, garantizar el orden público, así como el traslado de bienes de ayuda humanitaria, ante el riesgo de contagio del Covid-19. Para la implementación del bono, se estableció que las mujeres sean las receptoras principales en los hogares priorizados.
- El tercer caso, es el *programa de transferencias monetarias multipropósito (PTMM)*, implementado en el Perú por diversas organizaciones internacionales —entre ellas Save the Children, OIM, World Vision, Plan International, etc.— ejecutadas con mayor protagonismo desde el año 2020 y en el marco de sus intervenciones de respuesta humanitaria, con el objetivo de que la población migrante y refugiada venezolana cubra sus necesidades básicas inmediatas —como alimentación, alojamiento, atención médica básica, productos sanitarios y de vestir, etc.—, y, con ello, pueda acatar las medidas establecidas por el gobierno peruano ante la pandemia. En estos programas, las mujeres venezolanas jefas de familias son las principales receptoras de estas transferencias monetaria.

Como siguiente paso y producto del proceso de contextualización y trazado de la política de protección social peruana, se identificaron diversos actores claves que fueron fuentes relevantes para la investigación, por lo que se realizaron *entrevistas abiertas semidirigidas* a 26 personas vinculadas a instituciones gubernamentales, la academia, la sociedad civil y usuarias de los instrumentos de protección social priorizados, cuyas experiencias y/o roles tenían relación directa con la configuración y/o implementación de la política de protección social en el Perú. En ese sentido, se han entrevistado:

Cargo	Institución	Duración de la entrevista	Fecha
1) Usuaría del programa de transferencias monetarias 3	Bono "Yo me quedo en casa"	42:00	09/09/2022
2) Usuaría del programa de transferencias monetarias 4	Bono "Yo me quedo en casa"	30:04	05/09/2022
3) Presidenta, usuaria del programa de transferencias monetarias 1	JUNTOS	39:01	08/08/2022
4) Usuaría del programa de transferencias monetarias 2	JUNTOS	27:04	09/08/2022
5) Exministro de Economía y Finanzas, exsecretario Técnico del CIAS	MEF	56:38	20/12/2018
6) Director de Diseño de Focalización – Dirección General de Focalización	MIDIS	1:35:06	11/10/2018
7) Directora de afiliación y desafiación del Programa JUNTOS	MIDIS	2:24:45	16/10/2018
8) Directora del Programa JUNTOS 2	MIDIS	1:36:50	27/11/2018
9) Directora del Programa JUNTOS 3	MIDIS	55:12	20/11/2018
10) Ministra de Desarrollo e Inclusión Social 1	MIDIS	1:02:20 1:12:47	05/11/2018 30/11/2018
11) Ministra de Desarrollo e Inclusión Social 2	MIDIS	1:33:46	24/10/2018
12) Ministra de Desarrollo e Inclusión Social 3	MIDIS	1:36:27	16/10/2018
13) Viceministra de Políticas y Evaluación Social	MIDIS	1:21:33	22/11/2018
14) Ministra de Desarrollo e Inclusión Social 4	MIDIS	1:18:14	03/06/2022
15) Ministra de la Mujer y Desarrollo Social (posteriormente MIMP)	MIMP	1:28:33	11/10/2018
16) Dirección de Políticas para Población Afroperuana	MINCUL	1:12:58	18/10/2018
17) Exdirector de evaluación MIDIS y exministro de Salud	MINSA	1:24:02	03/11/2018
18) Especialista Senior de Sociedad Civil	Oficina del Banco Mundial para la Región Andina	51:45	15/10/2018
19) Director ejecutivo del Programa JUNTOS 1	PCM	1:30:22	03/12/2018
20) Exgerente de Programas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD	1:41:48	27/11/2018
21) Usuaría del programa de transferencias monetarias 5	PTMM	35:09	12/08/2022
22) Investigador	PUCP	56:38	20/12/2018
23) Investigadora	PUCP	1:09:49	04/11/2018
24) Líder representativa del movimiento feminista peruano	Sociedad Civil	2:00:00	12/10/2022
25) Investigadora	UP	1:02:19	04/10/2018
26) Coordinador de Programas para América Latina	USAID	1:35:55	10/06/2022

Posteriormente, tuvo lugar el proceso de *análisis y triangulación de la información* primaria y secundaria, cualitativa y cuantitativa, desde la *perspectiva descriptivo-explicativa* orientada a dar cuenta del proceso de configuración e implementación de la política de protección social en el Perú, prestando atención a tres dimensiones fundamentales de la política de protección social:

- a. El *marco normativo*, orientado a identificar y analizar los supuestos normativos sobre los que se configuran e implementan los programas de transferencia monetaria, dado que, desde la investigación, se asume que estos tienen importantes implicancias en la política de protección social, así como consecuencias prácticas en la condición y posición de las mujeres racializadas. En ese sentido, el análisis normativo resulta clave, pues permite identificar las creencias y los juicios normativos que se (pre)asumen en relación con el papel de los diversos actores sociales involucrados en el diseño e implementación de la política de protección social.
- b. La *corresponsabilidad*: dado que los tres programas de transferencia monetaria analizados establecen a la familia como corresponsable en la ejecución de la política y, por ende, responsable, del alcance de los resultados finales y globales de dichos programas. En ese sentido, se debe identificar y problematizar la relación entre Estado y familia, y cooperación internacional y familia, a fin de identificar en qué medida dichos supuestos impactan en la ampliación o no de las libertades y el acceso a protección social de las mujeres racializadas, principales corresponsables dentro de las familias participantes en dichos programas.
- c. El *sujeto de protección social*, orientado a identificar y analizar los *resultados finales* y los *resultados globales* en la vida de las mujeres y las niñas racializadas, receptoras de los programas de transferencias monetarias.⁵

Asimismo, dado que el objetivo principal de esta investigación ha estado orientado a analizar cómo actúan e interactúan el racismo y el heteropatriarcado en el proceso de configuración e implementación de la política e instrumentos de protección social priorizados, las categorías sociales *género* y *etnia-raza* han sido problematizadas en cada una de las secciones de esta investigación, además de haber sido establecidas como ejes transversales del análisis de los tres casos de estudio, privilegiando la identificación regularidades, tipos, prácticas y/o diferenciadores en relación con los problemas y las decisiones tomadas en su diseño, implementación y/o evaluación de resultados finales y globales.

Finalmente, la redacción, revisión y retroalimentación de cada sección del documento contempló la socialización y reuniones de trabajo con la directora de tesis, investigadoras con experiencia en la materia y la exposición parcial de resultados en simposios, congresos y/o jornadas de investigación en España, Argentina, Bélgica y Perú.

5 Las nociones de *resultados finales* y *resultados globales* son tomadas de los planteamientos de Sen (1999).



Borrando toda historia, incluyendo la historia oral, de la relación entre las mujeres blancas y las no-blancas, el feminismo hegemónico blanco equiparó mujer blanca y mujer. Pero es claro que las mujeres burguesas blancas, en todas las épocas de la historia, incluso la contemporánea, siempre han sabido orientarse lúcidamente en una organización de la vida que las colocó en una posición muy diferente a las mujeres trabajadoras o de color. [...] Históricamente, la caracterización de las mujeres Europeas blancas como sexualmente pasivas y física y mentalmente frágiles las colocó en oposición a las mujeres colonizadas, no-blancas, incluidas las mujeres esclavas, quienes, en cambio, fueron caracterizadas a lo largo de una gama de perversión y agresión sexuales y, también, consideradas lo suficientemente fuertes como para acarrear cualquier tipo de trabajo.

Lugones, 2008, pp. 95-96.





CAPÍTULO

02

**Una aproximación
a los debates
sobre protección
social y los
programas de
transferencias
monetarias en
América Latina**



2.1. La protección social en América Latina

Una breve aproximación histórica a la configuración de la política social y la política de protección, nos lleva a ubicar un primer momento clave en Europa, tras la así llamada segunda guerra mundial, en que la influencia del keynesianismo, los avances generados en materia de derechos humanos y la Convención de las Naciones Unidas (1945) ponen énfasis en la configuración de procesos de desarrollo que incluyen una visión comprehensiva de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales como parte constitutiva de los nuevos gobiernos y el afianzamiento del modelo de los Estados de bienestar. En dicho contexto, el énfasis de los gobiernos estuvo orientado a la financiación de los servicios asociados a la provisión de la vivienda, la atención de la salud, la ampliación del acceso a la educación y la provisión de subsidios para aquellos sujetos en situación de desventaja social: ancianos, desempleados y mujeres, en el caso de estas últimas, centrados en la función reproductiva que le era asignada en dicho contexto sociohistórico (Lampis, 2011).

En la década de 1970, producto del fin de la política social y económica keynesiana y el retorno al liberalismo del mercado, se establece un nuevo ciclo de reformas de los regímenes de bienestar. Dichas reformas se establecen con elementos comunes tales como focalización, privatización y pluralización de proveedores de servicios sociales, junto con un incremento de la dependencia del mercado en relación con el alivio de la pobreza. Esto significa que se buscó adecuar la política social a las prioridades y consecuencias generadas por la política económica.

En ese sentido, los debates internacionales sobre la reforma del sector social planteaban la relevancia de generar un *ajuste con rostro humano*, lo que implicó una llamada de atención a las agencias internacionales para que aborden los costos sociales de los ajustes que venían promoviendo. Esto fue posteriormente configurándose como el incremento de la focalización para mejorar el papel redistributivo del Estado, así como la generación de planes de obras públicas intensivas en mano de obra que influyan en el incremento del empleo, el subsidio de determinados artículos y la ampliación del alcance de la política social en tiempos de ajuste. Es así que, para fines de la década de 1980, muchos gobiernos y agencias de desarrollo internacional terminaron aceptando la relevancia de abordar el *déficit social* para que el nuevo modelo económico y las respectivas consecuencias de sus reformas neoliberales atendieran los niveles de pobreza que se incrementaban progresivamente (Molyneux, 2007).

Por otro lado, en la década de 1950, para el caso de los países definidos por el norte global como *en vías de desarrollo* —particularmente, los de América Latina—, la política social fue asociada a la intervención directa de los gobiernos, con la visión de que la planeación centralizada estimularía la modernización y el crecimiento de la industrialización en los centros urbanos proyectados como ejes generadores de empleo, bienestar y riqueza. En ese contexto, el gasto social no era prioritario

y la implementación residual del mismo concluyó con la ausencia de resultados en la mejora de los estándares de vida, el bienestar de las personas y la atención de los problemas nacionales. Esto, debido a las limitaciones del alcance de las intervenciones caracterizadas por una actuación que no superaba la escala local, la puntualidad, la corta temporalidad y la reducida cobertura poblacional. Sin embargo, en la década de 1960, todos los Estados —excepto los más pobres— habían establecido sus planes de bienestar social, aunque a veces en forma precaria. La salud y la educación, por ejemplo, estaban financiadas con fondos públicos y los sistemas de seguro social cubrían algunas categorías de trabajadores del sector formal. Para ese entonces, las políticas de América Latina se encontraban fuertemente influenciadas por los lineamientos cepalistas,⁶ cuya atención se focalizó en la teoría del capital humano para anclar la política social más firmemente en un discurso de prioridades de desarrollo, ya que los Estados latinoamericanos presidieron una rápida expansión de los programas de alfabetización y educación primaria (Filgueira y Filgueira, 2002; Molyneux, 2007; Lampis, 2011).

Sin embargo, a pesar de los pasos generados, el acceso a la seguridad social estaba directamente asociada al empleo formal con pensiones disponibles solo para una minoría de trabajadores —mayoritariamente varones— con algunos planes de seguro por invalidez, desempleo y maternidad. A su vez, la ineficiencia, fragilidad y baja calidad de los sistemas de seguridad social de la región fueron características que se acentuaron sustancialmente con las tendencias socioeconómicas de mediados de la década de 1970. Por otro lado, la recesión de la década de 1980, combinada con la presión demográfica, el nivel de endeudamiento de los países latinoamericanos y la presión de las instituciones financieras internacionales (IFI) a través de “prestamos basados en políticas”, forzaron a la reestructuración y la adopción de políticas orientadas a frenar la inflación, en lo que se definiría como la *década perdida de América Latina*. Es así como, en la medida en que los salarios se desplomaban, el desempleo se incrementaba sustancialmente y la pobreza se agudizaba, la financiación del sector social resultaba insuficiente para las necesidades materiales cada vez más crecientes. Las redes de seguridad social resultaban inadecuadas, con un alcance reducido al sector formal, por lo que hubo grandes reducciones en el consumo de los hogares, así como en la sustitución de bienes y servicios comprados en el mercado por trabajo de cuidados, provisto principalmente por las mujeres que entonces ingresaban a la fuerza laboral en cantidad creciente. En ese sentido, la crisis resultó en el abandono del modelo económico cepalista y de los principios nominalmente universales que, desde la década de 1960, se sostuvieron para imaginar el bienestar (Molyneux, 2007; González de la Rocha, 1994).

6 Cepalista (o cepalino) se refiere a las políticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organismo de la ONU que estuvo bajo la dirección de Raúl Prebisch desde 1950 hasta 1963.

En términos de 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 hasta finales de la década 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 las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad; 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.

En esta cuarta etapa, tal como plantea Molyneux (2007), los cambios de política con los resultados posteriores al Consenso de Washington —también definido como *el neoliberalismo con rostro humano*— no alteraron mucho los esquemas de política macroeconómica, la disciplina fiscal y el crecimiento impulsado por el mercado. Sin embargo, en términos de protección social, se dieron tres ajustes sustantivos: (i) el Estado fue parcialmente fortalecido en su rol político y su papel para la planificación del desarrollo, siendo —según el Banco Mundial— un *facilitador* de la eficiencia de las reformas y de la buena gobernanza; (ii) un claro reconocimiento por parte de las IFI y de los gobiernos latinoamericanos de la necesidad de abordar el déficit social, por lo que la política social volvió a la agenda regional; y (iii) el alivio de la pobreza se convirtió en un componente central de la política social. Es así como, si bien en la década de 1980 la atención política se centró en *hacer bien la economía*, en la década de 1990 hubo intentos de atender el ámbito social, hasta entonces descuidado, lo que incluyó la construcción de instituciones apropiadas para tal fin. Esto enmarca la preocupación de la agenda internacional por generar nuevos enfoques para el alivio a la pobreza, siendo particularmente relevante el lanzamiento de la nueva agenda de pobreza y sus respectivos documentos de estrategia para la reducción de la pobreza (PRSP) por parte del Banco Mundial (1990), el Primer informe de desarrollo humano lanzando por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1990), así como el compromiso global establecido a través de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) de la ONU, cuyas prioridades se orientan a reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre entre 2000 y 2015.

En ese sentido, se puede decir que, 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: el abordaje de 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, en su conceptualización inicial, además de pensar en la superación de la pobreza en el corto plazo mediante la transferencia de dinero para el incremento del ingreso-consumo, contemplarían que, por medio de las condicionalidades, se influya en el fortalecimiento del capital humano y la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza como una proyección al largo plazo. Además, con los PTMC se afirmaba la concepción de que las personas en situación de pobreza logran salir de su condición mediante su propio esfuerzo, lo cual implicaba que el Estado asumiría un rol subsidiario y promotor que empieza —en algunos países— a transitar hacia un enfoque, en términos de CEPAL, de *protección social como garantía ciudadana* (Cecchini y Martínez, 2011).

2.1.1. Una aproximación a las líneas discursivas y debates sobre la protección social en América Latina

Las políticas de protección social se han desarrollado sobre la base de dos paradigmas centrales: la universalización y la focalización. Para esto, han puesto en debate temas como la seguridad humana, la eficiencia, la cobertura, la financiación, la incondicionalidad de los derechos, las garantías ciudadanas, etc. Dicho debate dicotómico entre universalidad y focalización tuvo particular protagonismo, en términos conceptuales, financieros y políticos, durante la década de 1980, y tendió a identificar sistemáticamente los elementos negativos de los programas universales de la política social para postular su reemplazo por la focalización y la asignación de un rol acotado y simple en relación con la política social: ser subsidiaria en materia de pobreza.

Esta falsa dicotomía entre focalización y universalismo, propugnada por algunos gobiernos de la región y por el Banco Mundial, era funcional a una propuesta global sobre política social y protección social que se articulaba en torno a los siguientes objetivos: i) contribuir a solucionar la crisis fiscal del Estado con recortes al gasto social; ii) concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables de la población, y restringir la acción del Estado en materia de política social, cuestionando y evaluando negativamente el principio de universalidad y proponiendo el desmantelamiento relativo de las políticas universalistas; iii) preconizar la privatización relativa de los servicios sociales, incluso para los programas focalizados, y iv) postular que la distribución primaria del ingreso y la elevación del nivel de vida, producto del derrame y de la reactivación económica, garantizarían a los grupos ajenos a la focalización la capacidad de pago para utilizar los servicios privados (Sojo, 2017).

A inicios del nuevo milenio, emergió la propuesta del Banco Mundial definida como *social risk management* (el manejo social del riesgo), la cual se constituyó en la principal referencia conceptual de reduccionismo en política social. Esto, debido a que planteaba la propuesta global de política social basada en una combinación público-privada, la cual reducía la responsabilidad pública al combate contra la pobreza y depositaba tanto el financiamiento como la prestación de los servicios relacionados con el bienestar social en manos privadas —es decir, establecía el aseguramiento contra los riesgos como una responsabilidad individual y se desestimaba el principio de solidaridad del financiamiento y la solidaridad en la diversificación de los riesgos (Sojo, 2017)—. En ese contexto, se configuraba la protección social y se la definía como “la intervención pública para asistir a los individuos, los hogares y las comunidades en el manejo exitoso de los riesgos relacionados con el ingreso” (Lampis, 2011, p. 15); esto implicaba el reduccionismo de la concepción de los riesgos relacionados con la pobreza a un problema de ingresos monetarios.

Con la nueva agenda de pobreza del Banco Mundial, se integraron tres conceptos centrales en la configuración de las políticas de protección social: *participación*, *empoderamiento* y *corresponsabilidad*. Se debe mencionar que, en este contexto, la *participación* pasó de ser una práctica situada en los márgenes —década de 1970— a tener un posicionamiento dominante —década de 1990—, combinando un principio ético —democrático— y la legitimidad con argumentos de eficiencia —las personas invierten más en hacer que sus “propios” proyectos funcionen y los conocimientos locales son esenciales esto—, los cuales son asumidos como superiores y contrarios frente a las prácticas de centralismo burocrático.

El *empoderamiento* pasó a ser una práctica dominante en la década de 1980, promovida bajo la premisa de que empoderar a los pobres y vulnerables permite garantizar su voz y presencia en los procesos que afectan sus vidas, y les brinda la posibilidad de desarrollar capacidades que les permiten salir de la pobreza. Este planteamiento se basa en la crítica a las políticas *asistencialistas* que veían a los *beneficiarios* como recipientes pasivos de la caridad, proponiendo que las nuevas políticas sitúen a los *usuarios* como *partes interesadas*, con intereses y responsabilidades, que son *participantes en el proceso de la política*.

Asimismo, el principio de *corresponsabilidad* o *responsabilidad de la persona beneficiaria* empieza a tener cabida en la década de 1980, como consecuencia de concebir al Estado como ineficiente y el principal responsable de generar una *cultura de dependencia* en la gestión del sector social. El Banco Mundial, en atención a sus preocupaciones por la distribución de los costos y la eficiencia, propuso políticas en las cuales las personas beneficiarias pasaban de ser *receptoras pasivas de las dádivas estatales* a convertirse en participantes activos para cubrir los costos del desarrollo. Es así

como el crecimiento de los esquemas de recuperación de costos, cofinanciamiento y cogestión, junto con la participación comunitaria y el trabajo voluntario, se convirtieron en medios para “alentar a las personas en situación de pobreza a ayudarse a sí mismas” (Molyneux, 2007) durante la implementación de los proyectos de desarrollo y bienestar.

Progresivamente, se fueron sumando otras reflexiones y líneas discursivas sobre lo que podría ser conceptualizado como protección social. Por ejemplo, la propuesta del 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.

La universalidad de la protección social se plantea como una búsqueda progresiva en el marco de una pluralidad institucional y dentro de una estrategia que comprende una dimensión horizontal (conjunto de garantías básicas para todos) y otra vertical, que se refiere a la implementación gradual de estándares más elevados (OIT, 2014, p. 87).

Así, en países con sistemas de protección segmentados pero comprehensivos, el piso de protección social funcionaría como un mecanismo para reducir las brechas de cobertura y mejorar la coherencia de las políticas sociales, dado que la dimensión horizontal está relacionada con los servicios esenciales financiados de educación, saneamiento, seguridad alimentaria, salud, vivienda, seguridad básica de ingresos, etc. (Sojo, 2017).

Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por medio del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) planteó la idea del *universalismo básico*, afirmando que la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales que definen la protección social debe ser universal y alcanzar a las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan. Así, si el Estado garantizaba el acceso y usufructo de bienes, rentas y servicios de calidad, en el universalismo básico ofrecería un conjunto limitado de prestaciones definidas como esenciales.

Esto se asentaba en dos críticas. Por un lado, la crítica al *falso universalismo*, cuya retórica escondería una oferta y un acceso segmentados a bienes y servicios de calidad diferencial que beneficiarían

más a quienes se encontraran en mejores condiciones para acceder a estos. Por otra parte, la crítica a la idea de *universalismo ineficaz*, cuya oferta carecería de calidad y no reflejaría preocupación por su incidencia (Sojo, 2017; Filgueira et al., 2006).

También desde el BID, Santiago Levy plantea que la instrumentación de la política social parte de una separación conceptual en: (i) la población trabajadora que tiene trabajo asalariado formal, atendida mediante la seguridad social; y (ii) la población trabajadora que es parte del sector informal y que es atendida principalmente a través de la protección social, como, por ejemplo, con los programas de transferencia monetaria. Bajo esa perspectiva, 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).

Finalmente, según la propuesta de la CEPAL, en que la protección social es garantía ciudadana, se define a esta 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, 2016a, p. 70).

El enfoque de protección social como garantía ciudadana se basa normativamente en instrumentos de derecho internacional como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto de Costa Rica y el Convenio

relativo a la norma mínima de la seguridad social de la OIT. Esta perspectiva se enmarca en la definición de la protección desde el enfoque de derechos humanos, marco de referencia conceptual para la presente investigación y que, a su vez, ha dado pie a la generación de marcos programáticos de protección social más específicos, como los planteados por UNICEF y su conceptualización de la protección social con un enfoque centrado en el interés superior de niñas, niños y adolescentes.

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 [y las niñas], nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 25).

La Observación General 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que:

El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

La seguridad social, debido a su carácter redistributivo, desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social. La formulación del artículo 9 del Pacto indica que las medidas que se utilicen para proporcionar las prestaciones de seguridad social no pueden definirse de manera restrictiva y, en todo caso, deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo de este derecho humano.

Estas medidas pueden consistir en:

- a) Planes contributivos o planes basados en un seguro, como el seguro social expresamente mencionado en el artículo 9. Estos planes implican generalmente el pago de cotizaciones obligatorias de los beneficiarios, los empleadores y a veces el Estado, juntamente con el pago de las prestaciones y los gastos administrativos con cargo a un fondo común.

b) Los planes no contributivos, como los planes universales (que en principio ofrecen la prestación correspondiente a toda persona expuesta a un riesgo o situación imprevista particular) o los planes de asistencia social destinados a determinados beneficiarios (en que reciben las prestaciones las personas necesitadas). En casi todos los Estados habrá necesidad de planes no contributivos, ya que es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante un sistema basado en un seguro.

También son aceptables otras formas de seguridad social, en particular: a) los planes privados y b) las medidas de autoayuda u otras medidas, como los planes comunitarios o los planes de asistencia mutua. Cualquiera que sea el sistema elegido, debe respetar los elementos esenciales del derecho a la seguridad social y, en ese sentido, deben ser considerados como planes que contribuyen a la seguridad social y por consiguiente deberán estar amparados por los Estados, de conformidad con la presente observación general.

Fuente: Observación General 19 del CDESC (OIT, 2020a).

En ese sentido, algunos de los aspectos claves de la implementación del derecho a protección social incluyen:

- Ser entendido como indivisible, interdependientes e interrelacionado con todos los demás derechos humanos. Que incluya, como elementos del derecho: disponibilidad del sistema de protección social, abordaje de riesgos e imprevistos sociales, darse en nivel suficiente, ser accesible —cobertura, condiciones, acceso físico, asequibilidad, participación e información— y relacionarse con los otros derechos.
- Establecer la obligación de los Estados en la implementación de sistemas de protección social sostenibles, a través de un marco normativo que brinde atención a riesgos e imprevistos de las nueve ramas principales de la seguridad social: atención de salud y enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, sobrevivientes y huérfanos.
- Establecer la obligación de los Estados de proporcionar servicios que sean adecuados en cantidad y duración, asegurando el acceso financiero y físico a los servicios a todas las personas, con especial atención a los grupos vulnerables o marginados.
- Integrar temas de no discriminación e igualdad, igualdad de género, atención a pueblos indígenas y grupos minoritarios, así como a no nacionales, desplazados internos e inmigrantes —incluidos migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y apátridas—.

Por tanto, desde esta perspectiva se pone 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. Dichos principios generan obligaciones de carácter irrenunciable, universal y progresivo de los Estados para con sus ciudadanos (Abramovich, 2009).

De igual forma, según establece el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) exige a los Estados Parte:

- a) Asegurar el acceso a un plan de seguridad social que brinde un nivel esencial mínimo de beneficios a todas las personas y familias que les permita adquirir al menos atención médica esencial, alojamiento y vivienda básicos, agua y saneamiento, productos alimenticios y la educación más básica. Si un Estado Parte no puede proporcionar este nivel mínimo para todos los riesgos y contingencias dentro de sus recursos máximos disponibles, el Comité recomienda que el Estado Parte, después de un amplio proceso de consultas, seleccione un grupo central de riesgos y contingencias sociales;
- b) Garantizar el derecho de acceso a los sistemas o esquemas de seguridad social de manera no discriminatoria, especialmente para las personas y grupos desfavorecidos y marginados;
- c) Respetar los esquemas de seguridad social existentes y protegerlos de cualquier interferencia irrazonable;
- d) Adoptar e implementar una estrategia nacional de seguridad social y un plan de acción;
- e) Tomar medidas específicas para implementar esquemas de seguridad social, particularmente aquellos que protegen a personas y grupos desfavorecidos y marginados;
- f) Vigilar el alcance de la realización del derecho a la seguridad social (Observación general 19 del CDESC, párr. 59).

El Comité ha observado que "para que un Estado Parte pueda atribuir el incumplimiento de sus obligaciones básicas mínimas a la falta de recursos disponibles, debe demostrar que se han hecho todos los esfuerzos posibles para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, como una cuestión prioritaria, estas obligaciones mínimas" (Observación general 19, párrafo 60).

Fuente: Social Protection and Human Rights (s/f).

En ese sentido, la evaluación de los sistemas de protección social debería permitir determinar en qué medidas estos contribuyen con la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales y cómo responden a las dinámicas de riesgos y a su distribución social: si se diversifican, si se reducen o si amplían las brechas entre la dotación de ingresos, el riesgo individual y los niveles de protección deseados (CEPAL, s/f).

También se debe subrayar la centralidad de la protección social en la agenda global para el desarrollo, conocida como Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, dado que integra objetivos y metas esenciales para alcanzar los objetivos propuestos, estableciendo indicadores específicos que permiten medir su implementación.

Gráfico 2.1. Protección social en la Agenda 2030



Fuente: OIT, 2021, p. 35.

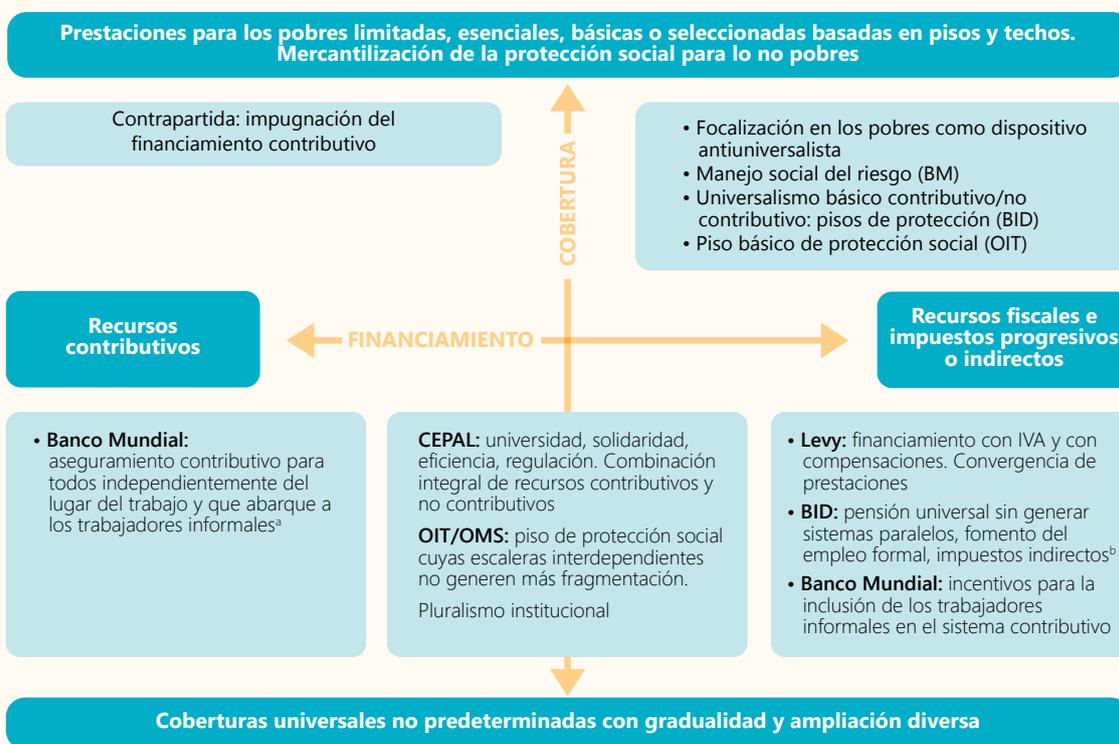
principales abordadas en esta sección, de vital importancia en el análisis y debate de los resultados: (i) definiciones conceptuales sobre protección social; (ii) principales tensiones discursivas de la protección social; y (iii) la protección social y la relación con el Estado, el mercado, la familia y la comunidad desde la perspectiva del ciclo de vida.

Resumen de las principales definiciones conceptuales sobre protección social

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, s/f)	<p>La protección social se orienta a abordar los riesgos que enfrenta toda la población a lo largo del ciclo de vida, así como a los problemas estructurales de la pobreza y la desigualdad. De acuerdo con lo acordado en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI) aprobada por los Estados miembros de la CEPAL, la protección social busca, más específicamente, “garantizar el acceso a ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente de manera universal, servicios sociales (como salud, educación, agua y saneamiento), vivienda, políticas de inclusión laboral y trabajo decente”. En ese sentido, los sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social cumplen un papel fundamental para superar la pobreza, reducir las desigualdades y responder a situaciones de emergencias y riesgos.</p> <p>Fuente: Cepal</p>
La estrategia del Banco Mundial para la protección social y el trabajo 2012-2022	<p>Los sistemas, las políticas y los programas de protección social y empleo ayudan a las personas y las sociedades a gestionar los riesgos y la volatilidad, y las protegen de la pobreza y la indigencia a través de instrumentos que mejoran: (i) la <i>capacidad de recuperación para los vulnerables</i>, mediante seguros contra el impacto de la disminución del bienestar ocasionada por diversas perturbaciones; (ii) la <i>equidad para los pobres</i>, mediante la protección contra la indigencia y la promoción de la igualdad de oportunidades; (iii) <i>Las oportunidades para todos</i>, a través de la promoción del capital humano en los niños, las niñas y los adultos y medidas para “conectar” a hombres y mujeres con empleos más productivos.</p> <p>Fuente: Banco Mundial, 2022.</p>
Recomendación 22 relativa a los pisos de protección social (OIT, 2012)	<p>Los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Estos deben comprender las garantías básicas de la seguridad social: a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.</p> <p>Fuente: OIT, s/f.</p>
BID - INDES	<p>El universalismo básico propone “acciones de cobertura universal” y “prestaciones seleccionadas”, que constituyan verdaderos pisos de protección que se deberán fortalecer gradualmente. Se trata de brindar una cobertura universal de un “conjunto limitado de prestaciones esenciales para categorías de población definidas a partir de ciertos atributos”, o bien de “un conjunto limitado de prestaciones básicas” que variaría de acuerdo con las posibilidades y definiciones propias de cada país</p> <p>Fuente: Filgueira et. al, 2006, p. 46.</p>

Resumen de las principales tensiones discursivas de la protección social

Gráfico 2.2. Tensiones discursivas sobre la protección social



Fuente: Sojo, 2017, p 36

En Latinoamérica, los planteamientos asociados al financiamiento y la cobertura de la protección social han sido ejes fundamentales de debates y tensiones en los últimos años. En ese sentido, el gráfico 2.2 muestra, en su eje horizontal, las tendencias y la ubicación de las principales líneas discursivas en relación con el financiamiento de la política de protección social, las líneas discursivas se concentran entre los cuadrantes III y IV, transitando desde la perspectiva contributiva a la no contributiva. Ello resulta particularmente problematizable, dado el peso real de los recursos contributivos en la actualidad y el rol que podrían adquirir producto de la implementación de estrategias de formalización del mercado laboral (Sojo, 2017).

Por otro lado, en el eje vertical, se coloca atención en los planteamientos asociados a la cobertura, lo que nos permite observar cómo, en el cuadrante II, se aglutinan las posiciones más restrictivas sobre el papel que debe desempeñar el Estado en términos de protección social, con énfasis en las bajas coberturas, las políticas focalizadas en los pobres y una reducida diferenciación de los riesgos. Contrariamente, en el cuadrante IV se ubican las propuestas que expresan mayor preocupación por la estratificación de la protección social y por caminar hacia una mayor convergencia de las prestaciones. Ahora bien, en ambos casos —II y IV— el financiamiento de las políticas está generado mediante impuestos indirectos, reduciendo la orientación redistributiva del financiamiento de la protección social (Sojo, 2017).

2.1.3. Las mujeres y las políticas de protección social

A diferencia de lo que suele decirse, la política social —en particular, las políticas de protección social— ha trabajado con concepciones sobre las necesidades sociales profundamente marcadas por el género, paternalistas⁷ y patriarcales (Molyneux, 2007). El acceso de las mujeres a los derechos sociales ha estado históricamente condicionado a su situación de madres y esposas; es decir, a la distribución sexual del trabajo que asigna a los hombres la responsabilidad de sostener económicamente a la familia, les garantiza acceso al empleo y la protección social que este implique, asignando a las mujeres responsabilidades de cuidado del marido, hijas e hijos, y estableciéndolas como dependientes y beneficiarias de la protección social mediante el cumplimiento de dichos roles por un lado, y, por el otro, su inserción progresiva en el mercado laboral, caracterizada por una baja remuneración, la informalidad y una escasa capacidad de organización y/o inclusión de necesidades específicas en las agendas sindicalista.

Cabe apuntar que los cambios han sido experimentados de manera muy desigual por las mujeres de distintos grupos socioeconómicos, geográficos, étnicos y raciales. En ningún caso, sin embargo, su alcance ha sido suficiente para eliminar las dinámicas familiares patriarcales que limitan el empoderamiento económico de las mujeres o las dinámicas de mercado que las sustentan. También quedan tareas pendientes en cuanto a la modificación de las leyes y políticas discriminatorias que reproducen las desigualdades en el interior de las familias. (PNUD, 2018, p. 85).

En América Latina, incluso durante el periodo de inserción masiva de las mujeres al mercado laboral o de acceso a la educación y la salud o de presencia, en general, en el ámbito público, sus principales deberes siempre fueron ubicados y esperados dentro de la familia. Lo que, en términos de Molyneux (2000), dialoga directamente con el hecho de que la provisión de bienestar a las mujeres se basó, sobre todo, en supuestos maternalistas; es decir, en garantizar el acceso a los derechos en virtud de su *ser madre*, asumiendo esto como el destino presente o futuro para todas las mujeres, cuestión que prevalece en las políticas de protección social no contributiva, centradas en la atención de población en situación de pobreza y/o pobreza extrema, en las cuales las mujeres indígenas y afrodescendientes se encuentran sobrerrepresentadas en la región.

Es importante indicar que los cambios en la inserción laboral de las mujeres han estado asociados con diversos procesos de transformación de la estructura económica, social y cultural, así como con el establecimiento de nuevos marcos normativos, la incidencia en determinadas políticas públicas

⁷ Tendencia a aplicar las formas de autoridad y protección propias del padre en la familia tradicional a relaciones sociales de otro tipo: políticas, laborales, etc. (fuente: RAE, <https://dle.rae.es/paternalismo>)

y/o el comportamiento del sector privado. Por ejemplo, durante las décadas de 1960 y 1970, el ingreso de las mujeres al mercado laboral estuvo basado en la expansión del nivel educativo, lo cual generó una brecha entre aquellas mujeres con mejores credenciales educativas y, por tanto, de ingresos en desmedro de quienes se encontraban en estratos socioeconómicos más bajos. Para la década de 1990, además de las transformaciones económicas, también se dieron transformaciones en las esferas laboral y social, las cuales promovieron la continuidad del proceso de feminización de la fuerza laboral en determinados ámbitos de la economía y el mercado (PNUD, 2018).

Las mujeres y la protección social en América Latina

Según el Observatorio de Igualdad de Género (OIG) de la CEPAL (2020), en 17 países de América Latina, el 27 % de mujeres y el 13,3 % de hombres mayores de 15 años no acceden a ingresos propios. Del grupo de mujeres, el 25,9 % viven en áreas urbanas y el 32,3 %, en áreas rurales; además, el mayor porcentaje de ellas —45,5 %— tiene entre 15 y 24 años y el menor porcentaje —18,7 %—, más de 60 años. Sobre su situación socioeconómica, el 42,4 % se ubica en el quintil más bajo, mientras que el 15,6 % se ubica en el quintil más alto (CEPALSTAT, s/f). Sobre la tasa de participación en la actividad económica a nivel de la región, el 50,2 % son mujeres y más del 60 % de ellas tiene entre 25 y 59 años (CEPALSTAT, s/f). De la población femenina ocupada, el 52 % lo hace en el sector servicios —electricidad, gas y agua; transporte, almacenamiento y comunicaciones; servicios financieros a empresas; servicios comunales, sociales y personales; entre otras de servicios no especificados— y el 30 % en el sector comercio, hoteles y restaurantes (PNUD, 2020, p. 9). Sin embargo, el nivel de informalidad de esta participación es muy alto.

Al 2016, en promedio el 51,8 % de mujeres —respecto del total de aquellas ocupadas— trabajaban en sectores de baja productividad —lo cual se relaciona significativamente con trabajos con un alto grado de informalidad— y, de este grupo, solo el 17,8 % estaban afiliadas o cotizando en un sistema de pensiones (CEPAL, 2019, p.20). No obstante, esta situación se agravó severamente en los últimos años, particularmente por los efectos de la pandemia. De acuerdo con un análisis de la OIT (2021), América Latina y el Caribe fue la región que experimentó mayor pérdida de empleo e ingresos para la población femenina como resultado de la pandemia; principalmente, para las jóvenes. Esto estaría asociado a la fuerte presencia de mujeres en los sectores económicos más afectados: hotelería, restaurantes, actividades de servicios y en hogares, entre otros, que sostienen los sistemas de cuidados. Según un reciente informe de la CEPAL (2021, p. 2), la pandemia por Covid-19 significó para las mujeres un retroceso de más de diez años de participación en el mercado laboral.

Sobre el acceso a seguridad social, a nivel mundial hasta el año 2016, el 73 % de la población femenina no accedía —o accedía parcialmente— a seguridad social, y alrededor del 65 % de mujeres que ya había superado la edad de jubilación no recibía ningún tipo de pensión ordinaria (ONU MUJERES

Y CEPAL, 2020). En América Latina y el Caribe, un bajo porcentaje de mujeres que trabajan en los sectores más afectados por la pandemia están afiliadas o cotizan un sistema de seguridad social: 35,8 % en el sector del comercio, 45,5 % en el sector manufacturas, 25,9 % en el sector turismo y 24 % en el sector de hogares (CEPAL, 2021, p. 4). Además, esta desprotección se agrava según la condición étnico-racial, especialmente para trabajadoras indígenas y afrodescendientes, como ocurre en Bolivia, México y Perú (CEPAL, 2020, p. 122).

En América Latina y el Caribe, entre 11 y 18 millones de personas realizan trabajos domésticos y de cuidados remunerados; de ellas, el 93% son mujeres y más del 77,5 % lo realiza en la informalidad. Además, sus ingresos son iguales o inferiores al 50 % del promedio de todas las personas ocupadas, pese a que la mayoría de países en la región cuenta con un salario mínimo definido. La población afrodescendiente (63 %)⁸ e indígena se encuentra sobrerrepresentada en el trabajo doméstico, y, en el caso de la población migrante que realiza este trabajo, el 73,4 % son mujeres (CEPAL, 2020).

Considerando solo a la población femenina ocupada en la región, el 17 % realiza trabajo doméstico y familiar, y el 6 % de ese grupo no recibe remuneración alguna; sin embargo, en países como Ecuador y Bolivia, la cifra es mayor al 20 %. En el caso de Perú, esta llega al 15 % (PNUD, 2020, p. 8). Según el OIG de la CEPAL (2020), en comparación con los hombres, las mujeres dedican el triple del tiempo al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados —lo que restringe su autonomía económica—. El mayor porcentaje de mujeres con dedicación exclusiva a las labores del hogar se ubica en el quintil 1, con 39,2 %, y en zonas rurales con 35,7 %. Este trabajo sustenta a las sociedades y las economías, pues asume el costo de los cuidados de las familias y muchas veces suple las carencias en materia de servicios sociales (ONU MUJERES y CEPAL, 2020). En Perú, las actividades no remuneradas recaen principalmente en el cuidado de niñas, niños, personas adultas mayores, personas con enfermedades y personas con discapacidad; preparación de alimentos, limpieza del hogar; lavado, planchado y cuidado de prendas de vestir; realización de compras, pago de servicios y trámites; reparación y mantenimiento de la vivienda; cuidado de animales y mascotas; entre otras (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 10).

Wainerman, en PNUD (2018) señala que, para la década de 1990, las responsables del incremento de las mujeres en el mercado laboral, independientemente de la etapa del ciclo de vida que estuvieran atravesando, fueron mujeres mayores de 35 años, casadas y en su mayoría cónyuges del jefe de hogar. Otros elementos característicos de dicha década también fueron la pérdida de empleo y la

8 Según datos de ocho países: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá.

desocupación masculina, particularmente entre los jefes de hogar; así como el incremento de las separaciones, divorcios y el establecimiento de hogares monoparentales y de hogares encabezados por jefas de hogar mujeres. Además, durante la década de 1990:

Se produjo en América Latina una disminución de la brecha de participación entre las mujeres pobres y el resto de las mujeres, con un movimiento de entrada al mercado de trabajo significativamente más intenso entre las más pobres [...]. La tasa de participación de estas últimas en 1998 fue del 36,2 %, mientras que la tasa de participación de las mujeres de ingresos medios fue del 48,3 % y la de las mujeres de ingresos altos alcanzó un 55,4 % [...]. Dicha tendencia se refleja, por ejemplo, en el aumento de la proporción de mujeres empleadas en el servicio doméstico [que pasó del 13,8 % al 15,1 %] (PNUD, 2018, p. 20).

En esa misma línea, CEPAL (2021) señala que aproximadamente el 60 % de las mujeres en hogares con presencia de niñas y niños menores de 15 años ha declarado no participar del mercado laboral, debido a la necesidad de atender responsabilidades familiares. Mientras, en hogares sin presencia de niñas y niños en el mismo rango de edad, esta cifra es de aproximadamente 18 %. Se debe considerar los niveles de precarización en el trabajo de cuidados remunerado, expresados en los niveles de informalidad con un 76 % de mujeres que no cuentan cobertura de seguridad social, y en el hecho de que sus salarios se encuentran entre los más bajos en el campo de los trabajos remunerados.

La relación Estado, mercado, familia y comunidad y la protección social y las necesidades de cuidado, según el ciclo de vida.

Integrar el enfoque de ciclo de vida en el análisis y la configuración de las políticas de protección social permite analizar las herramientas, mecanismos y dispositivos existentes desde una perspectiva centrada en los derechos, los problemas, los riesgos y las necesidades de cuidado inherentes a cada etapa de la vida, y analizar la relación e interacción entre el Estado, el mercado, las familias y las comunidades.

La *niñez* se constituye un período de alta dependencia, necesidades de cuidado y de relacionamiento con el mundo externo, esencialmente a través de la familia —el rol y el estatus fundamental es el de hijo o hija y educando—. Los riesgos que se convierten en daños en esta etapa de la vida tienen efectos duraderos sobre sus oportunidades de bienestar futuro. El papel del Estado en esta etapa se despliega mediante: (i) la protección directa de bienes y servicios a la niñez; (ii) la protección de las familias, para que puedan proteger a niños y niñas; y (iii) la regulación de las acciones que las personas adultas, en el contexto familiar, pueden o deben realizar respecto de niños, niñas y adolescentes.

La *juventud*, definida como un período de transición hacia la vida adulta, en el que se asume y/o espera un proceso de emancipación de la dependencia familiar y la reducción de las necesidades de cuidado. Se caracteriza particularmente por cinco eventos dicotómicos: la salida del sistema educativo, el ingreso al mercado laboral, el abandono del hogar de origen, la formación de pareja y el inicio de la fase reproductiva. En esta etapa, el rol protector predominante centrado en la familia se traslada de manera creciente hacia el mercado y el Estado. Se tienen la expectativa de que los derechos y los accesos al bienestar se definen a partir del estatus y el desempeño individual; asimismo, la mediación de la familia se vuelve más reducida.

La *vida adulta*, caracterizada por la autonomía y completitud de los vínculos con la sociedad en general. En esta etapa, la vida laboral activa y la etapa reproductiva, con sus respectivas cargas de dependencia en niñez y adolescencia —y que, particularmente, asigna responsabilidades de cuidado a las mujeres— constituye el período más prolongado de la vida de las personas y aquel en que el vínculo con el mercado adquiere mayor importancia. Se debe considerar que, en torno a esta etapa, se han configurado los componentes tradicionales de la protección social. Así, el rol del Estado se orienta a apoyar la inserción de las personas en el mundo del trabajo, regular las relaciones laborales, desarrollar mecanismos de aseguramiento para que las personas puedan hacer frente a las vicisitudes externas o biográficas y generar instrumentos no contributivos para garantizar derechos y cerrar brechas de bienestar. A su vez, dada la importancia del acuerdo entre las personas adultas que agregan recursos a la familia, ante la disolución de dichos vínculos el Estado tampoco debe ser indiferente y debe desarrollar sistemas de protección y apoyo. En esta etapa, las personas transforman capacidades acumuladas en las etapas previas en trayectorias diferenciadas de productividad, acceso al bienestar, pertenencia a redes sociales y, con ello, de riesgos y recursos de protección.

La *vejez* o *tercera edad*, caracterizada por una paulatina disminución del rol laboral activo y un incremento de las necesidades de salud y cuidado, asociados a enfermedades crónicas no transmisibles —que tienen consecuencias económicas directas— y unas mayores dependencia y necesidades de cuidado. Para quienes han contado con acceso a la protección social contributiva y/o han tenido capacidad de ahorro en la edad adulta, se inicia una fase de uso de dicho acumulado; pero, para quienes no los han tenido, comienza un período de dependencia económica y/o pauperizaciones crecientes. De no mediar la acción decidida del Estado, en esta etapa las condiciones de vida de las personas son resultado de sus experiencias pasadas y de la forma en que accedieron al bienestar en las etapas previas del ciclo vital. Las trayectorias laborales y familiares, la capacidad de acumular activos monetarios y físicos a lo largo de la vida y la forma en que las oportunidades y riesgos del pasado se articulan con la estructura de protección presente son claves para analizar el bienestar en la vejez y los logros de los sistemas de protección social en esta etapa del ciclo de vida.

Adaptado de Cecchini et al, 2015, pp. 40-42.

Para el caso de la contribución económica del trabajo no remunerado de las mujeres, según CEPAL (2021), la cifra se encuentra entre el 15,9 % y el 25,3 % del PIB, cuyo aporte de las mujeres representa aproximadamente el 75 % del valor total. Además, debe considerarse que, a mayor cantidad de trabajo de cuidado realizados, mayor dificultad para superar la pobreza, debido a que el poco tiempo reduce las oportunidades de inserción al mercado laboral por parte de las mujeres. CEPAL también señala que las mayores tasas de pobreza extrema en América Latina se producen en los hogares monoparentales, y que el 85 % de ellos están encabezados por mujeres a cargo de niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, es preciso indicar que, para muchas mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes en situación de pobreza, el trabajo de cuidados se convierte en la única opción laboral. Por tanto, las condiciones de precariedad en las que se desarrollan, sin derechos laborales ni acceso a protección social, sumadas al bajo salario y la desvaloración social, ubican a estas mujeres en círculos de exclusión que limitan sus oportunidades reales de salir de la pobreza y acceder al desarrollo.

2.1.4. Políticas de protección social y población migrante

En un mundo globalizado, las migraciones —más allá de las motivaciones individuales que las expliquen— juegan un papel importante en los procesos de reproducción social, esto es, en la capacidad de una sociedad de autoorganizarse integrando las dinámicas, racionalidades, contradicciones y funcionalidades de los más diversos agentes, procesos y estructuras que habilitan la posibilidad de reproducirse en el espacio y en el tiempo (Canales, 2016).

La migración está principalmente relacionada con: (i) la reproducción demográfica, debido al rol que desempeña en la complementariedad de dinámicas de población entre las regiones de origen y las regiones de destino, en términos de envejecimiento, fecundidad y transiciones demográficas, etc.; (ii) la reproducción económica, debido a que tiene un doble efecto sobre la reproducción del capital, con la transferencia de fuerza de trabajo y capital humano entre contextos de origen y destino, así como con el flujo de recursos, en particular las remesas a países de origen, fundamentales para la reproducción social de las familias en los contextos de origen; y (iii) la reproducción de la estratificación socioeconómica; es decir, la reproducción de las diferencias y desigualdades sociales en los países de origen —debido a la dependencia con las dinámicas laborales y económicas de los contextos de llegada y, en los países de destino, debido a que el trabajo de las personas migrantes suele concentrarse en actividades asociadas a la reproducción social y cotidiana de la población del país de origen, como el trabajo doméstico y de cuidados— (Canales, 2016).

En ese sentido, las dinámicas migratorias son impactadas y tienen efectos diversos y plurales, en términos de protección social, en las diversas etapas del ciclo migratorio. Muchas veces, implicarán la superposición de sistemas de protección, tanto de los países de origen como de los países de tránsito y de destino. Esto se expresa a través de diversos desafíos de portabilidad y beneficios, que serán ganados y/o perdidos según la naturaleza, universalidad y perspectiva de derechos de cada sistema de protección social del país en el que se encuentre la persona migrante y, en la mayoría de los casos, será determinada por condición de regularidad o irregularidad migratoria.

Iniciado el proceso migratorio, muchas veces se inicia *también* un proceso de desconexión con al sistema de protección social, lo que puede incluir pérdida de beneficios de protección social como, por ejemplo, los montos cotizados en los sistemas previsionales y de salud, además de la posibilidad de pérdida de protección social por parte de las y los miembros del hogar que permanecen en el país de origen, así como de las redes informales gestionadas a nivel familiar y/o comunitario. Esto, además, podría establecer efectos presentes y/o futuros, en el caso de que se plantee la posibilidad de retorno al país de origen. Por otro lado, está la gama de servicios de protección social a los que la persona migrante puede o no acceder durante el proceso migratorio y que en, la mayoría de los casos, está directamente asociada a la condición regularidad o irregularidad a la que dicho proceso migratorio responda.

Finalmente, las formas de acceso a la protección social en el lugar de destino, producto de las características del propio sistema de protección social y de su nivel de universalidad y articulación con un enfoque de derechos, así como de la posibilidad real de las personas migrantes para acceder a un trabajo formal, lo que, particularmente en América Latina, garantiza el acceso a un sistema y/o mecanismos de protección social contributiva.

Cabe resaltar que, en muchos escenarios, la protección social también puede ser generada por canales informales como el establecimiento de redes sociales, comunitarias, provistas por actores de la sociedad civil y/o de la cooperación internacional. De igual forma, existen casos en que la protección social se da a distancia; por ejemplo, mediante el envío de recursos por parte de familiares y/o amigos del país de origen, con la finalidad de solventar las necesidades de la persona y/o familia migrante en el lugar de destino (Maldonado et. al, 2018).

Cabe mencionar que, para el caso de América Latina, el actual proceso masivo de migración de la población venezolana ha representado un desafío particular para los sistemas de protección social; sumado a los efectos de la pandemia, se han generado tensiones, mecanismos y prácticas diversas de exclusión e inclusión en los sistemas de protección social en general, así como en la implementación de instrumentos específicos de protección social, con el protagonismo de las transferencias monetarias.

Sobre el fenómeno migratorio venezolano y la ayuda humanitaria de la cooperación

Desde el 2015, millones de personas venezolanas migraron a diferentes países —Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Panamá y Trinidad y Tobago— en busca de oportunidades económicas, seguridad y alimentación, debido a la situación socioeconómica de su país. En diciembre del 2017, se calculó que alrededor de un millón de venezolanos vivían en el exterior y, para octubre del 2020, esta cifra aumentó a 5,4 millones, convirtiéndose en el desplazamiento más grande en la historia (OIM, 2021a).

Las personas venezolanas que ingresaron al Perú, desde el 2017 hasta el 15 de julio del 2020, fueron 1 299 955 (Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú, s/f), constituyéndose, a nivel global, en el segundo país con mayor recepción de refugiados y migrantes venezolanos después de Colombia. Entre los cinco primeros países receptores también están Ecuador, Chile y Brasil (R4V, 2022).

En América Latina y el Caribe, países como Colombia, Ecuador, Guyana, Panamá y Perú excluyen a los migrantes —regulares e irregulares— de sus programas de protección social. Esto se mantuvo durante la pandemia por Covid-19. La asistencia humanitaria ha contribuido a complementar las respuestas de protección social que no consideraron a dicha población (IPC-IG, UNICEF y WFP, 2021). En el 2018, se estableció la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes (R4V) con la misión de abordar las necesidades de protección, asistencia e integración tanto de los refugiados como de los migrantes venezolanos, mediante el complemento y el fortalecimiento de las respuestas nacionales y regionales de los gobiernos. Esta plataforma está conformada por 21 organizaciones, incluidas 17 agencias de la ONU, 15 organizaciones de la sociedad civil, cinco donantes, dos instituciones financieras y la Cruz Roja. Interviene en áreas como educación, seguridad alimentaria, salud, transporte, integración, protección, agua y saneamiento, alojamiento, transferencias monetarias, entre otras.

El acceso de la población migrante venezolana a la protección social contributiva está particularmente vinculado al acceso a un empleo formal que, a su vez, está asociado a contar con una condición migratoria regular y categorías de visa o residencia que habiliten el acceso al mercado laboral formal. Además, se debe considerar que el 60 % (IPC-IG, UNICEF y WFP, 2021) de las personas trabajadoras activas en la región pertenece al sector informal.

Asimismo, considerando que los programas de transferencias monetarias están establecidos como pilares de los sistemas de protección no contributiva de América Latina, el acceso a la protección social por parte de la población migrante venezolana sin empleo formal está supeditado a la capacidad de acceder a dichos programas. Estos están asociados al cumplimiento de criterios de elegibilidad, que suelen incluir condición migratoria regular, documentación de identificación, clasificación socioeconómica —pobre o pobre extremo—, acreditación de un número de años de residencia, criterios de exclusión a extranjeros —como en el caso de Ecuador y el programa de Bono de Desarrollo Humano—, etc. (IPC-IG, UNICEF y WFP, 2021).

Las barreras que enfrenta la población migrante en América Latina, particularmente la población venezolana, tensionan sustantivamente el derecho a la protección, tal como indica la nota técnica de ACNUDH sobre acceso a servicios y protección de los derechos económicos, sociales y culturales vinculada a las cuestiones contenidas en el Pacto Mundial para la Migración:

Todos los seres humanos, independientemente de su estatus migratorio, tienen el mismo derecho a disfrutar de sus derechos humanos sin discriminación. Esto incluye todos los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, la seguridad social y un nivel de vida adecuado, vivienda, salud y educación. Si bien los Estados pueden hacer distinciones legítimas en la prestación de servicios para garantizar el acceso a estos derechos, tales distinciones nunca pueden ser discriminatorias (OHCHR, s/f).



2.2. Los programas de transferencia monetarias y las políticas de protección social

Para el 2015, 20 países de América Latina y el Caribe contaban con un total de 30 PTMC; esto evidencia su importancia en materia de protección social y superación de la pobreza en la región. El incremento sostenido de dichos programas estuvo directamente relacionado con el incremento de usuarios; es decir, pasar de un millón de personas en 1996 a 132 millones de personas para el 2015, lo cual representó alrededor del 20,9 % de la población y el 17,5 % de los hogares de América Latina. Estas políticas de “bajo costo” representaron una inversión que ha pasado de US\$ 0,9 millones en 1996 a US\$ 20 162 millones en el 2015, significando 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).

Entre el 2019 y el 2020, los programas de transferencia monetarias multipropósito (PTMM) se constituyeron en uno de los principales instrumentos de protección social aplicados para la atención de población venezolana migrante y refugiada, alcanzando 151 364 personas en el 2019 y escalando a 438 348 personas inmigrantes y de la comunidad de acogida en el 2020. De estas, el 68 % eran migrantes y refugiados venezolanos —alrededor de 300 mil personas— (IPC-IG, UNICEF y WFP, 2021; R4V: 2020).

Entre el 13 de marzo y el 24 de abril del 2020, 29 países de América Latina adoptaron 126 medidas de protección social para ayudar a los hogares más pobres y vulnerables a hacer frente a la pandemia del Covid-19. Entre estas, tuvieron particular protagonismo los programas de transferencias monetarias (PTM): se crearon nuevos PTM —aproximadamente, el 27 % del total de las medidas— y se aumentó el dinero destinado a los existentes —13 % de las medidas—, se anticipó su entrega —5 % del total de las medidas— y se aumentó su cobertura poblacional —4% del total—. Estos programas, para el año 2020 son el apoyo de aproximadamente 90,5 millones de los hogares más pobres y vulnerables —385,7 millones de personas, el 58 % de la población de la región— para hacer frente a la pandemia, representando alrededor de un 0,7 % del PIB del 2020 (CEPAL, 2020).

Queda clara la centralidad de los PTM como piezas esenciales asociados a los sistemas y/o políticas de protección social en América Latina. Particularmente, como instrumentos de protección social no contributiva frente a riesgos diversos asociados a la pobreza en contexto de desarrollo y, cada vez más, en contexto de emergencia como instrumentos de ayuda humanitaria. A continuación, se realizará un breve recorrido por el proceso de creación y evolución de estos programas en la región, tomando como punto de partida los PTMC, que son los de más larga y amplia trayectoria en la

región, para continuar con los PTMM, usados principalmente en los últimos años por la Cooperación Internacional para el Desarrollo, y concluirá con la relevancia que tuvieron estos programas como medidas de protección social frente a la pandemia por Covid-19.

Los *programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC)* aparecieron en América Latina a inicios de la década de 1990, para compensar las consecuencias de los ajustes económicos posteriores al Consenso de Washington (Cecchini y Atuesta, 2017). Estos programas conservan una “fórmula” similar pese a la diversidad política, cultural y social de la población objetivo, el sector implementador y la complejidad de los problemas de pobreza, exclusión y desigualdad: condicionan transferencias modestas de dinero a *mujeres racializadas —no blancas— en situación de pobreza*, siempre que ellas garanticen el cumplimiento de ciertas obligaciones de aprovisionamiento y cuidado hacia los niños y las niñas de sus hogares.

Dada la matriz de desigualdad de América Latina, se tiene que estos programas juegan un papel central en la vida de las *mujeres racializadas —no blancas—* de la región, dado que el peso de las transferencias monetarias en los ingresos totales de los hogares es mayor para estas mujeres que para los hombres, variando de un 22 % en el caso de las *mujeres indígenas —promedio simple de nueve países—* a un 27 % en el caso de las *mujeres afrodescendientes —promedio simple de cuatro países—* (CEPAL, 2016c). No deja de llamar la atención cómo, pese a los cambios de gobierno, orientación política y equilibrio de poder político en la región, se han mantenido sin modificaciones sustantivas y se han consolidado —a diferencia de otros programas sociales— como un instrumento efectivo de reducción de pobreza monetaria y protección social de los sectores más vulnerables de la sociedad latinoamericana.

Estos programas han jugado un papel clave en vincular al Estado y sus sistemas de protección con las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, dado que han influido en el proceso de adecuación, disponibilidad y calidad en la oferta de los servicios que brinda el Estado. No obstante, estos instrumentos de protección social se asientan en el trabajo de cuidado no remunerado de las *mujeres racializadas —no blancas—*, depositando la responsabilidad de la pobreza en la familia —*fundamentalmente, en las madres—*, reduciendo, además, la conceptualización de la pobreza a un problema de ingresos monetarios.

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).

El Banco Mundial señala que estos programas:

[S]uelen 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 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 y Valencia, 2011, p. 204).

En ese sentido, son importantes los riesgos planteados por Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) respecto de:

[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 (Martínez, 2011, 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).

En relación con los tipos de condicionalidad, Cecchini y Madariaga (2011, p. 89) 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 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, ocupan 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, Britto y Godoy, 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 (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.

Por otro lado, si bien las transferencias monetarias multipropósito en el campo de la ayuda humanitaria hace 15 años tenían presencia residual, estas pasaron a representar el 8 % de la asistencia humanitaria en el 2015 y, en la actualidad, constituyen una parte esencial de la asistencia humanitaria internacional, representando, para el 2019, el 17,9 %; es decir, un total de US\$ 5 600 millones de dólares destinados a su implementación (CALP, 2020). Algunos actores que jugaron un papel clave para la inclusión de los programas de transferencia en efectivo en los contextos humanitarios fueron el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Oxfam y la red CALP, así como donantes y gobiernos, especialmente el gobierno británico (Mahmood, en Peachey, 2021).

Cuando se habla de efectivo con demasiada frecuencia, se “enmarca en el lenguaje de la innovación” cuando, de hecho, si “realmente miras, ¿cuál es la forma más sensata de ayudar a las personas en un entorno donde hay acceso al mercado y la gente tiene dinero? No lo inventamos nosotros” (Bailey, en Peachey, 2021, 13:21).

Gráfico 2.3. Volumen y financiación de los PTM

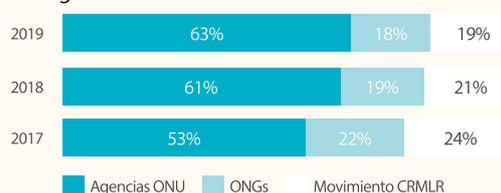
El volumen mundial de los PTM alcanzó los 5.600 millones de dólares en 2019, tras haber aumentado cada año desde los 2.000 millones de dólares en 2015. El porcentaje de la asistencia humanitaria internacional en PTM también creció, situándose en el 17,9% en 2019, frente al 7,9% en 2015.

Los costos de programación en los PTM según los canales de entrega en miles de millones de \$



Se espera que continúe el crecimiento del uso de los PTM. Entre otros aspectos, es probable que la eficiencia relativa de los PTM promueva la escalada de los programas, en particular a medida que se amplíe la brecha entre las necesidades y la financiación y aumente la presión para "hacer más con menos".

Volúmenes de PTM en el mundo según el tipo de organización



El crecimiento del uso del PTM sigue siendo desigual entre los agentes humanitarios. La proporción de la financiación programada por las NNUU y sus socios ha aumentado anualmente desde 2017, alcanzando el 63% en 2019.

La utilización de las transferencias monetarias, en relación con los cupones, ha aumentado como porcentaje de los PTM desde 2015, constituyendo tres cuartas partes del total en 2019.

El seguimiento del volumen de los PTM ha mejorado y se han acordado los requisitos de información al respecto. Sin embargo, todavía se requieren una labor e inversión considerables para cumplir los compromisos a este nivel.

Fuente: CALP, 2020.

La implementación de los programas de transferencia monetaria en el contexto humanitario ha mantenido cuestionamientos similares a los generados en su proceso de implementación en contextos de desarrollo, como: ¿por qué dar dinero a los pobres?, ¿por qué dar dinero a las mujeres pobres?, ¿cuáles serán los efectos sobre la inflación?, ¿cómo ve abordarán los temas de seguridad?, etc. Sin embargo, hay un especial énfasis en la generación de evidencia y la formulación de ensayos e investigaciones, la cual ha tenido influencia en su incremento sustantivo como instrumento de protección social en contexto humanitario.

Lo anterior, sumado a los acuerdos establecidos en la Cumbre Mundial Humanitaria del 2016, Grand Bargain, así como los Diez Principios Comunes de Asistencia en Efectivo Multipropósito de ECHO para Responder a las Necesidades Humanitarias y el informe del Panel de Alto Nivel - Nota Estratégica: Transferencias de efectivo en contexto Humanitarios del 2016, ha brindado condiciones para el establecimiento de los programas de transferencia monetaria como instrumento privilegiado en la implementación de la ayuda humanitaria en contexto de emergencias, conflictos y/o desastres.

A su vez, según el informe sobre el Estado Global de los Programas de Transferencias Monetarias 2020, elaborado por CALP (2020), se observa una tendencia a que un número menor de actores de mayor envergadura, principalmente agencias de la ONU y ONG internacionales, ejecuten una proporción mayor de PTM en el contexto global, llegando a representar cerca del 69 % del total para el 2019.

Un elemento importante en la implementación de este instrumento es que, al no establecer condicionalidades específicas, brinda la posibilidad de que el uso y los resultados finales sean determinados por las personas usuarias quienes, en muchos de estos programas en América Latina, han estado vinculados principalmente a atender las necesidades de alimentación, salud y cuidado de los miembros más vulnerables de la familia.

Por otro lado, la implementación de los PTM también ha representado desafíos con relación a los roles tradicionales y la forma de relacionamiento que han tenido los agentes humanitarios con las organizaciones sociales, los actores humanitarios locales y las personas usuarias. Esto, debido a que su aplicación demanda cierto nivel de decisión y autonomía de las personas receptoras de las transferencias, lo mismo que la modificación de formas de trabajar con los actores locales, de conectar los procesos humanitarios con los procesos asociados al desarrollo sostenible y de superar la perspectiva individualista para tener una perspectiva de sistema y de largo plazo que incluya la comprensión e interacción con los sistemas de protección social locales/nacionales.

Las transferencias de efectivo han sido un caballo de Troya para abordar algunos problemas importantes y de larga data, no solo sobre evidencia y efectividad, sino de nuestra cultura dentro del sistema humanitario internacional (Bailey, en Peachey, 2021, 43:30).

A su vez, ha implicado la identificación de un rol clave por parte de las organizaciones locales y comunitarias sobre la implementación del instrumento y su interacción con actores sociales y económicos locales directamente asociados con la implementación efectiva de la asistencia humanitaria. Sin embargo, la tendencia global sobre la implementación de los programas de transferencias monetarias crea serios desafíos frente al riesgo de reducir la ayuda humanitaria a la implementación de dichos instrumentos desde una perspectiva aislada, tal como cuando se expandieron los PTMC y la pretensión de reducir la protección social a la aplicación privilegiada de este único instrumento.

En ese sentido, se corre el riesgo de convertir a las víctimas de los desastres, conflictos y las emergencias en responsables de su propio éxito para salir adelante frente a las situaciones adversas;

esto en los planos locales. En el plano global, se corre el riesgo de deslocalizar el foco de atención en las personas y situarlo en los programas de transferencias monetarias (objeto) y el *cumplimiento* de los acuerdos del Grand Bargain (Bailey, en Peachey, 2021, 19:15). Por dichos motivos, “la atención debe centrarse en la calidad general de la programación [de la ayuda humanitaria] y no sólo en la de los PTM. Asegurar la calidad de los PTM puede ser un catalizador o un punto de entrada para explorar formas de mejorar la calidad de la respuesta humanitaria” (CALP, 2020, p. 8).

Gráfico 2.4. Retos para vincular los PTM con la protección social



Fuente: CALP, 2020, p. 14.

Por otro lado, la articulación entre los PTM implementados por agentes humanitarios y los sistemas de protección social locales y/o nacionales, aún expresan desafíos sustantivos para responder mejor a las crisis recurrentes y generar soluciones a largo plazo que permitan insertar y/o mantener a las personas en los sistemas de protección social contributivos y/o no contributivos del país cuando estos son sólidos. O, en su defecto, complementarlos e incidir en su fortalecimiento cuando estos son débiles o incipientes.

Para esto, podría considerarse las concesiones entre eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y sostenibilidad de los mismos sobre la base del contexto, los sistemas existentes y los marcos temporales (CALP, 2020). Esto es particularmente relevante en el contexto latinoamericano, en el cual los actores humanitarios han venido jugando un papel muy importante al abordar las deficiencias de cobertura e inclusión de los sistemas de protección nacionales, a fin de atender a las personas migrantes y refugiadas, particularmente población venezolana.

Usuaris frecuentes de los programas de *cash* en contextos humanitarios en América Latina.

Según información del BID (2021a), en siete países de América Latina y el Caribe, los programas de transferencias en efectivo llegan en promedio al 24 % de la población en pobreza extrema y al 17 % de la población en pobreza moderada. Los países participantes en la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela también señalan que su respuesta, principalmente a través de transferencias monetarias, se centra en hogares migrantes venezolanos vulnerables que, a causa de la falta de ingresos (i) no puedan cubrir necesidades básicas; (ii) estén expuestos a riesgos de protección; (iii) sufran inseguridad alimentaria; (iv) no accedan a vivienda adecuada; o (v) no logren su plena integración económica.

En el 2020, con la llegada de la emergencia sanitaria por la pandemia, la cobertura promedio de estas transferencias aumentó al 34 % en la región; es decir, 9 puntos porcentuales respecto del 2019. Los mayores aumentos se registraron en Perú (33 puntos porcentuales), Chile y Bolivia (27 puntos porcentuales en cada país). Sin embargo, esta situación evidenció que muchas personas, por su nivel de ingresos y su condición laboral, estaban excluidas del sistema de protección social y que los gobiernos no contaban con información sobre ellas (BID, 2021b).

Para la identificación y la selección de personas beneficiarias, además de considerar información socioeconómica ya existente, se priorizó evaluar los mecanismos de pago a utilizar para llegar a ellas (BID, 2021b). La CEPAL (2021) señala que antes de la pandemia el 18,5 % de personas vivía en un hogar receptor de transferencias, y que durante la pandemia esta cifra ascendió al 49,4 % (BID, 2021b). Se considera que, en promedio, el 14 % de beneficiados ya pertenecía al grupo de ingresos medios o altos; es decir, no debió ser considerado (BID, 2021a).

De acuerdo con un reporte de UNICEF (2016) sobre nueve países de América Latina, *las principales receptoras de los programas de transferencia monetaria son mujeres que viven en situación de pobreza, con alguna discapacidad y pertenecientes a grupos minoritarios*. Sin embargo, como señala CARE (2019), considerar como receptoras a las mujeres no garantiza que las transferencias sean sensibles al género. Inclusive, en algunos casos, este abordaje podría incrementar los riesgos al generar, por ejemplo, tensión y violencia dentro del hogar y/o la comunidad, incremento de responsabilidad para las mujeres, entre otros.

Finalmente, como ha sido mencionado, la pandemia por Covid-19 colocó nuevamente a los sistemas de protección social en el centro del debate y que los PTM se constituyeron en uno de los principales instrumentos de respuesta, tanto por parte de los gobiernos como de los actores internacionales de ayuda humanitaria.

Para mayo del 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) había declarado a América Latina como el epicentro de la pandemia de Covid-19 dado que, para entonces, concentraba cerca del 40 % de las muertes la enfermedad en el mundo, con una tasa de infección total que superaba a los 6,5 millones de casos y una pérdida de vidas de más de 350 000 (OCDE, 2020). A su vez, las medidas de confinamiento y distanciamiento social afectaron la oferta y demanda de muchos sectores de la economía, reduciendo la capacidad adquisitiva de los hogares y agregando una serie de desafíos que se sumaban a los problemas estructurales de informalidad, pobreza, desigualdad, etc., que la región ya venía enfrentando.

Hacia fines del 2020, se esperaba que la pobreza aumentara en 45,4 millones, con lo que la cifra total ascendería a 230,9 millones —alrededor del 37 % de la población de América Latina—, siendo los mayores aumentos en términos de tasa de pobreza en Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú, y, en términos de pobreza extrema, en Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Nicaragua (CEPAL, 2020).

El impacto generado por la pandemia y las medidas de respuesta establecidas por los gobiernos tuvieron un efecto desproporcionado en las mujeres, en tanto se incrementó excesivamente la carga de trabajo no remunerado, la pobreza, la violencia y la precariedad laboral, así como la reducción del acceso a los servicios públicos de salud y protección. Además, se sumó su mayor nivel de exposición al Covid-19, debido a su participación en los servicios asociados al sostenimiento de la vida como provisión de alimentos, servicios de limpieza, atención sanitaria, cuidados de salud institucionales, domiciliarios, etc. Por ejemplo, ellas representaban el 72,6 % de las empleadas en el sector salud de América Latina (CEPAL, 2020).

Incluso antes de la pandemia, una de cada tres mujeres de la región no contaba con ingresos propios. La pandemia del COVID-19, mediante la reducción abrupta de las opciones formales de cuidado (cierre de escuelas y centros de atención, trabajo doméstico remunerado) y de los sistemas informales (familias, vecinos, etc.), junto con la carga adicional para las familias que han implicado las cuarentenas, se ha agravado aún más esta situación (OCDE, 2020, p. 11).

De igual forma, las mujeres están sobrerrepresentadas en la economía informal y en los sectores con mayor riesgo de reducción de ingresos y/o pérdida de empleo, lo cual las deja más expuestas a las condiciones adversas de la crisis, afirmando los vínculos perversos entre la pobreza de tiempo y la pobreza monetaria, imposibilitando que retomen actividades que les permitan generar ingresos sostenibles e incorporarse plenamente al sector económico. Tal como señala ONU MUJERES y CEPAL (2020), el equilibrio entre el trabajo y la vida privada de las mujeres se ha deteriorado, ya que se han visto obligadas a hacer malabares con su empleo remunerado y las responsabilidades adicionales de cuidado de los niños y otros miembros de la familia, la supervisión de la escolarización en el hogar y las actividades domésticas, como la cocina o la limpieza.

Varios estudios han criticado la “romantización” de las medidas de cuarentena y distanciamiento social, que terminan por invisibilizar estas tensiones y cuestiones en torno a la salud. Incluso aquellas mujeres, principalmente de clase alta o media, que han conservado su empleo [...], se enfrentan a tener que continuar trabajando de forma remunerada en la empresa, al mismo tiempo que asumen la mayor carga del trabajo de cuidado dentro del hogar, y deben lidiar con las consecuencias de esto, no solo en su productividad sino también en su bienestar personal (ONU MUJERES y CEPAL, 2020, p. 11).

Según los datos establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en América Latina, la quinta parte de la población trabaja de forma remunerada en sectores vinculados al cuidado. Es el caso de las y los trabajadores en educación, salud, cuidado personal y trabajo doméstico remunerado; este sector representa un tercio del empleo femenino y está caracterizado por condiciones laborales precarias, situaciones de abuso y violencia y/o con sanciones salariales que amplían la brecha salarial (ONU MUJERES y CEPAL, 2020).

Las mujeres, con sus trabajos domésticos y de cuidados remunerados y no remunerados, jugaron un papel clave en la respuesta a la pandemia, desempeñando un rol central en la respuesta del sector salud, así como en el cuidado y la educación de niñas, niños, el cuidado de personas en situación de dependencia, personas enfermas, adultos mayores, el mantenimiento de los hogares e inclusive la prevención de la propagación del virus, y en las redes de apoyo familiares y vecinales, como los comedores populares/comunitarios.

Sin embargo, tal como señala el secretario general de la ONU, António Guterres:

[L]as consecuencias de la crisis podrían constituir un revés para los ya limitados avances logrados en materia de igualdad de género. Por lo tanto, recomienda colocar el liderazgo y las contribuciones de las mujeres en el centro de la estrategia de resiliencia y recuperación poscrisis (ONU MUJERES y CEPAL, 2020: p. 11).

En dicho contexto, los gobiernos y agentes humanitarios de América Latina y el Caribe generaron diversas adaptaciones y nuevas estrategias de protección social que permitieran responder a la crisis, privilegiando la implementación de los programas de transferencias monetarias basadas en las experiencias y/o constituyendo la ampliación de lo que se venía trabajando en relación con los PTMC y PTMM.

Gráfico 2.5. Principales adecuaciones y/o innovaciones que se hicieron en los PTM por parte de los gobiernos latinoamericanos

Innovaciones en las Transferencias Monetarias implementadas durante el mes de marzo y abril del año 2020.			
	Incremento TMC	Expansión TM	Nueva TM
ARGENTINA	Asignación Universal por Hijo (AUH) y por Embarazo (AUE)	Jubilados bajos ingresos y pensiones no contributivas.	Trabajadores de la economía informal.
BELICE			Transferencia de efectivo a los trabajadores que perdieron su trabajo, especialmente para los que trabajan en la industria del turismo
BOLIVIA			Niños y adolescentes cursando educación que dejan de recibir el desayuno escolar y población entre 18 y 60 años que no aportó a AFP.
BRASIL		Personas mayores y con discapacidad	Trabajadores informales, independientes o desempleados.
CHILE	Subsidio Único Familiar (SUF) y Seguridades y Oportunidades	60% población más vulnerable	
COLOMBIA	Familias en acción, jóvenes y Adultos mayores		Trabajadores informales
COSTA RICA			Personas desempleadas, con suspensión temporal de su contrato, con jornada reducida, trabajadores independientes o informales afectados
ECUADOR			Trabajadores en informalidad, que viven al día y no pueden salir a trabajar, y no reciben transferencias monetarias regulares
EL SALVADOR			Hogares sin proveedores con consumos de energía eléctrica menores a 250 Kwh
GUATEMALA			<u>Transferencia monetarias temporales</u> Niños y adultos mayores vulnerable por pobreza o extrema pobreza. <u>Programa Nacional de Seguro Temporal para Emergencias</u> Trabajadores desempleados por crisis.
JAMAICA			Trabajadores desdempleado o que sean retenido en las empresas.
MÉXICO	Adelantan dos pagos bimestrales en uno para personas adultas mayores y personas con discapacidad.		Algunos municipios implementan transferencias a trabajadores informales o para mujeres (ej. Tlaxcala)
PANAMÁ			Trabajadores del sector informal, o desempleados que no tienen otro subsidio.
PARAGUAY	Duplican Tekopora y adelantan adultos mayores		

Innovaciones en las Transferencias Monetarias implementadas durante el mes de marzo y abril del año 2020.

PERÚ	Adelantan pago TM para personas mayores y con discapacidad		Bono Independiente para trabajadores informales y Bono Familiar Universal para familias vulnerables.
REPÚBLICA DOMINICANA	Se incrementa componente alimentación y productos primera necesidad	Sectores vulnerables, pobreza extrema y moderada	Subsidio de salario de trabajadores que cotizan.
TRINIDAD Y TOBAGO		Recargas de tres meses para los beneficiarios de la tarjeta de alimentos, asistencia pública y asistencia po discapacidad	Transferencia de efectivo durante tres meses a hogares con un miembro de la familia que fue despedido o cuyos ingresos se redujeron
URUGUAY	Duplican monto tarjeta alimentos (TUS) y TMC en caso que de que no tenga TUS		
VENEZUELA			Trabajadores independientes o de empresas privadas (complemento pago nóminas)

Fuente: ONU MUJERES, 2020, p. 7.

De igual forma, se debe indicar que la inclusión de la población migrante en las medidas de protección social no contributiva en la región se dio de manera desigual, estando ausente en países como Perú, Ecuador, Guayana y Panamá. Esto implicó una desprotección total de la población migrante que venía participando del sector informal de la economía y/o que se encontraba en situación de pobreza y pobreza extrema, razón por la cual, las medidas de respuesta de los agentes internacionales humanitarios se focalizaron en su atención directa.

Gráfico 2.6. Principales programas usados en la respuesta y países que permiten el acceso de migrantes

Componentes de la Protección Social / Países	ARG	BRA	CHI	COL	ECU	GUY	PAN	PER	TYT
1. Asistencia Social									
Transferencias monetarias preexistentes	✓	✓	✓						✓
Nuevos programas de transferencias temporales	✓	✓	✓	✓					✓
Alimentación escolar	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	
2. Seguridad Social*									
	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	
3. Mercado Laboral									
	✓	✓	✓	✓				✓	
4. Programas de asistencia humanitaria y sistemas de protección social									
		✓		✓		✓			

Nota: Todos los programas están estrechamente relacionados con la condición legal de los migrante. Las transferencias monetarias existentes incluyen condicionadas y no condicionadas. *Se considera el derecho legal a la seguridad social y sus prestaciones de los cuales unicamente los migrantes con acceso al mercado formal de trabajo podrían considerarse susceptibles de acceder a las medidas.

Fuente: ONU MUJERES, 2020, p.14



2.3. Conclusiones parciales

A partir de la aproximación a las tendencias discursivas y a los debates relacionados con la política de protección social, se puede observar, por un lado, que la protección social históricamente ha estado asociada al empleo formal, y ha sido atendida por la seguridad social —o la también llamada protección social contributiva—. Este es un sector en el que los hombres tienen presencia mayoritaria. Por otro lado, la seguridad social también es garantizada por el Estado y orientada a la atención del sector informal, quienes son atendidos a través de instrumentos de protección social no contributiva, orientados a familias en situación de pobreza extrema y estableciendo principalmente a las mujeres como corresponsables. Esto *no necesariamente* ha significado la inclusión de las mujeres como sujetas de la política de protección social. Más bien, dicho esquema ha implicado que un importante sector de la población —que no se encuentra en situación de pobreza extrema y que es parte del sector informal de la economía— no acceda a sistemas de protección social. Es importante resaltar, además, que este es el sector de la economía en que las mujeres racializadas no blancas se encuentran sobrerrepresentadas.

Se puede considerar que, como consecuencia de las prácticas asociadas a la distribución sexual del trabajo, las políticas de protección social han trabajado con concepciones heteropatriarcales, dado que las mujeres han accedido a protección social en tanto esposas dedicadas al cuidado de sus maridos —jefes de hogar—, hogares, hijas e hijos, en una sociedad que suponía asegurar el acceso al empleo formal de los hombres responsables de sostener económicamente a la familia. A su vez, en la medida que se fue dando la inserción progresiva de las mujeres al mercado laboral, estas podían acceder a la protección social por medio del empleo formal, pero, usualmente, con baja remuneración. De igual forma, se debe considerar que las mujeres pertenecientes a hogares en situación de pobreza siempre tuvieron que enfrentar mayores dificultades y optar por alternativas menos atractivas para insertarse laboralmente, dado que los cambios asociados a la inserción de las mujeres al empleo se han dado de manera desigual entre distintos grupos económicos, geográficos y étnico-raciales (PNUD, 2018). Sin embargo, el aporte de sus ingresos a la superación de la pobreza y el bienestar de la familia ha sido crucial y sustantivo para explicar la reducción de la pobreza en los países en que su inserción se fue dando de manera masiva (OIT, 2000).

En ese sentido, la división sexual del trabajo constituyó y sigue constituyendo un determinante fundamental en la distribución del bienestar, la protección social y la pobreza en las mujeres, ya que, producto de ese sistema de ordenamiento social, las mujeres tienen menor acceso al empleo y a los recursos, en general, de la misma manera en que sus tareas, roles y atributos son menos valorados en el mercado. Los datos socializados, demostrarían que ampliar el acceso de las mujeres al empleo no es suficiente para resolver la desigualdad, ya que es preciso reinterpretar socialmente los elementos simbólicos y estructurales que atribuyen un significado inferior a las tareas y el trabajo

realizado y/o asignado a las mujeres, e incluir en la configuración de la política social en general y de la política de protección social en particular, la integración de sus intereses estratégicos y sus necesidades prácticas.

A su vez, se debe subrayar que incluso en los periodos de inserción masiva de las mujeres al mercado laboral y al quehacer en la esfera pública esto no vino acompañado de la redistribución de las tareas de cuidado, por lo que “sus deberes” en el hogar se mantuvieron dentro de la esfera privada. Es así que, las diferencias entre el comportamiento laboral de mujeres y hombres sigue respondiendo a los patrones de género dominantes en América Latina, determinando a lo largo del ciclo económico ciertas especificidades de la fuerza de trabajo femenina, directamente relacionadas con el hecho de que el mercado de trabajo opera en la intersección entre la economía mercantil —las formas en que las personas se ganan la vida— y la no remunerada —la forma en que las personas cuidan de sí mismas y de las demás—. En términos generales y sociohistóricos, se ha ubicado a los hombres al margen de dicha intersección y, por lo tanto, también de los conflictos derivados del otorgamiento de privilegios que las normas sociales y de género les atribuyen en su relación con el mercado (Elson, 1999; PNUD, 2018). Es así que, incluso en los contextos en que las mujeres han alcanzado mayor nivel de acceso a empleo formal y protección social, esto ha sido directamente asociado a su capacidad de contratar a otras mujeres para que realicen el trabajo doméstico y/o de cuidados —particularmente, mujeres racializadas indígenas, afrodescendientes y/o migrantes no blancas—, o por contar con redes de cuidados familiares provistas por otras mujeres, como sus hijas, madres y/o abuelas.

Por otro lado, el desplazamiento de la atención desde la política social en los Estados de bienestar y la búsqueda de la reducción de las desigualdades hacia la generación de políticas encaminadas a reducir la pobreza monetaria, mediante instrumentos de protección social no contributivos orientados a compensar los efectos de las políticas económicas neoliberales —caracterizadas por la implementación los programas de transferencias monetarias—, han tenido un impacto directo en la vida de las mujeres racializadas no blancas, dado que ellas son las principales usuarias de dichos programas al estar sobrerrepresentadas en los sectores en situación de pobreza y pobreza extrema.

En ese sentido, los paradigmas promovidos, principalmente por el Banco Mundial y plenamente integrados en las políticas de protección social no contributivas —como *manejo de riesgo social, participación, empoderamiento y corresponsabilidad* (Sojo, 2017), han tenido un impacto directo en la vida de las mujeres racializadas y una influencia directa en la priorización de instrumentos de protección social basados en una combinación público-privada, orientados a reducir la responsabilidad del Estado en el combate de la pobreza y a establecer los riesgos como una responsabilidad de carácter individual, centrados en aquellos relacionados con el ingreso y no con las desigualdades estructurales que afectan la vida de poblaciones históricamente excluidas y que son piezas claves en la configuración de su situación de vulnerabilidad.

Dicha concepción de los riesgos sociales ha implicado la invisibilización de ciertos elementos estructurales de la desigualdad de clase, género y étnico-raciales, así como la forma en que influyen en la configuración de riesgos, su distribución y la capacidad de respuesta frente a los mismos. En ese contexto, las mujeres indígenas y afrodescendientes se han constituido en ese *actor privado* responsable de gestionar los riesgos sociales generados por las crisis, conflictos y/o la pobreza. Riesgos vinculados no solo a las condiciones que las afectan en términos individuales, si no que a su vez incluyen los riesgos que afrontan y/o afrontarán las personas en mayor situación de vulnerabilidad dentro de sus hogares, sean sus hijos, hijas, adultos mayores, etc.

Como se ha observado tras analizar los programas de transferencia monetarios ejecutados en la región, se tiene que, si bien se cuenta con datos e información sobre cómo los riesgos, desastres y conflictos tienen un impacto diferenciado en mujeres, hombres, niñas y niños, lo cierto es que las necesidades e intereses de las mujeres y las niñas ha estado significativamente ausentes en la implementación de los programas de transferencia monetaria, hayan sido estos implementados por los Estados o por agentes internacionales, en contextos de desarrollo y/o humanitarios. Incluso, cuando se encuentra que algunos programas humanitarios han realizado esfuerzos para integrar la dimensión de género, aún se observan barreras y sesgos de género en la respuesta a emergencias, expresados en la forma en que dichos programas siguen reproduciendo roles de género tradicionales, que mantienen las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres (ONU MUJERES, 2020), y entre las propias mujeres.

De igual forma, bajo el principio de *participación* y *empoderamiento* impregnado en las políticas de protección social no contributiva, se integraron mecanismos que han exigido a las mujeres invertir más tiempo en adaptarse a las iniciativas ejecutadas por el Estado para promover la lucha contra la pobreza, sin que esto haya implicado que participen en el proceso de configuración de dichas políticas y/o que estas incluyan sus necesidades prácticas e intereses estratégicos, a fin de ser impactadas por la política de protección como sujetas plenas de derechos.

Asimismo, al integrar la noción de *corresponsabilidad* establecida en las políticas de protección social, el Estado ha distribuido los costos y las eficiencias de las iniciativas de lucha contra la pobreza con las *familias*, lo que en la práctica ha significado asignar a las mujeres responsabilidades respecto de acciones esenciales para asegurar el éxito de dichas políticas. A su vez, esto ha implicado que ellas asuman responsabilidades vinculadas a la efectiva redistribución de los recursos, los costos de tiempo, la carga mental y las acciones de cuidado requeridas para la implementación de tales políticas. Esto es lo que sucede con los programas de transferencias monetaria, que reproducen prácticas orientadas a reforzar la división sexual del trabajo y la integración de las mujeres pobres racializadas no blancas a la protección social en tanto y solo mediante el cumplimiento de su rol de madres corresponsables y cuidadoras.

La literatura sobre el empoderamiento de las mujeres ha advertido que, dadas las responsabilidades que enfrentan las mujeres para hacer frente a la pobreza, seleccionarlas para cualquier tipo de programa tiene el potencial de incrementar dicha carga, agregándoles responsabilidades tanto dentro como fuera del hogar. Los programas de transferencia monetaria no han sido la excepción; por ejemplo, algunos estudios reportan que ciertas iniciativas basadas en la implementación de programas de transferencia en efectivo pueden imponer cargas adicionales a las mujeres, como viajar largas distancias para cobrar pagos o, en el caso de aquellos programas de efectivo por trabajo, reducir tiempo para la atención de tareas domésticas y/o de cuidados (ONU MUJERES, 2020).

De igual forma, es frecuente que los programas de transferencias monetarias refuercen los estereotipos de género existentes, dado que se basan en roles asociados a la división sexual del trabajo, asignando el rol de administradoras del hogar a las mujeres y concibiendo que los hombres son egoístas y/o tienen como prioridad la atención de las necesidades urgentes de las familias. La participación de las mujeres y la generación de data desagregada en las diversas fases del proceso de diseño, implementación y evaluación de las intervenciones resulta insuficiente en comparación al nivel de participación y expectativa que estos programas tienen y asignan a las mujeres para el éxito de su implementación.

Urge que los marcos normativos orientados a la configuración de los sistemas, políticas e instrumentos de protección social integren acciones —desde diversos ámbitos, actores y sectores— para asegurar la construcción de capacidades y oportunidades de protección social, contemplando que *no solo en lo social se juega lo social*; esto es, el reconocimiento de que diversos actores y factores de la política pública, de la política económica y de la relación de ambas con los mecanismos de aprovisionamiento de la vida tienen una influencia directa en la política de protección social. Asimismo, atendiendo a la Observación General 19 del Comité de DESC sobre el carácter indivisible, interdependiente e interrelacionado del derecho a protección social con todos los demás derechos humanos, se debe prestar atención a cómo las políticas y acciones en materia de protección social integrarán el principio de no discriminación e igualdad de género desde una perspectiva interseccional para que, pese a su interacción con sistemas de exclusión que inciden en la generación de riesgos e imprevistos sociales de determinados sectores de población, la protección social pueda asegurar los objetivos globales y finales para los que fue y/o es creada —es decir, con impactos positivos para todas y cada una de las personas—.

De esta manera, el análisis de la política de protección social nos permitirá determinar en qué medida estas logran contribuir con la ampliación de las libertades de las personas y la realización de sus

derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, permitirá visibilizar cómo responden a las dinámicas de riesgos y su distribución social, que siempre resultan mediadas por las desigualdades étnico-raciales, de clase y de género. Con esto, se debería evidenciar de qué manera y en qué medida la política de protección social y sus instrumentos amplían o reducen brechas entre las personas en relación con ingresos, riesgos y libertades para todas y cada una de las personas.

Finalmente, el análisis de los debates sobre la protección social y el rol que ocupan los programas de transferencias monetarias muestran la importancia de explorar y problematizar el lugar que ocupan las mujeres racializadas no blancas, sus necesidades prácticas y sus intereses, en el diseño y la implementación de los programas de transferencias monetarias condicionadas y las transferencias monetarias multipropósitos, ejecutadas por el Estado y la cooperación internacional, con énfasis no solo en la reducción de la pobreza sino también, como bien plantea la agenda 2030, en la reducción de las desigualdades y el imperativo de no dejar a nadie atrás.

Tipos de programas de transferencias monetarias priorizados en la presente investigación

Transferencias monetarias, entendidas como la provisión de asistencia sin restricciones en forma de dinero, ya sea en moneda física o efectivo electrónico, a los destinatarios —individuos, hogares o comunidades—. Los términos “efectivo” o “asistencia en efectivo” son usados cuando se refieren específicamente a transferencias en efectivo.

Transferencias monetarias condicionadas, definidas como las transferencias de efectivo que establecen condicionalidades para la recepción del mismo, frecuentemente asociadas a la asistencia escolar y la atención sanitaria de hijos e hijas menores de 18 años de edad. En algunos casos, también pueden incluir otro tipo de intervenciones, como la participación de programas de capacitación en oficios, sensibilización en temas de salud, etc.

Transferencias monetarias multipropósito (TMM), definidas como las transferencias en efectivo que no están restringidas; esto es, que pueden gastarse según elijan las personas receptoras de las mismas. Esta flexibilidad implica que una sola transferencia en efectivo puede utilizarse potencialmente para abordar una gama de necesidades y, posiblemente, lograr múltiples objetivos del programa al que pertenecen. Desde la perspectiva del beneficiario, el efectivo puede describirse como multipropósito simplemente porque puede servir para varios propósitos, dentro de los límites de la cantidad de efectivo transferido.

Fuente: CALP, s/f.



Si tomamos como ejemplo el supuesto caso de un "encuentro" entre un varón blanco adinerado (x) con una mujer indígena pobre, todos los aspectos de la 'colonialidad' (étnica, económica, de género) están presentes, sea en forma de dominación o de subalternidad: en la persona (x) se cruzan las líneas estructurales de poder económico, occidentocentrismo cultural y androcentrismo (aunque se trate de una persona consciente y muy abierta), y en la persona (y) las líneas estructurales de injusticia social, imperialismo cultural y discriminación sexual (aún si se trata de una persona militante y crítica). Desenredar la complejidad de articulaciones de las tres variables o dimensiones, en clave de 'descolonización' e 'interculturación', es, más allá del encuentro o desencuentro concreto de las personas ("diálogo"), una tarea aún pendiente de una filosofía intercultural crítica y emancipadora.

Estermann, 2014, p.11.





CAPÍTULO

03

**La política
de protección
social en el Perú**

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. Entre 1991 y el 2000, el gasto social per cápita en el Perú se incrementó en 100 %, pasando de US\$ 90 a US\$ 180 (CEPAL, 2004); 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 ese momento, ese crecimiento fue considerado, en términos relativos, el mayor incremento real de gasto social en América Latina. Cabe resaltar que el promedio para la región —hacia finales de la década de 1990— era aproximadamente de US\$ 540 anuales per cápita (Du Bois et al., 2004), muy por encima del incremento alcanzado por el Perú



[Con] Fujimori se creó el CIAS y el CIAEF,⁹ entonces había un grupo de ministros que eran los productivos, los económicos[...]. Fujimori creó el Ministerio de la Mujer, donde concentró los programas sociales [...] donde concentró los temas, en algún caso, asistencialistas [...]”. (Exministra 2 de Desarrollo e Inclusión Social)

Durante la década de 1990, a diferencia de la política económica, la política social no tenía definida 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 de alto nivel. De esta manera, algunas características de la política social en esa década fueron: (i) carencia de marcos estratégicos institucionales que articulen la política económica y la política social de manera sostenida; (ii) falta de perspectiva a largo plazo; (iii) lógica asistencial; (iv) corrupción; (v) fragmentación institucional; (vi) burocratización; (vii) partidización de los programas sociales; (viii) gestión ineficiente; y (ix) carencia de un sistema de monitoreo y evaluación.

Estas características se reproducían en los fallidos procesos de focalización, la subcobertura y la filtración. En el 2000, la instalación de un nuevo gobierno democrático de carácter transitorio, orientado a convocar el proceso electoral 2001, influyó en que el Perú iniciara un proceso continuo de recuperación económica y de la confianza de los agentes internacionales.

A continuación, se realiza una aproximación al contexto económico y social en que se han venido desarrollando las políticas sociales y de protección social en el Perú, así como una aproximación a su configuración durante los periodos de gobierno directamente asociado a la presente investigación entre los años 2001 y 2020. Esto incluye a los gobiernos de Alejandro Toledo —2001-2006—, Alan García — 2006-2011—, Ollanta Humala —2011-2016— y Pedro Pablo Kuczynski / Martín Vizcarra — 2016-2018 y 2018-2020, respectivamente—.

9 Comisión Interministerial de Asuntos Sociales y Comisión Socioeconómica de Asuntos Financieros, respectivamente.



3.1. El contexto económico-social en el que se desarrolla la política de protección social entre los años 2001-2020

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—, a 0,77 durante el periodo de gobierno de Martín Vizcarra —2020—, siendo el periodo de Vizcarra en el que se genera una caída sostenida de las tasas de crecimiento de PIB producto del inicio de la pandemia (ver tabla 3.1).

Tabla 3.1. Indicadores de medición del desarrollo en el Perú, del 2005 al 2020

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
2017	0,767	S/. 687,989	US\$ 6 710,508	6,2
2018	0,771	S/. 731,588	US\$ 6 957,793	6,3
2019	0,777	S/. 761,984	US\$ 7 027,612	4,2
2020	-	S/. 704,939	US\$ 6 126,875	-7,5

Fuente: Elaboración propia, basada en Informes IDH del PNUD, el INEI y el BM.

Durante los gobiernos de Toledo y 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 %. Podría afirmarse que, en ese periodo, la economía peruana gozó de buena salud y estuvo funcionando bien; pero también deja claro que en ese periodo la maximización del bienestar económico no necesariamente se manifestó en proporciones similares a nivel de la distribución del desarrollo humano.

“ El comportamiento de la pobreza monetaria es bien raro, sobre todo en las ubicaciones extremas de la distribución, porque tienes personas que no son pobres, pero no tienen agua ni luz, o tienes una composición de solo personas ancianas, pero, por su capacidad para generar gasto, no son pobres, aunque sí están en riesgo en otras cosas”.
(Director General de Focalización del MIDIS)

Asimismo, se debe indicar que la reducción de la pobreza monetaria se da en términos mucho más acelerados que la reducción de las necesidades básicas insatisfechas y la pobreza multidimensional. De igual forma, se observa cómo las primeras mediciones de pobreza monetaria del 2020 están influenciadas por la pandemia, incrementándose en un 10 %.

Tabla 3.2. Indicadores de medición de la pobreza en el Perú, del 2005 al 2020

Año	% del total de población en pobreza monetaria	% del total de población con necesidades básicas insatisfechas	% 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
2017	21,7	18,0	-	-	-	-
2018	20,5	16,6	7,4	0,029	39,6	0,007
2019	20,2	16,0	-	-	-	-
2020	30,1	16,6	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia, basada en información de BCRP, INEI, IDH 2020 y OPHI.

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. Mientras que, en el gobierno de Humala, las reducciones fueron de más de 7 y 4,6 puntos porcentuales, respectivamente. También podemos observar que el IPM¹⁰ 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.

“ Si tuvieses una oferta de servicios que está dirigida a cerrar las brechas de esas otras cosas, tendría sentido que no utilicen un indicador de pobreza monetaria como primera posibilidad [...] que puede ser un indicador de pobreza multidimensional”
(Exdirector General de Focalización del MIDIS)

Si consideramos que el IPM nos permite contar con información desagregada sobre la base de una gran diversidad de indicadores, y que nos da la posibilidad de medir en el corto y largo plazo el impacto de las políticas públicas, veremos 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. 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 que hay alta concentración de población originaria —pueblos indígenas— y/o 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. Esto porque, pese a los 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 0,128, lo que, a su vez, se condice con la baja reducción del Gini en 0,07 entre el 2005 y el 2020. 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 0,026.

10 El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) 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—. En esta unidad de medida, 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 los programas de transferencias monetarias condicionadas.

Tabla 3.3 Indicadores de desigualdad en el Perú, del 2005 al 2020

Año	GINI ¹¹	IDH-D ¹²	IDG ¹³
2005	0.50	-	-
2006	0.50	-	0.437
2007	0.50	-	-
2008	0.48	-	-
2009	0.47	-	-
2010	0.46	0.500	0.421
2011	0.45	0.564	-
2012	0.44	0.556	-
2013	0.44	0.566	-
2014	0.43	0.576	-
2015	0.43	0.588	0.412
2016	0.44	0.604	-
2017	0,43	0,606	-
2018	0,42	0,612	-
2019	0,41	0,628	0,386
2020	0,43	-	-

Fuente: Elaboración propia, basada en INEI-ENAHO (2005-2019), IDH 2005-2020.

En ese sentido, si bien la información registrada muestra un ascenso progresivo del IDH —de 0,694 a 0,777—, también se visibiliza que, una vez ajustado el *IDH por desigualdad* —0,628—, hoy el Perú se encuentra con un nivel de desarrollo humano menor al de hace 15 años —IDH de 0,694—. 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

11 En el que cero sería la igualdad perfecta y 1, la desigualdad perfecta.

12 El Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D) expresa el nivel de desarrollo humano de las personas de una sociedad, con énfasis en la desigualdad entre ellas. Es así como, en una sociedad con perfecta igualdad, el IDH y el IDH-D tendrán el mismo valor. Sin embargo, cuando exista desigualdad en la distribución de ingresos, salud y educación, el IDH de una persona promedio de cualquier sociedad será inferior al IDH general. Por tanto, cuanto menor sea el valor del IDH-D —y mayor su diferencia con el IDH—, mayor será la desigualdad.

13 El IDG estima la pérdida de logros en dimensiones claves debido a la desigualdad de género. En ese sentido, cero implica que no hay desigualdad en las dimensiones incluidas, y 1 demuestra que hay desigualdad completa. El IDG es metodológicamente similar al IDH-D y expresa la pérdida combinada en logros de salud reproductiva, empoderamiento y participación en la fuerza laboral por motivo de desigualdades de género (INEI, s/f).

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 — como es el caso de las mujeres y de grupos de población ubicados en zonas rurales y urbano-marginales—.

“ El MIDIS hace política de protección social para mejorar de los más vulnerables y ha beneficiado más a las mujeres. Habría que ver si es verdad que esta hipótesis es correcta y si las condiciones de las mujeres han mejorado, especialmente en los programas sociales”
(Exdirector de evaluación del MIDIS y exministro de Salud)

Esto último resulta importante para problematizar las causas estructurales de la acumulación sustantiva de la desigualdad social y económica, así como su incidencia en los factores de conversión de recursos, bienes y servicios en funcionamientos y capacidades de las personas. En ese sentido, podemos observar el campo de las *heterogeneidades personales*.¹⁴

En el 2015, el analfabetismo afectó al 9 % de las peruanas de 15 a más años, en comparación al 3 % de los hombres, lo que evidencia la persistencia de 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 el 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 %, y que en el área urbana tal brecha es de 16 % mientras 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, 2017).

“ Primero la masa crítica que llega para acceder a mecanismos de educación viene con niveles de sigmas culturales, en donde no hace falta que las mujeres superen el analfabetismo porque de cada cuatro analfabetos tres son mujeres; por lo tanto, hay una herencia de ser hija de ser analfabeta y, efectivamente, [las niñas] no encontraron inconveniente entre seguir viviendo siendo analfabetas”
(Exministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables).

14 Entendidas, desde el enfoque de capacidades, como aquellas heterogeneidades personales relacionadas con cuestiones estructurales generadas por la interacción de la discriminación de género y la discriminación étnico-racial, limitando las posibilidades de las personas de convertir funcionamientos en bienestar.

A su vez, en el campo de las *diferencias del clima social*,¹⁵ 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 comparación a los varones. Pero aquí la pregunta es *en qué condiciones*.

Sobre el acceso al empleo, según un estudio de GRADE (2020), tener un niño o una niña en el hogar amplía la brecha de empleo entre hombres y mujeres en 10 puntos porcentuales en perjuicio de las mujeres; y cada niño o niña adicional, en 5 puntos porcentuales. Al 2018, las mujeres recibían remuneraciones menores en 29,6 % que sus pares masculinos; el motivo más frecuente fue trabajar menos horas debido al tiempo de atención que les dedican a sus familias (INEI, 2018).

Se ha identificado que los condicionantes en el acceso a empleos de calidad para las mujeres son acumulativos y desfavorables para quienes viven en zonas rurales, en condiciones de pobreza monetaria, hablan una lengua materna indígena y se autoidentifican como indígenas. Este grupo de mujeres representa casi 0,3 millones del total de la PEA ocupada en el país (GRADE, 2021). Asimismo, la tasa de afiliación al sistema de pensiones de las mujeres no afrodescendientes es casi el doble respecto de las mujeres afrodescendientes (CEPAL, 2018). A nivel general, el 73 % de la población autoidentificada como quechua o aimara, el 90 % de la indígena y el 64 % de la afroperuana se ubican en los niveles socioeconómicos C y D (MINCUL, 2018).

De acuerdo a información del INEI (2018), el 64 % de las mujeres que trabajan lo hacen fuera de casa y, de ese porcentaje, el 76 % lo hace en la economía informal. Son las mujeres quienes tienen más probabilidades de dedicarse a actividades de baja productividad,¹⁶ las cuales además de ser inestables, precarias y mal remuneradas, no suelen brindar beneficios sociales legales —62 % de mujeres frente a 48 % de hombres trabajan realizando ese tipo de actividades—.

El 5 % de las mujeres que trabajan, realiza trabajo doméstico remunerado, y el 16 % de realiza trabajo no remunerado; este no solo abarca trabajos domésticos y de cuidados, sino también participación en negocios familiares en los cuales no se les asigna un salario. Según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2010, los hombres realizan más horas de trabajo remunerado que las mujeres, mientras que ellas realizan más horas de trabajo no remunerado que los hombres.

15 Entendidas, desde el enfoque de capacidades, como aquellas 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.

16 Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, comercio, alojamiento, servicios de comida, servicios administrativos de apoyo, actividades de los hogares como empleadores, reparación de vehículos, entre otros.

En términos de acceso y presencia en el mercado informal, tenemos que, en jóvenes de ambos sexos entre 25 y 44 años, existe una diferencia de 6,3 puntos porcentuales, siendo mayor la presencia de las mujeres en edad reproductiva con 71,9 % frente a los varones, con 65,6 % (INEI, 2018). Asimismo, la informalidad en el grupo de edad de 45 años a más se ubicó en 71,3 % y, 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 las personas menos calificadas; 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, con mucha mayor prevalencia en las mujeres —41,6 %— que en los hombres —38,0 %—.

“ El principal problema de los pobres no es solamente que les faltan recursos para cubrir sus necesidades básicas, si no que no saben si esos insuficientes recursos les van a caer siempre. Entonces JUNTOS lo que hace es estabilizar; fija un piso mínimo, o sea, peor que con tus 200 soles no vas a estar [...]. Ese es el principal poder de JUNTOS”.
(Exministra 1 de Desarrollo e Inclusión Social)

Actualmente, en el Perú, el 35 % de los hogares cuentan con una jefa de familia, lo que supone un incremento de casi 7 puntos porcentuales respecto del nivel observado en el 2007 (28,6 %). 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. Asimismo, el 40 % de las jefas de hogar están casadas o son 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 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/o hijas y que trabaja principalmente en el comercio minorista o es proveedora de servicios no calificados (Falen, 2018).

Asimismo, en los últimos cinco años, 52,1 % de los nacimientos en el Perú fueron producto de concepciones no planificadas. De otro lado, la prevalencia del uso de métodos anticonceptivos modernos en Perú pasó de 53 % en el 2015 al 55,0 % en el 2020, constituyéndose en una de las tasas más bajas de América Latina.

El uso de métodos anticonceptivos modernos es desigual y menor en las mujeres de las zonas rurales altoandinas —48,7 %—, del quintil de ingresos más bajo —47,6 %— y en las mujeres indígenas —46,3 %—. Las adolescentes entre 12 y 17 años representan el 10,8 % de la población en el país, y 12,6 de cada 100 adolescentes están embarazadas y/o son madres, con una mayor concentración en zonas rurales —22,7 %— que en zonas urbanas —10,1 %— (UNFPA, 2022; MINSA, 2020).

“ Hay niñas madres. Es un problema poco visibilizado; madres de 9 años, de 10, de 11, de 12 y de 13, niñas que deberían estar en escuelas primarias”.
(Exministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables)

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 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 con el 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 general, se mantiene el rol doméstico de la niña en la casa; es decir, para lo que es el trabajo en el campo, todo lo que es la reproducción en el ámbito doméstico que tiene que ver con la crianza de los animales, con el cuidado de la casa, las labores de la casa, que van desde la cocina, la limpieza, la alimentación, [y] el pastoreo, sigue estando prioritariamente en manos femeninas”.
(Exministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables)

Sobre dicha evidencia, se debe 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 LIMTIP¹⁷ —considerando los requisitos de tiempo necesarios para la producción de actividades del hogar—, se tiene que, para el 2010, el 43,7 % de la población se encontraba en situación de pobreza LIMTIP. Esto es 12,9 puntos porcentuales por encima del cálculo de pobreza monetaria establecido para ese mismo año (Oxfam, 2018; Beltrán y Lavado, 2014). Este escenario, además, coloca a las mujeres y niñas en situación de *pobreza de tiempo*, al no contar con este para satisfacer sus necesidades básicas de descanso, cuidado personal y ocio, afectando también su participación plena en actividades sociales y políticas (Lavado et. al., 2021, p.182).

17 Se refiere a la definición de pobreza del Instituto Levy de Medida del Tiempo y Pobreza de Ingreso (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, pp. 34-35)

En Perú (Chávez, 2022), ocho de cada diez hogares sostienen sus labores domésticas y de cuidados en las mujeres. Son ellas quienes emplean 27,2 horas más que los hombres en estas tareas semanalmente —52,8 horas frente a 25,6 horas—. En el caso de las mujeres que viven en zonas rurales, donde más del 45 % de la población se encuentra en pobreza monetaria, la diferencia es de seis horas semanales respecto de zonas urbanas. A consecuencia de la pandemia, el 62 % de mujeres percibió un incremento en el tiempo que dedican al cuidado de otras personas en sus hogares (Chávez, 2022).

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 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 —acceso a protección social sostenida a lo largo de sus vidas, más allá de su condición de madre o pobre extrema—.

En Perú, hasta el 2018, el 58 % de hogares con niños, niñas y adolescentes y con jefa o jefe de hogar o cónyuge en etapa activa *no* contaba con protección social, mientras que el 41 %, sí: 24 % en modalidad contributiva y 17 % en modalidad no contributiva (Robles y Rossel, 2021). Esta situación se agravó con la pandemia por Covid-19. Se identificó un aumento en la duración del desempleo y en la proporción de empleos permanentes perdidos, perjudicando más a las mujeres que a los hombres, y mucho más a aquellas que trabajaban en empresas pequeñas, que contaban con menos educación formal y que se autoidentifican como afrodescendientes o indígenas (Alarco y Castillo, 2022, p. 207). Por otro lado, para junio del 2020, la tasa de empleo informal aumentó en 1,7 puntos porcentuales respecto del año anterior, registrando en este grupo una mayor cantidad de mujeres, de jóvenes —menores de 25 años— y de ocupados de baja calificación (OIT, 2020b).



3.2. La política de protección social en el Perú entre los años 2001-2020

A continuación, se realizará 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 al 2006—, Alan García —2006 al 2011—, Ollanta Humala —2011 al 2016— y Pedro Pablo Kuczynski / Martín Vizcarra — 2016 al 2018 y 2018 al 2020, respectivamente—.

3.2.1. El gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006)

En este período, hay 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 empezó luego del proceso de transición democrática, precedido por el gobierno dictatorial de Alberto Fujimori —de 1990 al 2000—, razón por la cual se generaron mecanismos de diálogo y concertación que jugaban un papel importante en la política pública. Entre ellos están la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) y el Acuerdo Nacional (AN).



La gran discusión, al comienzo del gobierno de Toledo, tiene que ver con la transición democrática y con la reforma del Estado y la reforma de política [...]. Debido al rechazo ciudadano a la política de Fujimori y el uso clientelista y vertical que se había hecho de los programas sociales y muy centralista [...], el énfasis estaba en la descentralización y una nueva forma de entender [la política], más participativa. Se lanza todo el tema de presupuesto participativo y espacios de concertación."

(Exministro de Economía y Finanzas, exsecretario Técnico del CIAS)

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 diversas 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 establecieron cuatro grandes objetivos, siendo uno de ellos el desarrollo con equidad y justicia social, que señala 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 constituyen espacios de diálogo y concertación institucionalizados. Este último está particularmente orientado a dar seguimiento a las 30 políticas de Estado, 817 indicadores y 747 metas planteados con proyección al 2021, año del bicentenario de la independencia del Perú.

3.2.1.1. 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, s/f).

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— es la lucha contra la pobreza. Pone a las personas y su diversidad en el centro de las prioridades de la política económica y social, y establece 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. Esta carta 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, s/f.)

En diciembre del 2001, la Carta social fue suscrita y adoptada por 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 el abordaje de la pobreza y la promoción del desarrollo.

“ En el 2004 había que hacer algo. La pobreza estaba en el 55 %, no había forma [...]. Entonces, allí hay un peso de la realidad [que determina la agenda], lo que moviliza es el peso [de la realidad]. Considera que la pobreza empieza a medirse, precariamente, desde el 1997”
(Exministra 1 de Desarrollo e Inclusión Social)

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, 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, señala que 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, ni 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 contra 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 la aísla 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 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 obligadas 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 en procesos políticos electorales.

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, tales 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.

3.2.1.2. Sobre la noción de sujeto de protección social

De las afirmaciones anteriores, se puede inferir que son dos los sujetos de protección privilegiados en esta 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), que establece criterios y mecanismos para mejorar la equidad y calidad en el gasto social, y prioriza la atención de grupos beneficiarios mediante la focalización, buscando hacer más eficiente y eficaz la gestión de los programas sociales para 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 brindarán 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.

3.2.1.3. 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.

“ No sé si es, de retomar, reforzar la política de protección social o reformar [...], pero JUNTOS fue la principal iniciativa del gobierno de Toledo para reforzar una política de protección más fuerte [...]. El vehículo que asume es JUNTOS [...]; es su gran iniciativa, pero es una iniciativa como tardía, entonces tiene poco impacto político”.

(Exministro de Economía y Finanzas, exsecretario Técnico del CIAS)

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 no blancas— 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.

3.2.2. 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 García, el PIB del Perú creció a un ritmo anual de 7,2 %, alcanzando en el 2010 un crecimiento económico de 8,8 %. Esto 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 millones¹⁸ en el 2005 a US\$ 32 mil millones¹⁹ 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;²⁰ es decir, en 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; Cornejo, 2011).

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 al 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 % pasó de siete —Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco y Puno— a ninguno para el 2010 (Cornejo, 2011).

18 S/. 49 mil millones a tipo de cambio del 2005.

19 S/. 88 mil millones a tipo de cambio del 2011.

20 S/. 16 mil millones a tipo de cambio del 2011.

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, JUNTOS explicaba casi el 50 % de la reducción de la pobreza entre los 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 millones²¹ para el 2010 (PCM, 2011).

3.2.2.1. 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,²² de los cuales US\$ 183 millones²³ 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).

Atendiendo a los hallazgos, se dio pie a la formulación y aprobación del Plan de Reforma de los Programas Sociales en 2007, planteando que las reformas debían ser elaboradas sobre la base de

21 S/. 627 millones a tipo de cambio del 2010.

22 S/. 3200 millones a tipo de cambio del 2006.

23 S/. 600 millones a tipo de cambio 2006.

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 (MIDIS, 2012a). 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.

“ Él [García] identifica JUNTOS [...], le da mucha fuerza. Ahí hay un quiebre. De pronto, la política social comienza a encontrar un norte; antes era llegar a todos los pobres: si hay que darles de comer hay que darles de comer, si hay que darles alimentos hay que darles alimentos, porque primero son pobres[...]. En la época de García, cuando Castillo y Carranza en su momento agarran la banderita de la desnutrición crónica infantil le dan sentido a JUNTOS: [...] reducir la desnutrición crónica infantil”.
(Exministra 2 de Desarrollo e Inclusión Social)

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 (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).

En la estrategia nacional (EN) denominada CRECER (Decreto Supremo N° 055-2007-PCM), se 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 en 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 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 (Norma Técnica N° 001-2008).

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 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 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 y Acceso de la población a identidad.

3.2.2.2. 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 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 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 —llamado luego 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.



[García] crea CRECER, que busca articular los programas sociales teniendo como activo el programa JUNTOS”.

(Exministra 2 de Desarrollo e Inclusión Social)

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 – Gratitude.

3.2.2.3. 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).

Asimismo, 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 EN CRECER, en lo que además constituyó un primer esfuerzo de articulación intersectorial e intergubernamental con un objetivo común y concreto: reducir la desnutrición crónica.

3.2.3. 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 millones²⁴ a US\$ 21 mil millones,²⁵ es decir, un incremento del 56 %.

Cabe resaltar que una de las premisas del gobierno de Ollanta Humala fue “fomentar la inclusión social, sin comprometer la estabilidad macroeconómica” (PCM, 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, con 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.

“ La idea era construir un esquema de protección social que fuera rellenando las necesidades de protección social de los que están más atrás [...]. Al final, es una decisión política”.
(Exministra 1 de Desarrollo e Inclusión Social)

24 S/. 43 mil millones a tipo de cambio del 2011.

25 S/. 67 mil millones a tipo de cambio 2015.

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.

“ La creación de MIDIS [...] es la colita de una ola latinoamericana; fuimos también la colita en [el] sentido de empezar a hacer gestión de la evidencia [...]. La lástima es que no se llegó a transmitir de manera más amplia que se estaba siguiendo una buena práctica basada en evidencia [...]; incluso, eso se vio durante el mismo periodo del gobierno de Humala”.
(Exministra 3 de Desarrollo e Inclusión Social)

Al MIDIS —creado por 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. Asimismo, se crea el 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.

“ El SINADIS ‘no existe’; se logró aprobar al final del gobierno de Humala, no se ha avanzado nada en la implementación”
(Exministra 1 de Desarrollo e Inclusión Social)

En líneas generales, antes del 2005, la reducción de la pobreza atribuible al efecto de redistribución que genera el gasto social era marginal: solo 6 % (PCM, 2016). Esto, 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 el 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).

3.2.3.1. 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 (MIDIS, 2012a, 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 esta manera, el origen social o el lugar de nacimiento o residencia no deberían constituir un obstáculo para la participación en la comunidad nacional en condiciones de igualdad (MIDIS, 2012a). 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 (MIDIS, 2012a, 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—; y (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 (MIDIS, 2012a).

“ Si hay algo que hizo el MIDIS, es avanzar en un sistema de protección social para los más pobres”.

(Exministra 4 de Desarrollo e Inclusión Social)

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 EN 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.

3.2.3.2. 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” (MIDIS, 2012a, 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. Por ejemplo, se reconoce 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 % (MIDIS, 2012a, 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*.

“ Las comunidades indígenas no existían, [...] te estoy hablando del año 2015, 2016[...]. Le digo [a la viceministra de cultura]: hagamos una lista conjunta, hagamos el match entre la comunidad indígena y el ubigeo. Hicimos el match y le digo a la viceministra publica: tu lista oficina de comunidades indígenas, la publico, [y] sobre eso hicimos un análisis de pobreza multidimensional [...]. Sobre esa base, con el poder que nos daba la ley con el SISFHO, hicimos una resolución ministerial y los declaramos a todos los de las comunidades indígenas, [que] son 400 mil hogares, pobres extremos [...] porque ellos querían entrar a Pensión 65 y a Pensión solo entras si eres pobre extremo [al igual que]a todos los programas [...] por supuesto: el MEF nos saltó a la yugular”
(Exministra 4 de Desarrollo e Inclusión Social)

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.

3.2.3.3. Sobre la noción de corresponsabilidad

Dentro de este marco, otro elemento fundamental es la definición de corresponsabilidad de las personas usuarias como eje central de la gestión de la política social, de modo que se garantice el cambio de comportamiento.

“ Llegamos a Trujillo, justamente uno de los distritos con 80 % de pobreza [...]. La señora le enseño a Vizcarra Haku Wiñay²⁶ [...] y Vizcarra le dijo a la señora ‘qué quieres pedirme’. ‘Para mí, nada; yo quiero que mis amigas tengan lo que tengo yo, Haku Wiñay’.”
(Exministra 4 de Desarrollo e Inclusión Social)

En ese sentido, se propone desplegar acciones orientadas a promover el empoderamiento de las personas usuarias, 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.

26 Haku Wiñay es un proyecto especial de desarrollo de capacidades productivas y emprendimientos rurales para la generación de oportunidades económicas sostenibles entre los hogares rurales en situación de pobreza extrema de la sierra y selva del país. En determinado contexto, el MIDIS promovió la inclusión de las mujeres del programa JUNTOS a dicho programa, a fin de que generen sus propios ingresos, de la mano con el proceso de inclusión financiera.

“ Si bien es cierto centraba en trabajar con la mujer programas sociales, no [era] a partir de su situación de subordinación, de su situación de roles, de su situación de estereotipos, de sus esferas y de su situación de estrategias de intervención [...]. Son modalidades que pueden reforzar el sistema sexo-género de subordinación de la mujer”
(Exministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables)

Bajo esa premisa, considerando el particular protagonismo que tienen las mujeres madres en la implementación de los programas, 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” (MIDIS, 2012b, 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—.

“ [El tema de género] no fue planteado como un objetivo, no como que ‘tenemos que colocar género’, pero si basados en la evidencia [...]. Entonces, no es porque tenga el enfoque de género, [...] creo que eso ha marcado mucho y por eso, en general, los programas sociales tienen una participación de la mujer fuerte [...] para poder lograr bienestar. Entonces, la mujer tiene un rol importante y claro”.
(Exministro de Salud y exdirector de evaluación MIDIS)

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” (MIDIS, 2012b, p. 35).

“ En el grupo relevante para el MIDIS, el tema de afro es un tema muy puntual, porque tienes concentraciones de afros en dos o tres puntos donde el MIDIS tiene presencia: Yapatera y Zaña [...]. Es una entrada distinta, que no cuestiona al MIDIS porque se encuentran poco [...]. En el

tema de afros hay claramente discriminación racial, en el caso de indígenas es un tema un poco distinto, porque no es solo discriminación étnica, es un tema de acceso a activos, de tipo de activos disponibles [...]. En el MIDIS siempre se mencionaba, pero en la práctica no tenía un correlato”

(Exministra 1 de Desarrollo e Inclusión Social)

3.2.4. El gobierno de Pedro Pablo Kuczynski / Martín Vizcarra (2016-2020)

En este período, son cuatro los principales elementos de la política de protección social: (i) la crisis política devenida en tres diferentes presidentes en un solo periodo de gobierno; (ii) el Perú se convierte en el segundo país de recepción de población migrante y refugiada venezolana de América Latina; (iii) las transferencias monetarias multipropósito se constituyen en el principal instrumento de ayuda humanitaria a la población migrante venezolana; y (iii) los programas de transferencia monetaria se aplican como principal instrumento de protección social frente a la pandemia.

Si bien desde el 2016 el PIB del país continuó con un incremento anual sostenido, la pandemia, además de otros asuntos políticos relevantes que venía atravesando el país, incidieron que en el 2020 el PBI disminuyera en -7,5 puntos porcentuales —según datos del (INEI, 2021b)—. Además, guarda coherencia con las proyecciones del impacto de la crisis a nivel de América Latina y el Caribe, pues se esperaba una contracción en alrededor de 9,1 % del PIB de la región en el 2020 (CEPAL, 2020). Ahora bien, en este periodo de gobierno, en particular, se requiere prestar atención a tres elementos centrales que marcaron la configuración e implementación de las políticas sociales, la política de protección social y los programas de transferencia monetaria en el Perú, América Latina y el mundo.

Un primer elemento de contexto está asociado a la *crisis política* en que se vieron inmersos los gobiernos de turno debido a diferentes casos de corrupción. Esto desencadenó hechos políticos como la renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski en marzo del 2018 y la sucesión constitucional de Martín Vizcarra, vicepresidente del gobierno; Vizcarra, en noviembre del 2020, fue vacado por el Congreso de la República, a pesar de la oposición ciudadana cuya movilización obligó a Manuel Merino de Lama —presidente del congreso y, por lo tanto, quien asumió la presidencia del país— dar paso a un gobierno de transición. Francisco Sagasti finalizó este accidentado periodo en el 2021 y convocó a las elecciones generales de ese año.

Un segundo elemento de contexto está asociado con el proceso de *migración venezolana* iniciada en el 2015 y que alcanzó sus picos más altos durante 2017 y 2020. Según la información disponible desde el 2017 hasta el 15 de julio de 2020, los ingresos totales al país de ciudadanos venezolanos fueron de 1 299 955 personas (Superintendencia Nacional de Migraciones, 2020). Según el INEI

(2019), del total de la población venezolana que reside en el país, el 71,8 % son personas entre 18 y 44 años de edad, mientras que el 18,7 % son niños, niñas y adolescentes. De otro lado, según el Banco Mundial, antes de la crisis sanitaria por Covid-19, el 18 % de la población venezolana en Perú se encontraba en condición de pobreza; el 67 % estaba empleado en una pequeña empresa y, de este grupo, solo el 6 % bajo contrato. Al 2021, sus niveles de pobreza se agravaron y la mayoría no ha sido atendido ni beneficiada por las medidas implementadas por el Estado peruano.

Sobre la población migrante venezolana

De acuerdo a los resultados de la Encuesta Dirigida a la Población Venezolana en el país – ENPOVE (INEI, 2018), del total de población venezolana que vive en el país, el 47,7 % son mujeres y el 52,3 % son hombres. Marina Navarro, Directora Ejecutiva de Amnistía Internacional en Perú (IDEHPUCP, 2022), señala que las principales respuestas sobre los motivos que llevaron a las mujeres venezolanas a migrar son la situación económica de su país de origen, la falta de oportunidades laborales, el desabastecimiento de alimentos o de productos de primera necesidad, además —particularmente entre 2017 y 2018— uno de los motivos fue la búsqueda de atención obstétrica para ellas y sus recién nacidos.

Al 2018, el 88,8 % se encontraba en calidad regular o en proceso de regularizar su situación, el 7,1 % en calidad de irregular y el 4,1 % como turista. Según el sexo, más hombres —con 28,4 %— que mujeres —el 24,9 %— tienen PTP y carnet de extranjería, y la proporción de población que se encuentra en proceso de solicitar PTP es de 50,2 % para cada sexo. Además, son más mujeres, con el 6,1 %, quienes se encuentran refugiadas o están solicitando refugio respecto de los hombres, con 4,3 %. La situación de irregular también es mayor en el caso de las mujeres, con 3,4 %, frente a los hombres, con 3,1 % (INEI, 2018).

El 91,5 % de la población venezolana —14 y más años de edad— se encuentra participando en la actividad económica, ya sea en condición de ocupado o buscando un empleo activamente: el 97 % son hombres y el 85,3 % son mujeres. Sin embargo, de la población venezolana asalariada, el 88,5 % indica que no tiene contrato (INEI, 2018). Enrique Aguilar, representante de CHS Alternativo (2021), señala que, en promedio, el “primer empleo” de la población migrante venezolana fue informal, esporádico y precario. Además, una mujer migrante en Perú suele iniciar su jornada laboral a las cinco de la mañana y la termina a las diez de la noche, y son las migrantes mujeres jóvenes quienes han asumido un papel clave en el sostén económico de sus familias. El 63 % de las mujeres laboran en la rama de servicios, lo cual es 11 puntos porcentuales más que los hombres; lo mismo ocurre en la actividad comercial: 22,9 % para mujeres y 20,5 % para hombres. Esta tendencia se revierte en los sectores de manufactura y construcción (INEI, 2018).

Según el Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM) de Perú se calcula que más del 90 % de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela viven en la costa árida de Perú y que se concentran el 75 % en Lima, el 6 % en Callao, el 5 % en La Libertad, el 3 % en Arequipa, el 3 % en Ica y el 2 % en Piura. Sobre la composición familiar, las familias venezolanas asentadas en Lima cuentan en promedio con 3,8 habitantes por hogar en un rango de 1 a 9 habitantes (Ayuda en Acción, 2021). De acuerdo al Monitoreo de Protección realizado por ACNUR, hacia finales del 2021, más del 60 % de las familias venezolanas en Perú son vulnerables en la medida que tienen al menos una necesidad básica no cubierta. El 50 % de las familias participantes gana en promedio menos de S/. 30 diarios y más del 50 % no cuenta con acceso a tres comidas diarias. Además, el 3% tiene al menos un o una sobreviviente de violencia y/o abuso físico, psicológico o sexual, y el 46 % de la población participante del monitoreo reportó haber vivido discriminación.

Sobre el acceso a protección social, según el MIDIS, 190 refugiados y migrantes de Venezuela están registrados en el sistema de focalización al 2021. Sin embargo, en comparación con junio de 2020, esta cifra disminuyó en casi cinco mil personas sin conocerse los motivos. De igual forma ambas cifras resultan insuficientes frente a la cantidad de personas en necesidad (GTRM, 2021). Durante la pandemia, esta población fue excluida de las medidas de mitigación implementadas por el gobierno peruano para las familias vulnerables mediante la entrega de bonos. Por eso, la asistencia y articulación de organismos internacionales ha sido clave para su atención (Blouin et. al., 2021).

Un tercer elemento de contexto está asociado a la pandemia por Covid-19, que representó uno de los desafíos más grandes para el país y el mundo. Es importante resaltar que Perú ha sido uno de los países más afectados por esta crisis sanitaria. Hasta inicios del 2022, se han registrado más de 207 000 decesos, convirtiéndose en el país que registra la mayor tasa de mortalidad del mundo por Covid-19. Esta crisis sanitaria se agravó debido a problemáticas ya existentes como la informalidad, el hacinamiento en los hogares y las brechas en cobertura y calidad de servicios básicos como agua y saneamiento (Ripani, 2022). A esto se le debe sumar las precarias condiciones del sector Salud que llevaron al gobierno a decretar una de las cuarentenas más estrictas y prolongadas de la región.

Covid-19 en el Perú

A diferencia de otras crisis, la pandemia por Covid-19 afectó al empleo formal y al informal; sin embargo, su recuperación es distinta. A nivel nacional, para setiembre de 2020, se registraba una reducción del 11,2 % en el promedio de trabajadores en el sector formal privado con respecto del año anterior, mientras que para esa fecha el empleo informal mostró una recuperación. Esto estaría relacionado con los menores costos y reglamentaciones característicos de ese sector (Poquioma, 2020). Solo en Lima Metropolitana, la población ocupada disminuyó en 26 % (1,3 millones) en el trimestre junio-agosto del 2020 (OIT, 2020b).

Según el INEI (2021a), a nivel nacional, las mujeres perdieron más empleo que los hombres: 17,1 % frente a 9,8 %. Esto podría estar asociado a que ocho de cada diez mujeres trabajan en los sectores más vulnerables a los impactos económicos (Sánchez, 2022). Información de la Federación Nacional de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar del Perú (FENTTRAHOP) señala que el 70 % de trabajadoras registradas en su gremio fueron despedidas debido a la pandemia (Alayza, en Lavado et. al., 2021). Además, un estudio de GRADE (2021) que caracteriza la precariedad del empleo femenino, indica resultados mucho más desfavorables para las y los trabajadores de la PEA ocupada que viven en zonas rurales, en hogares en condición de pobreza monetaria, cuya lengua materna es indígena y que se autoconsideran indígenas, en comparación con la población en general.

De acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional sobre Desigualdades de Género 2021 por Oxfam y el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, el cuidado de otras personas como motivo principal para dejar de trabajar fue más frecuente entre mujeres, con 15 %, que entre hombres, con 5 %. Esta carga también fue razón para que el 10 % de mujeres que estudiaba antes de la pandemia dejara de hacerlo —frente al 3 % en el caso de los hombres—. Las mujeres, en su mayoría, han ocupado la primera línea de atención de la salud remunerada y no remunerada; a nivel mundial, las mujeres representan el 70 % del personal sanitario (Alayza, en Lavado et. al., 2021).

Asimismo, la cuarentena impactó en la atención de casos de violencia familiar. Mientras que en marzo del 2019 se atendió un total de 14 420 casos, en el 2020 se logró atender 6155 casos. Sin embargo, también en marzo del 2020 los reportes de consultas telefónicas atendidas por la Línea 100 aumentaron en un 25 % con relación al mismo mes del año anterior, pese a que la situación de confinamiento pudo dificultar el reporte de la violencia al tener presencia o cercanía del agresor (IEP, 2020).

En este contexto, el porcentaje total de la población en situación de pobreza monetaria aumentó aproximadamente 10 puntos porcentuales del 2019 al 2020; según el ámbito de residencia, en el área rural los niveles de pobreza total y pobreza extrema continuaron siendo altos, en comparación a los datos del ámbito urbano (MEF). En base a algunas estimaciones se espera que el Índice de desigualdad de GINI del año 2020 sea el mismo registrado en el 2017 (INEI, 2018).

A su vez, el gasto social —educación, salud y principales programas de lucha contra la pobreza e inclusión social— alcanzó un monto de S/. 103 387 millones en el 2020, lo cual representa un aumento de 22,29 % respecto del gasto social del 2019 (S/. 84 545 millones). Específicamente, el gasto público destinado a los programas de lucha contra la pobreza e inclusión social se incrementó en 16,56 % en relación con el gasto del 2019.

Durante el 2020, los programas que ejecutaron mayor cantidad de recursos fueron el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), con S/. 4 576 millones; el Seguro Integral de Salud (SIS), con S/. 2 374 millones; el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED), con S/. 1 323 millones; el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma – MIDIS, con S/. 1 203 millones; el Programa de Saneamiento Urbano-Rural, con S/. 865 millones; y el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres JUNTOS, con S/. 946 millones.

3.2.4.1. Sobre el marco normativo

A inicios de este periodo —mediados del 2016—, entre las propuestas de inclusión y protección social, el gobierno de Kuczynski planteó cuatro lineamientos estratégicos: (i) fortalecimiento de la focalización de los programas sociales a través de la modernización del sistema de estadística social y la expansión de los procesos de monitoreo y evaluación; (ii) fortalecimiento de las intervenciones ya existentes para el desarrollo infantil a nivel de gestión y alcance —Cuna Más, Qali Warma y JUNTOS—; (iii) inclusión económica a través del desarrollo productivo potenciando y extendiendo la cobertura de los programas ya existentes —Haku Wiñay/Noa Jayatai, Jóvenes Productivos y FONIE—; y (iv) mayor amplitud y competitividad a la inclusión financiera de poblaciones vulnerables: acceso, uso y calidad —según el plan de gobierno de Peruanos por el Cambio para 2016-2021—. Otra de sus propuestas fue la erradicación del trabajo infantil para el 2021, considerando que uno de cada cuatro niños entre 6 y 17 años trabaja, pero en el plan de gobierno no se indicaron políticas específicas para lograr esto.

“ MIDIS era la forma operativa de una gran estrategia del gobierno de Ollanta, que fueron los programas sociales. [A] PPK claramente el tema le importaba nada; las dos primeras ministras, Aljovín y Molinelli, como que no tenían idea del tema, no era su tema, era gente del mundo empresarial, que le interesaban las empresas [...]. Tratan de meter el tema de pobreza urbana y la anemia, pero lo abordan mal”

(Exministro de Economía y Finanzas, exsecretario Técnico del CIAS)

En marzo del 2018, Martín Vizcarra asume la presidencia del país y, mediante Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, plantea sus Lineamientos prioritarios de la Política General de Gobierno al 2021. Entre ellos destacan el punto 3, que refiere al crecimiento económico equitativo, competitivo y

sostenible —3.5. Reducir la pobreza y pobreza extrema tanto a nivel rural como urbano—; el punto 4, sobre el desarrollo social y bienestar de la población —4.1. Reducir la anemia infantil en niños y niñas, con enfoque en la prevención; 4.2. Promover la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, así como garantizar la protección de la niñez, la adolescencia y las mujeres frente a todo tipo de violencia—; y el punto 5, sobre descentralización efectiva para el desarrollo —5.1. Institucionalizar la articulación territorial de las políticas nacionales—.

“ Para Vizcarra, la protección social era salud y educación; para Ollanta, la pobreza [...]. No hay continuidad de un gobierno a otro; la única política que ha tenido continuidad es la infancia”

(Exministra 4 de Desarrollo e Inclusión Social)

Finalmente, a inicios del 2020, se anunció que el MIDIS estaba trabajando con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para iniciar la medición de la pobreza multidimensional en el país a partir del 2021, lo cual contribuiría a enfrentar con mayor eficacia la desigualdad.

3.2.4.2. Sobre las transferencias monetarias y los mecanismos de protección social durante la pandemia

En marzo de 2020, la pandemia por Covid-19 implicó que el gobierno adopte medidas de urgencia para contenerla —aislamiento obligatorio, prohibición de asistencia a espacios públicos, cierre temporal de comercios, prohibición de viajes al interior del país, etc.—, las cuales afectaron más a los hogares en situación de pobreza y con recursos limitados, provocando la reducción de sus niveles de ingreso. Además, estas medidas tuvieron impacto en el funcionamiento de los sistemas de cuidado formal, los servicios de salud, los servicios de educación y esparcimiento ofrecidos para la niñez y adolescencia.

Las medidas tuvieron un impacto crucial sobre el sistema contributivo de protección social, dado que las principales medidas habilitaron el retiro de los Fondos de Pensiones de las personas —aproximadamente, 20 % de los trabajadores y trabajadoras— que se encontraban o habían encontrado dentro del sistema formal. En muchos de los casos, dichos retiros han representado el 100 % de los fondos disponibles de la persona.

Medidas aplicadas para proteger socialmente a sectores de población con fondos de pensiones				
Medida	Fecha	Descripción	Población beneficiaria	¿A quién se autorizó el cobro?
Autorización de retiro de fondos de AFP	Abril 2020	Autorización para un retiro extraordinario de los fondos de pensiones de hasta 2000 soles (580 \$US), con el fin de mitigar los efectos económicos de las medidas de confinamiento.	Trabajadores que ya no están en la planilla en los últimos 12 meses	Trabajador/a.
Subsidio para trabajadores culturales independientes	Mayo 2020	Apoyo económico para trabajadores culturales independientes que se han visto afectados por la Emergencia Sanitaria por el Covid-19.	Apoyo económico para trabajadores culturales independientes que se han visto afectados por la Emergencia Sanitaria por el Covid-19.	Trabajador/a.
Asistencia económica para casos de orfandad por la Covid 19 – Bono Orfandad	Julio 2020	Bono para niños y niñas que hayan perdido a sus padres durante la pandemia y que dura hasta que alcancen la mayoría de edad. Esta transferencia debe ser usada para la alimentación, educación, salud física y mental u otras necesidades relativas al desarrollo integral de los niños, niñas o adolescentes.	Niños y niñas que hayan perdido a sus padres	-

Elaboración propia. Fuente: Base de datos de CLACSO, Fundación ARU y OXFAM.

Por otro lado, las medidas de protección social para la población que se encontraba fuera del sistema de protección social contributiva y que calificaban como pobres o pobres extremos, fueron: el Bono Yo me quedo en casa —marzo del 2020—, el Bono Independiente —abril del 2020—, el Bono Rural —abril del 2020— y el primer y segundo Bono Universal Familiar —abril y agosto del 2020, respectivamente—.

“No hubo mucha discusión al respecto, el bono era algo que tenía que entrar, el problema de nuestro país es que el 80% tiene que salir a trabajar, ósea la única forma de que no salga era teniendo algo de dinero[...]en dos meses paralizamos el país. El quintil 1 y 2 recibió el bono[...]. El sector que más sufrió fue el quintil 3, los vulnerables, que no eran los pobres, ni pobres extremos”.

(Exministra 4 de Desarrollo e Inclusión Social)

El primer bono fue destinado a hogares en situación de pobreza o pobreza extrema del ámbito urbano, según el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), ubicados en ámbitos geográficos con mayor riesgo sanitario durante el estado de emergencia por el Covid-19. En principio, esta medida generó controversia debido a que no se consideró a los hogares del ámbito rural que también se vieron afectados por las restricciones del gobierno peruano para contener los contagios. Para hacer efectivo el cobro de dicho bono se autorizó a una integrante mujer con edad entre 18 y 60 años de cada familia priorizada, con excepción de los hogares que no contaban con una integrante de estas características, en esos casos se designó a un hombre.

“ Para mí el tema de los bonos, darle a la mujer, fue una cosa práctica, se lo doy al hombre y este ‘pata’ se lo va a tomar”.
(Exministra 4 de Desarrollo e Inclusión Social)

Al mes siguiente, el gobierno anunció la medida Bono Rural dirigido a hogares de zonas rurales en condición de pobreza o pobreza extrema —según el SISFOH—, que no hayan sido beneficiados con otros apoyos económicos ni reciban ayuda de programas sociales durante la emergencia nacional por Covid-19. En este caso, las autoridades no mencionaron explícitamente que se priorizaría a una integrante mujer de cada familia para el cobro de este bono. A través de un pronunciamiento, el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (2020) instó al gobierno a asegurar a las mujeres como titulares del bono en la medida que son responsables de la seguridad alimentaria, así como a garantizar una estrecha coordinación con las organizaciones de mujeres del ámbito rural para la implementación de esta medida.

El Bono Independiente, que también fue anunciado en abril, se destinó a los hogares vulnerables con trabajadores independientes e informales que no recibieron otro beneficio o bono del MIDIS. En mayo, se oficializó la entrega del primer Bono Familiar Universal dirigido a hogares vulnerables que no hayan podido beneficiarse de los bonos anteriores —Yo me quedo en casa, Independiente o Rural—, y, en agosto, se anunció el segundo Bono Familiar Universal, esta vez como un bono adicional a los que se habían entregado, dirigido a personas en condición de vulnerabilidad frente a la pandemia. Aunque, no se ha identificado un anuncio oficial sobre la persona que se priorizaría en cada familia para realizar el cobro de los bonos mencionados en el párrafo anterior; sin embargo, para la primera medida de transferencia monetaria del 2021 se anunció la priorización de las mujeres como receptoras del cobro, por lo que es probable que las anteriores medidas se haya mantenido el mismo esquema.

Cuadro 3.1. Medidas aplicadas para proteger socialmente a sectores de población en situación de pobreza y/o pobreza extrema fuera del sistema de protección social (contributivo y no contributiva)

Medida	Fecha	Descripción	Población beneficiaria	¿A quién se autorizó el cobro?
Bono Yo me quedo en casa	Marzo 2020	Pago en dos rondas de 380 soles —US\$ 110 cada una—, dirigido a hogares en condición de pobreza o pobreza extrema. Se estima que están dirigidas a 2,7 millones de hogares.	Hogares en situación de pobreza o pobreza extrema, según el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).	Se autorizó únicamente a mujeres entre 18 a 60 años para cobrar este bono, con excepción de los hogares que no contaban con una integrante mujer en dicho rango de edad; en esos casos se designó a un hombre.
Bono Independiente	Abril 2020	Pago en dos rondas de 380 soles —US\$ 110 cada una—, dirigido a familias con trabajadores independientes. Se estima que están dirigidas a 800 000 familias.	Hogares vulnerables con trabajadores independientes e informales que no recibieron otro beneficio o bono pecuniario del MIDIS.	Trabajador o trabajadora independiente y/o informal.
Bono Rural	Abril 2020	Pago único de 760 soles —US\$ 220— dirigido a familias que trabajan en la agricultura o en actividades conexas. Se estima que está dirigido a 1 000 000 de familias.	Hogares de zonas rurales en condición de pobreza o pobreza extrema —según el SISFOH—, que no han sido beneficiados con otros apoyos económicos ni reciben ayuda de programas sociales durante la emergencia nacional por Covid-19.	No se especificó.

Medida	Fecha	Descripción	Población beneficiaria	¿A quién se autorizó el cobro?
Bono Universal Familiar	Abril 2020	Pago único de 760 soles —US\$ 220— dirigido a familias que no hayan podido beneficiarse de los Bonos Yo me quedo en casa, Independiente o Rural. Se estima que está dirigido a 6 800 000 familias.	Hogares vulnerables con ingresos menores a S/. 3000, hogares receptores del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS), hogares con algún integrante destinatario de Pensión 65 y/o del programa CONTIGO. Además, de hogares que no se encuentre registrados en el Aplicativo de Registro Centralizado de Planillas y de Datos del Sector Público.	No se especificó.
Segundo Bono Familiar Universal	Agosto 2020	Bono dirigido a personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad frente a la pandemia por Covid-19.	Personas en situación de vulnerabilidad.	No se especificó.
Apoyo Temporal para el fortalecimiento del Desarrollo Infantil - Bono de S/. 200 para niños y niñas	Agosto 2020	Promover con incentivos monetarios el acceso al paquete integrado de servicios priorizados de salud a favor de niñas y niños menores de 24 meses que residen en distritos con nivel de pobreza monetaria igual o mayor al 15 %, tomando como referencia el Mapa de Pobreza 2018. La medida se implementa a través del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS. Los hogares están sujetos al cumplimiento de corresponsabilidades en salud.	Familias en situación de vulnerabilidad que tengan hijos y/o hijas menores de dos años.	Madre, padre o apoderado del niño o niña

Medida	Fecha	Descripción	Población beneficiaria	¿A quién se autorizó el cobro?
Bono 600 soles	Febrero 2021	Bono para hogares en situación de vulnerabilidad de las regiones y provincias del país, que se encuentran en el nivel de alerta extremo por el contagio del Covid-19.	Hogares en situación de vulnerabilidad de las regiones y provincias del país, que se encuentran en el nivel de alerta extremo por el contagio del Covid-19.	Se prioriza a las mujeres como receptoras del cobro, luego a personas que tengan cuentas en entidades financieras, que sean menores de 60 años, para no exponer a una persona mayor vulnerable. Después, se busca a otros integrantes del hogar.

Elaboración propia. Fuente: Base de datos de CLACSO, Fundación ARU y OXFAM.

Cuadro 3.2. Medidas aplicadas a través del sistema de protección social no contributivo que implementa el MIDIS

Medida	Fecha	Descripción	Población beneficiaria	¿A quién se autorizó el cobro?
Pago adelantado del programa Pensión 65 (Expansión vertical)	Marzo 2020	Adelanto del pago por un bimestre del beneficio de Pensión 65, dirigida a adultos mayores en pobreza y pobreza extrema. El pago bimestral generalmente consiste en S/. 250 —US\$ 73— dirigido a 557 000 adultos mayores.	Usuarios y usuarias de Pensión 65.	Usuarios y usuarias.
Pago adelantado del programa Contigo (Expansión vertical)	Marzo 2020	Adelanto del pago por un bimestre del beneficio de Contigo, dirigido a personas con discapacidad severa en situación de pobreza. El pago bimestral generalmente consiste en S/. 300 soles —US\$ 87— dirigido a 40 000 personas.	Usuarios y usuarias de Contigo: Personas adultas mayores y con discapacidad.	Usuarios y usuarias.
Adelanto de transferencia a usuarios del Programa JUNTOS	Abril 2020	Para contrarrestar los efectos del Covid-19, se adelantó el pago del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS.	Usuarios y usuarias de JUNTOS	Usuarios y usuarias.

Aumento cobertura programa CONTIGO	Set 2020	Se aumentará el alcance de la protección económica del programa CONTIGO, debido al contexto de pandemia.	Personas con discapacidad, en condición de pobreza y pobreza extrema.	Usuarios y usuarias.
Bono Yapanay Perú	Agosto 2021	Subsidio monetario individual que tiene por objetivo aliviar los impactos económicos por la pandemia.	Personas mayores de edad que forman parte de los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, hogares con algún receptor del Programa JUNTOS, participante del Programa Pensión 65, miembros de hogares con algún integrante que sea receptor del Programa Contigo. Asimismo, las personas destinatarias no deben pertenecer a hogares registrados en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), o en la planilla privada, exceptuándose a los pensionistas y a la modalidad formativa. Además de estas condiciones, el ingreso mensual de dichos hogares no debe superar los S/. 3000. También se otorgará a los hogares que estuvieran conformados por una sola persona mayor de edad y al menos un menor de edad.	No se especificó.

Elaboración propia. Fuente: Base de datos de CLACSO, Fundación ARU y OXFAM.



3.3. Los modelos decisionales y actores presentes en la configuración de la política de protección social en el Perú

Si bien es recomendable basar los procesos decisionales en un modelo sinóptico y racional; es decir, que las decisiones sean producto del análisis de los problemas —causas, dimensiones, factores explicativos—, la identificación de las alternativas de solución, el análisis y comparación de alternativas —incluyendo costos, beneficios, ventajas y desventajas—, a fin de escoger la alternativa “óptima” que minimiza los costes y maximiza los beneficios para todos y cada uno de los sujetos políticos. Lo cierto es que, como se ha visto a lo largo del presente capítulo, la práctica difiere de la teoría.

Además, lo anterior no siempre asegura optar por las mejores políticas públicas, dado que la identificación de las alternativas siempre será incompleta e inconmensurable y, muchas veces, las decisiones públicas no terminarán siendo las “óptimas”, sino, principalmente, las más satisfactorias para quienes tienen el poder de decidir o influir en el proceso de decisión. Por lo tanto, resulta importante conocer lo que sucedió antes y después de tomada una decisión, qué elementos fueron integrados en la definición del problema, quiénes y cómo participaron, y cómo se llegó a dicha decisión.

3.3.1. Las decisiones y los modelos decisionales

En ese sentido, producto del análisis documental de la política de protección social en el Perú y de las entrevistas a funcionarios de alto nivel vinculados directamente con el proceso de identificación, sanción, implementación y/o evaluación de la política, se concluye que, entre los años 2000 y 2020, existieron periodos de gobierno con gran impacto para la configuración de la política de protección social.

El gobierno de Toledo fue precedido por el proceso de transición democrática dirigido por el presidente Valentín Paniagua —quien asumió el cargo tras la caída de la dictadura fujimorista—. Por tanto, debía implicar el establecimiento de diversos mecanismos orientados a la reconstrucción de un Estado democrático y participativo, que involucren las voces de diversos sectores de población, particularmente de las víctimas de prácticas sociohistóricas de exclusión y víctimas del conflicto armado. En dicho contexto, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP), el Acuerdo Nacional (AN), las organizaciones de sociedad civil (ONG), la academia y la cooperación internacional participaron activamente de diversos espacios y procesos. Asimismo, si bien existían la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF) y la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), lo cierto es que, a diferencia de la política económica, por mucho tiempo no se tuvo definida con precisión una política social que trascendiera la compensación de los efectos de la política económica.

Producto del análisis documental, se puede ver que durante este periodo de gobierno se establece un marco conceptual base, orientado a definir la política de protección social con nombre propio, apareciendo—aunque incipientemente—la noción de red de protección social y corresponsabilidad, además establecerse la política de focalización y crearse el sistema de focalización de hogares. Todo esto estuvo directamente vinculado a la creación del programa de transferencias monetarias condicionadas JUNTOS. Para ese momento, países como México y Brasil venían implementando este tipo de programas como mecanismo de compensación ante las medidas de ajuste económico posteriores al Consenso de Washington.

De igual forma, sobre la base del análisis documental y las entrevistas, se puede concluir que el proceso de decisión expresado en esta etapa de configuración de la política de protección—más específicamente, en la configuración de JUNTOS—estuvo asociado a lo que March y Olsen (Dente y Subirats, 2014) define como *las decisiones producto de la coincidencia de problemas, soluciones y actores - modelo Garbage Can*. Como veremos en la siguiente sección, pese a contar con una amplia y descriptiva definición de los problemas de pobreza y desigualdad, expresados en las políticas de Estado del AN, la Carta Social y el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (PNSP), había incertidumbre sobre los medios viables y la tecnología para responder a dichos problemas. Asimismo, si bien se contaba con la participación de organizaciones étnico-raciales, de mujeres y de derechos humanos en la escena política, estas no tuvieron una participación relevante en la configuración de mecanismos de protección social asentados en el trabajo no remunerado y la instrumentalización de las mujeres indígenas y afrodescendientes. A su vez, dado que diversos organismos multilaterales venían promoviendo la implementación de programas de transferencias monetarias en diversos países de la región, el entorno internacional proponía “soluciones que buscaban problemas”, tal como señaló el primer director de JUNTOS.

“ Me convoca el presidente y me dice: ‘necesito que me hagas un programa social, la economía ya está como para poder empezar, estamos en el mes de agosto [2004], ya podemos disponer de un poco de recursos para hacer un programa social y quiero que te hagas cargo de hacer el programa social’. Me dio un CD y le pregunté: ‘¿qué hago con esto?’ [...]. Entonces, con ese reto salí, solo con un CD, y el CD era de unos lineamientos generales de un programa de transferencias monetarias condicionadas que tenía una influencia muy grande del modelo brasilero de bolsa familiar FOME-0”.

(Exdirector ejecutivo 1 del Programa JUNTOS)

En abril del 2005, se crea y aprueba oficialmente JUNTOS, lo que implicó contemplar acciones y medidas que permitan trascender la salida de Alejandro Toledo, integrándolo a las prioridades políticas del gobierno de Alan García.

A diferencia de Toledo, el gobierno de García estuvo más orientado a reconfigurar la implementación de la política de protección y potenciar sus instrumentos sobre la base de los marcos normativos configurados en el gobierno anterior. En ese sentido, se tuvo la reforma de los programas sociales, que pasaron de 82 a 26; *la institucionalización de la noción de corresponsabilidad —Estado y mujeres racializadas—* y su establecimiento como elemento central para proyectar la reforma de los programas sociales y la potenciación de JUNTOS como *paradigma* de protección social.

JUNTOS y la estrategia CRECER se establecen como los dos pilares priorizados en la lucha contra la pobreza, por lo que se puede asumir que el modelo decisional prevalente fue aquel que Linblom define como el *modelo incrementalista*, dado que las decisiones en materia de política de protección social estuvieron asociadas directamente a pequeños ajustes incrementales respecto de las decisiones tomadas durante el gobierno de Alejandro Toledo. Por lo tanto, no se podían esperar grandes cambios a nivel de la configuración normativa - conceptual, aunque sí en la estructura de implementación. En ese sentido, dichos ajustes incrementales, más que ser resultado del análisis de los problemas y las alternativas o del debate público, están asociados a los intereses y compromisos que determinados actores con capacidad decisional tenían, así como a los nuevos equilibrios de poder que llevarían a tomar *decisiones incrementales* frente a determinados problemas.

“ Él [García] identifica JUNTOS; es García quien le da mucha fuerza. Ahí hay un quiebre [...]. Antes era llegar a todos los pobres: si hay que darles de comer, hay que darles de comer; si hay que darles alimentos, hay que dales alimentos. Porque primero que son pobres [...] en la época de García, cuando Castillo y Carranza en su momento agarran la banderita de la desnutrición crónica infantil, le da sentido a JUNTOS [y crean CRECER para] reducir la desnutrición crónica infantil”
(Exministra 2 de Desarrollo e Inclusión Social).

Por otro lado, con el gobierno de Ollanta Humala, se establece un momento icónico en la configuración de la política de protección social no contributiva propiamente dicha. Se establece un nuevo marco normativo-conceptual para la configuración, el ajuste y la reforma de la política de protección social, así como un nivel relevante de institucionalidad con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y la política de desarrollo e inclusión social peruana. Esto influye en la reestructuración e integración del programa JUNTOS, dentro de una lógica más compleja de programas complementarios de protección social no contributiva.

Esto podría constituirse en un ejemplo del *modelo decisional de corrientes múltiples* —o *Policy Streams*— propuesto por Kingdom (1984), en tanto las decisiones públicas fueron resultado de la coincidencia en el tiempo, más o menos casual, de tres grandes corrientes: (i) la corriente de los

problemas, que tenían vida propia y que incluían nuevos datos asociados a las desigualdad y a la integración de nuevos desafíos vinculados a la comprensión de la pobreza multidimensional y promoción del desarrollo humano; (ii) la corriente de la política, debido a la existencia de factores políticos vinculados al cambio de presidente, su interés en temas sociales y humanitarios, la priorización del congreso a la temática de inclusión social; y (iii) la corriente de soluciones asociadas a la generación de evidencia e investigación producida en temas sociales —incluso del mismo programa JUNTOS y de otros gobiernos de la región y organismos de cooperación internacional en materia de protección social—.

“ La creación del MIDIS de hecho es la colita de una ola latinoamericana. Fuimos también la colita en sentido de empezar a hacer gestión de la evidencia [...]. La lástima es que no se llegó a transmitir de manera más amplia que se estaba siguiendo una buena práctica basada en evidencia [...]. Incluso eso se vio durante el mismo periodo del gobierno de Humala”.
(Exministra 3 de Desarrollo e Inclusión Social)

Tal como plantea Kingdon (1995), si bien estas tres corrientes son independientes, en determinado momento coincidieron y supusieron una oportunidad que permitió a actores claves abordar problemas priorizados por ciertos sectores políticos, sociales y académicos ahora en capacidad de decidir. Este modelo de corrientes múltiples resulta interesante, pues permite evidenciar cómo determinadas decisiones públicas sobre protección social resultaron viables, como consecuencia de la estabilidad económica prolongada y la posibilidad de procesos de gestión en el sector que, pese a la complejidad del contexto político, permitieron dar cierta continuidad a la política pública durante todo el periodo de gobierno de Ollanta Humala. Sin embargo, pese a las condiciones, evidencia y nivel de especialización de su funcionariado, la problematización de la condición y posición de las mujeres en el programa, así como la integración de los intereses estratégicos de las mujeres racializadas —principales usuarias de los programas del MIDIS—, permanecieron ausentes del debate público, político y programático.

Por otro lado, a diferencia del gobierno de Humala, durante los mandatos de Kuczynski y Vizcarra, hubo serias dificultades para dar continuidad a los progresos establecidos, debido al alto nivel de inestabilidad política, el develamiento de casos de corrupción institucionalizada en el aparato público, la ausencia de perspectivas más complejas de las necesidades de protección social en el país y la fragilidad de la institucionalidad, tanto del ejecutivo como del legislativo. En ese sentido, pese a la creación del Grupo de Trabajo Comisión de Protección Social, cuya secretaría técnica estaba asignada al gabinete de personas asesoras del MEF, no hubo avances relevantes en materia de protección social contributiva y no contributiva; por el contrario, estas se debilitaron sustancialmente.

“Creo que Cayetana [primera ministra del MIDIS nombrada por PPK, 2017] nunca entendió lo que era el MIDIS; tanto así que estaba de acuerdo en que se cierre y pase al MIMP [...]. Trató de deshacer lo que habíamos hecho, pero no tuvo el equipo”.
(Exministra 2 de Desarrollo e Inclusión Social)

“PPK lanzó esta idea de ‘Comisión de Protección Social’. Creo que tenía apoyo del BM y el BID; lo viabilizaron a través del MEF, pero creo que era parte del esquema de gobierno [...]. Había un grupo interesante en temas de salud, temas de pensiones y en el tema de protección social era parcial, limitado; su chamba era crear el seguro de desempleo de PPK, que siempre fue una pésima idea [...]. No dijeron nada sobre el resto de la protección social [...], no dice nada de JUNTOS [...], pero uno diría tiene una visión más integral de la protección social respecto a otro tipo de riesgos y la pobreza, pero creo que tampoco [...]. Y yo diría que fue la iniciativa de PPK en ese tema; eran sus expertos más el MEF”
(Exministro de Economía y Finanzas, exsecretario Técnico del CIAS)

“La Rosa [ministra del MIDIS nombrada por Vizcarra en 2019] no entiende lo que es el MIDIS; ha desenfocado el objetivo, no tiene legitimidad frente a otros ministerios [...], frente al MEF”
(Exministra 1 de Desarrollo e Inclusión Social)

Finalmente, con el inicio de la pandemia por Covid-19, el MIDIS tuvo un rol fundamental en la protección social de las y los más vulnerables. Los procesos decisionales se basaron en las necesidades del contexto y desde una perspectiva *incrementalista*; es decir, tomando como referencia soluciones pasadas y tendencias regionales, principalmente basadas en instrumentos como las transferencias monetarias.

“En crisis como la pandemia hay que entrar con bonos; además, el bono monetario es muy efectivo porque además regresa a la economía inmediatamente [...]. Durante crisis, pandemia, terremoto, pero no de forma permanente, salvo que sean transferencias condicionado [sic]. No se trata solo de la plata, sino de todo el sistema de protección social que acompaña el bienestar”.
(Exministra 4 de Desarrollo e Inclusión Social)

En ese sentido se puede ver que, como plantea Benería (2005), las políticas de ajuste estructural han supuesto la transferencia de los costes del *mercado* al *hogar* y la redistribución sobre la responsabilidades frente a los riesgos también del Estado al *hogar*, siendo el factor equilibrador oculto la capacidad de los hogares —en específico, de las mujeres racializadas no blancas en situación de pobreza— el que ha funcionado de amortiguador de dichas medidas económicas con efectos sociales.

Por lo tanto, se debe visibilizar, como plantea Strassmann (2009), que la posición de las mujeres, y especialmente de las mujeres racializadas no blancas en situación de pobreza, está regida por las políticas económicas establecidas en el mercado por la distribución del tiempo del trabajo remunerado y no remunerado, así como los regímenes de protección social contributiva y no contributiva que establecen los Estados. Por tanto, si bien es importante poner atención en la legislación sobre la igualdad, también lo es privilegiar la problematización de las políticas de protección social, pues siguen actuando como mecanismos de disciplinamiento de las mujeres y de perpetuación de las estructuras heteropatriarcales y racializadoras que configuran y sostienen la desigualdad.

3.3.2. Los actores en la política de protección social

Tan importante como las decisiones públicas son los actores presentes en el proceso decisonal, dado que la formulación de las políticas públicas responde a un proceso de interacción, el cual es fundamentalmente político. Este es definido por la participación de diversos actores con características, motivaciones, intereses y niveles de legitimidades que entrarán en juego a la hora de influir la sanción de la política pública; en este caso, de la política de protección social.

En ese contexto, al analizar el proceso de configuración del programa JUNTOS, las transferencias monetarias multipropósito y la política de protección social no contributiva del MIDIS, se encuentran, al menos, cinco grupos de actores y/o partes interesadas —ver cuadro 3.3.—. Entre ellos, se identifican como tomadores de decisiones al MEF, MIDIS, PCM y el presidente de turno, más un alto nivel de influencia por parte de organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), PNUD, etc., y una total ausencia de las mujeres racializadas y/o sus organizaciones en el espacio de decisión de la política de protección social.

Inicialmente, entre los principales tomadores de decisiones se encuentra la figura presidencial, cuyas motivaciones son diversas y, sobre la base de las entrevistas realizadas, se deja entrever nuevamente que no solo en lo social se juega lo social. Muchas de las decisiones asociadas a la política de protección social en el Perú estuvieron directamente vinculadas a los objetivos que perseguía la política económica de turno. Por ejemplo, en el contexto de creación de JUNTOS, se tiene que:

“ [...] Toledo, su motivación principal no es el desarrollo de los pueblos indígenas, los afrodescendientes [...]. Hablando tanto de su experiencia, de que él surge de un sector popular y llega a la universidad de Harvard, no fue tanto la educación [su preocupación] [...]. En la acción, lo que más lo impulsó fue el Tratado de Libre Comercio. Esa fue su motivación. En ese asunto del libre comercio, no puedes entrar cuando tienes una población que se mantenía en una situación de pobreza [...]. Había que dar recursos económicos en efectivo para rápido salir en otro nivel”.
(Especialista senior de sociedad civil del Banco Mundial)

“ No sé exactamente cómo entra a la agenda, quién lo mete en la agenda y cómo; no estoy muy seguro. Yo creo que alguien debe haberle hablado a Toledo y [él] se convenció de que tenía que hacer algo para aumentar su popularidad. No estaba en la agenda de los sectores sociales, del Consejo de Ministros, de los que hacían política de protección social; no estaba en la agenda [...]. La discusión estaba en incrementar la productividad de los pobres, pero no en darle dinero a los pobres”.

(Exministro de Economía y Finanzas, exsecretario Técnico del CIAS)

Si bien el programa no estaba en la agenda orientada a abordar los problemas estructurales que se habían definido hasta esa fecha, lo cierto es que, dado el momento histórico en el que se estableció el programa JUNTOS, hubo diversos actores que, más que estar asociados a la configuración del programa, estuvieron involucrados en el proceso de legitimización de este, así como en el aseguramiento de su permanencia durante el proceso de transición al nuevo gobierno. En principio, una vez asignada la tarea de su creación, se estableció que el programa debía ser ejecutado desde dentro de la estructura de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), actor con mayor capacidad de contrapeso respecto del MEF.

Cuadro 3.3. Actores en el espacio de decisión de la política de protección social

Sector	¿Quién participó?	¿De qué autoridad o poder dispuso?
Estado	Presidente del Perú	Actor público, hombres que, para el periodo investigado, tuvieron directa participación con relación a la sanción de la política de protección social. Para los casos de Toledo y Humala, su participación se expresó a través de la voluntad política para configurar la política de protección. En el caso de los cuatro presidentes del periodo analizado, se persiguen objetivos de proceso; esto es, interés en el reparto del poder y el efecto de las consecuencias de la política pública en ellos y no necesariamente en la solución del problema. Sin embargo, para el caso de Humala, se encuentran también elementos que podrían evidenciar un interés en los objetivos de contenido en la política de protección social.
	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Actor público que actúa bajo control gubernamental, que opera bajo el pacto político-administrativo, responsable de desarrollar e implementar la política de protección social no contributiva del país, principalmente liderado por mujeres. El sector persigue objetivos de contenido: preocupación por la naturaleza del problema que se pretendía abordar, mantiene una visión general sobre el problema.
	Programa JUNTOS	Actor público, que actúa bajo control gubernamental, que opera bajo el pacto político-administrativo, responsable de desarrollar e implementar el principal instrumento de protección social no contributiva en el país. En los inicios del programa, además de los objetivos de contenido, se persiguieron objetivos de proceso orientados a asegurar los repartos del poder y el efecto en las consecuencias de las políticas públicas en determinados actores públicos.
	Ministerio de Economía y Finanzas	Actor público que actúa bajo el control gubernamental, principalmente liderado por hombres, cuyo poder radica en el control y la asignación de los recursos económicos del Estado. Persigue objetivos de proceso: asociados al reparto del poder y el efecto de las consecuencias de la política pública en ellos y no necesariamente en la solución de problemas.

Sector	¿Quién participó?	¿De qué autoridad o poder dispuso?
Cooperación Internacional (multilaterales y organizaciones no gubernamentales)	Presidencia del Consejo de Ministros	Actor público. Es el sector en el cual nació el programa JUNTOS y es cabeza de la CIAS. Principalmente liderado por hombres, persigue objetivos de proceso asociados al reparto del poder y al efecto de las consecuencias de la política pública en ellos y no necesariamente en la solución de problemas.
	Banco Mundial	Actor privado con voluntad de incidencia en la política financiera y económica, y sus efectos en la política social. Frecuentemente, actúa como un actor experto brindando opinión técnica que tiene un alto valor e influencia en las personas tomadoras de decisiones públicas. Persigue objetivos de proceso asociados al reparto del poder y el efecto de las consecuencias de la política pública en ellos y no necesariamente en la solución de problemas.
	Banco Interamericano de Desarrollo	Actor privado con voluntad de incidencia en la política financiera, económica y sus efectos en la política social. Frecuentemente, actúa como un actor experto brindando opinión técnica que tiene un alto valor e influencia en las personas tomadoras de decisiones públicas. Persigue objetivos de proceso asociados al reparto del poder y el efecto de las consecuencias de la política pública en ellos y no necesariamente en la solución de problemas.
	Otras agencias, ONG internacionales, organismos multilaterales y/u organizaciones humanitarias.	Actores con voluntad de incidencia en la política de protección social. Persigue fines de contenido en las políticas públicas. Aquí se incluyen organizaciones como OIM, ACNUR, USAID, Save the Children, CARE, etc.
Sociedad civil	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza	Actor colectivo, público, institucionalizado e integrado en la estructura del Estado como ente articulador de la sociedad civil, la cooperación internacional, el Estado, el sector privado y la iglesia. Tuvo particular protagonismo durante el gobierno de Toledo, asumiendo un rol promotor en el planteamiento de los problemas públicos y su introducción en la agenda gubernamental. Incluía la participación de organizaciones feministas. Persigue objetivos de contenido: preocupación por la naturaleza del problema que se pretendía abordar; mantiene una visión general sobre el problema. Es situado como sociedad civil, por la naturaleza de sus acciones y posiciones, pese a estar adscrito actualmente al MIDIS.
	Acuerdo Nacional	El foro del Acuerdo Nacional es el espacio tripartito de diálogo y construcción de consensos, conformado por el gobierno en sus tres niveles —nacional, regional y local—, los partidos políticos con representación en el Congreso de la República y organizaciones de la sociedad civil con presencia nacional. Persigue objetivos de proceso y de contenido.
Academia	Universidades y centros de investigación	Actores individuales y colectivos que participaron del proceso de formulación e implementación de las políticas e instrumentos de protección social. Persiguen objetivos de contenido: preocupación por la naturaleza del problema que se pretendía abordar; mantiene una visión general sobre el problema.
Partes interesadas ausentes en el espacio de decisión de la política de protección social		
Partes interesadas	Mujeres racializadas	Personas con interés especial en la política de protección social, debido a que son afectadas directamente por los efectos y consecuencias de la política, como personas y colectivo social. Perseguirían objetivos de contenido, con una preocupación por la naturaleza del problema que se pretende abordar, por la integración no solo de sus necesidades prácticas, sino también de sus intereses estratégicos.

Es importante resaltar el papel del PNUD, dado que tuvo un rol importante en la construcción de la narrativa orientada a plantear el programa como una iniciativa orientada a *restituir derechos* de

sectores de población en situación de exclusión, frente a la idea *dar dinero a los pobres*. Jugó un papel clave en el proceso de configuración de JUNTOS, a través de la formación de su asistencia técnica en la formulación y ejecución del programa piloto, lo mismo que en la promoción del intercambio de experiencias con México y Brasil para asegurar el recojo de lecciones aprendidas.

“ ‘Señor presidente [...] yo voy a ponerle cuatro condiciones [...]. Primero, usted nunca va a ir al día del pago’ [...] y nunca fue, y eso era un precio alto políticamente. ‘Segundo’, le dije, ‘yo armo mi equipo; no me pone usted a nadie del equipo’. Lo respetó, también. ‘Tercero, una comisión de vigilancia’. Y me dijo: ‘¿eso qué es?’. Bueno, le dije: ‘necesito una comisión ecuménica que esté al costado y que supervise que lo que nosotros hacemos esté bien, y que esa comisión de vigilancia no sea del gobierno’. ‘Y ¿quién la va a presidir?’ ‘Don José de Bambaren’. [...] Y don José de Bambaren armó un equipo con rabinos, con pastores, con empresarios [...]. ‘Cuarto, tendremos un consejo directivo [...]. Un consejo directivo, similar al acuerdo nacional, con la CGTP, la CONFIEP, la ANC, la MCLP, el ministro de Economía, la ministra de la Mujer, el ministro de Salud, de Educación y un presidente de JUNTOS”
(Exdirector ejecutivo 1 del Programa JUNTOS)

Arquitectura organizacional del programa JUNTOS durante su creación

La estructura generada para la implementación del programa JUNTOS fue:

- Un Consejo Directivo responsable de la dirección política del programa, presidido por un representante del presidente de la república e integrado por los titulares del MIMDES, MINEDU, MEF y MINSAs; así como por 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 Caritas del Perú.
- Un Comité Nacional de Supervisión y Transparencia, responsable de supervisar el cumplimiento de los objetivos del programa, integrado por un representante del presidente de la república, un representante de los gobiernos regionales, un representante de los gobiernos I, dos representantes de las iglesias, un representante del sector privado y un representante de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Estos comités también existían en el nivel local, en aquellas zonas donde se encontraban las usuarias del programa.
- Un Comité Técnico Social Multisectorial y una Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), cuya responsabilidad era brindar soporte técnico y de coordinación. Además de la gerencia propiamente dicha del programa, que era realizada por la Dirección Ejecutiva, con el soporte de las gerencias y oficinas operativas.

A su vez, si se analiza la arquitectura organizacional del programa JUNTOS, queda evidenciada la preocupación por asegurar la legitimidad del programa a fin de asegurar que trascienda al gobierno de turno. En ese sentido, se estableció la participación de una gran diversidad de actores, cabe resaltar que no para la configuración de una política de protección social, sino para la implementación de un instrumento de protección social asociado a la entrega de dinero a las personas más empobrecidas.

Sobre el proceso de ejecución, aparecieron múltiples dificultades asociadas a la poca presencia que tenía el Estado en las zonas de intervención —servicios educativos y de salud no disponibles o de poca calidad, poca o ninguna presencia del sistema financiero en las zonas de actuación, falta de acceso al documento de identidad de las mujeres usuarias del programa, etc.—. Sin embargo, la arquitectura establecida pareciera estar más centrada en los objetivos de proceso de la política; esto es, en el reparto del poder y reducir el riesgo de politización y corrupción en el programa a través de mecanismos que proyectaran control social y político de los recursos que ejecutaba.

A su vez, dicha lógica también se reproducía en los mecanismos de control comunitario establecidos para con las usuarias frente al acceso al programa y el cobro de las transferencias. En la mayoría de los casos, la problematización del contenido de la política, esto es, la preocupación por la visión más general sobre el problema, sus impactos en los resultados finales y globales no entraban en la discusión una vez establecido por el equipo directivo de JUNTOS con el apoyo de PNUD.

“ Miren, yo necesito un certificado de buena conducta de parte ustedes. Pero [...] nunca hemos hecho eso [...] ¿Por qué no hacemos una apreciación anticipada? ¿No? Entonces, vino una brasilera, que en paz descansa, que era el apóstol de los pobres; vino Rogelio hacía algo de las oportunidades, ¿no?, y las Naciones Unidas [UNDP] los contrató para que hicieran una evaluación anticipada. Una apreciación anticipada del programa, un mes antes de las elecciones. Y el resultado lo presentó Naciones Unidas con estos tigres, dando los resultados de la apreciación de JUNTOS, y movimos cielo y tierra. Página entera en El Comercio, página entera en todos lados, Naciones Unidas se movió, la iglesia se movió, todos se movieron”.
(Exdirector ejecutivo 1 del Programa JUNTOS)

JUNTOS también se constituía en instrumento de protección social *poco costoso* en comparación con otros, por lo que, más allá de la necesidad de ganar legitimidad frente al MEF, la preocupación era asegurar legitimidad social y política. En ese sentido, uno de los grandes desafíos de JUNTOS era trascender al gobierno de turno. Se buscó evidenciar su impacto en la reducción de la pobreza monetaria, resaltar su arquitectura institucional y tecnocrática que, además, le aseguraba un importante respaldo de los agentes internacionales, que se constituían en interlocutores relevantes para los actores políticos del nuevo gobierno.

JUNTOS integraba diversas lógicas de programas que se venían impulsando en la época en América Latina por parte de diversos actores como el BM, el BID, Naciones Unidas, etc. En el Perú, su crecimiento fue exponencial con el gobierno de Alan García, siempre bajo el liderazgo de la PCM y sin participación protagónica del MIMDES —que, para ese momento, ya era un actor relevante en términos de protección social no contributiva y derechos de las mujeres— ni del MINTRA —otro actor relevante para articular la política de protección social no contributiva con las contributivas—. Todos los actores con capacidad de influencia en las decisiones públicas asociados a la creación e implementación del principal instrumento de protección social estaban asociados al sector económico y/o provenían de organismos multilaterales, dado que:

“ [...] en el Perú, los resultados que nos presentan el BM, el FMI o las diferentes agencias del sistema de las Naciones Unidas, para la política social se han convertido en biblias y, efectivamente, tienen la capacidad, en términos institucionales de mostrarte las sistematizaciones globales, entre comillas ‘los aprendizajes globales’, y, efectivamente, los hacen todos dentro del modelo [económico, neoliberal]. Efectivamente, no hay un cuestionamiento a qué responde esas sistematizaciones”.

(Exministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables)

El siguiente momento decisonal de mayor relevancia —que puso en escena a diversos actores y reconfiguró las relaciones de poder asociadas a la configuración de la política social y, en particular, de protección social— estuvo asociado a la creación y puesta en marcha del MIDIS. La creación del MIDIS implicó la integración de nuevos actores, nuevos procesos y nuevas dimensiones en el espacio de decisión de las políticas de protección, producto de que en él se concentraban las grandes ofertas electorales del entonces presidente Ollanta Humala. Con la creación de este nuevo ministerio:

“ Humala buscaba enfrentar a un todopoderoso Ministerio de Economía y Finanzas, que tomaba decisiones sobre qué se hacía y qué no se hacía en el país”.²⁷

(Exdirectora de afiliación y desafiliación del Programa JUNTOS)

Es pertinente observar cómo la confrontación entre lo económico y lo social —y las instituciones que lo representan: MEF y MIDIS, respectivamente— terminan constituyéndose en representaciones concretas del sistema de dominación generada por el heteropatriarcado capitalista. Esto es que, en relación con la división sexual del trabajo, la jerarquía sexual para el control político representada en el sector económico —en particular por el MEF— que establece las políticas y acciones con

27 Tanto en términos de la política económica como de política social.

influencia directa en el control de la política económica, y que da forma directa a la política social, se expresa en lo que podría verse como una lógica de (i) *esposo-proveedor* con pleno control del poder simbólico y los recursos; frente a la de (ii) *esposa-ama-de-casa* responsable de amortiguar los riesgos generados por la política económica de turno, atender las necesidades de cuidado y asegurar las prácticas de disciplinamiento para mantener la reproducción efectiva de la división sexual del trabajo que habilita el funcionamiento del sistema económico neoliberal.

No es casual que el MIDIS, desde su creación en el 2013 y hasta la fecha haya tenido doce ministras y solo dos ministros; en el caso del MEF, desde su creación en 1821 y hasta la fecha, ha tenido más de 217 ministros, de los cuales solo tres han sido mujeres —Mercedes Aráoz Fernández en el 2009, Claudia Cooper Fort en el 201 y María Antonieta Alva Luperdi en el 2019—.

“ El presidente [Humala], cuando decidió crear el MIDIS, buscó un equipo técnico [...] en las tres gestiones [y] fue claro en decir: ‘yo quiero que tengan legitimidad frente al MEF’ [...]. Entonces, técnicamente, rodéate de la mejor gente para que el MEF no venga a decirme que, cuando dialoga con ustedes, ‘no pasa nada’. Entonces, ustedes tienen que pararse fuerte [...]. Por lo cual, él nunca se metió en la gestión”.

(Exministra 2 de Desarrollo e Inclusión Social)

“ Creo que había una condición importante que tenía que darse no solamente era un tema de presupuesto sino también era un tema de capacidad de liderazgo del MIDIS para poder frente al MEF frente a PCM que son esas instancias de mayor poder en el Estado pararse firmemente”

(Exdirectora 3 del Programa JUNTOS)

Con la creación del MIDIS, se redefinió el liderazgo en materia social y de la política de protección social en el Perú. Un liderazgo que, a su vez, contaba con capacidad de decisión y recursos para asegurar con autonomía el equipo de profesionales en materia social que requerían ser integrados a la estructura para dar forma a la política, al sector y a la institucionalidad en materia de desarrollo e inclusión social. Al ser un ministerio nuevo, tenía la facultad de configurar determinadas dimensiones del sector de manera autónoma, pero, a su vez, debía poner en diálogo esas nuevas lógicas con las estructuras ya establecidas junto con las formas de ser y hacer de los diversos programas sociales integrados al sector. Además, se contaba con apoyo político del más alto nivel, dado por profesionales con prestigio social, manejo político y capacidad técnica para dialogar horizontalmente con el MEF, la PCM y el Congreso.

Un ejemplo de cómo esta nueva reconfiguración replantea el rol del MEF en relación con la política de protección social fue el cierre de la Dirección General de Asuntos y Programas sociales del

Ministerio de Economía y Finanzas, que dejó la competencia de tal sector en manos del MIDIS, SINADES y CIAS —estos dos último, para entonces, con poca capacidad de actuación—. Se debe recordar que el MEF, en el Perú, se constituía y constituye en aquello que la economía feminista define como *representación heteropatriarcal capitalista del hombre blanco, heterosexual, de clase media-alta, que goza plenamente de los privilegios que concede la blanquitud y las relaciones desiguales de género*.

“ Estábamos con la UE y la UE nos dice, yo era viceministra en ese momento, ‘bueno, qué garantía tengo de darte este apoyo presupuestal si de repente el próximo gobierno desaparece el MIDIS, si el MEF va a seguir teniendo el poder’ [...]. Yo le digo: ‘bueno, el MEF acaba de cambiar su reglamento de organización y funciones y ha desaparecido la Dirección General de Asuntos y Programas Sociales; entonces, ya está tomando la decisión de que lo social se maneja por fuera’”.

(Exministra 2 de Desarrollo e Inclusión Social)

“ El cuento [sobre la política de desarrollo e inclusión social] era sencillo y no había una narrativa alterna. Los interlocutores: Congreso, políticos y medios de comunicación, más un grupo de activistas y plataformas con redes [la MCLCP]. Salvo las mujeres de los comedores, no había un interlocutor comunitario”.

(Exministra 1 de Desarrollo e Inclusión Social)

El MIDIS fue producto de un proceso de discusión política que se hizo en el Congreso, con la preocupación por el tipo de Estado que representaba configurar un sector como este, así como por saber de cuánto poder iba a gozar, qué tipo de servicios iba a brindar, qué tipo de burocracia se iba a configurar —esto es, preocupaciones asociadas al proceso, al reparto del poder, más que al contenido y la naturaleza de los problemas a abordar—. A su vez, a partir de la creación del MIDIS se establece en el Congreso de la República la Comisión de Inclusión Social, como un interlocutor serio y un espacio para poner en diálogo los intereses de diversos actores.

La estructura orgánica del MIDIS está constituida por la Secretaría General, encargada de asistir y asesorar en relación con los sistemas de administración del ministerio; el viceministerio de Prestaciones Sociales, responsable de la gestión y ejecución de los programas sociales; y el viceministerio de Políticas y Evaluación Social, responsable de la supervisión, monitoreo y evaluación desplegadas por el sector. Cabe mencionar que el MIDIS ha mantenido un fuerte componente de gestión de conocimiento, lo cual genera que el proceso de planificación e implementación sea situacional. El MIDIS, a su vez, asume la rectoría del Programa de Complementación Alimentaria (PCA) y, con ello, de una de las redes sociales de protección más importante del país, cuya actividad está orientada a canalizar fondos para el apoyo de las poblaciones más vulnerables a través de la Red de Comedores Populares.

Posteriormente, se creó el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), en octubre del 2011. Este se constituyó en un sistema funcional, el cual estableció un conjunto de normas y reglas compartidas sobre roles, responsabilidades relativas, instrumentos y mecanismos de coordinación y articulación, para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado, y que estaban destinadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales. La rectoría del SINADIS recayó en el MIDIS, y estuvo compuesto por (i) la Comisión de Asuntos Sociales (CIAS); cuya secretaria técnica estuvo en manos del MIDIS; (ii) los ministerios, organismos públicos, programas y proyectos del Poder Ejecutivo vinculados a las políticas de desarrollo e inclusión social; (iii) los organismos, programas y proyectos de los gobiernos regionales, vinculados a las políticas de desarrollo e inclusión social; y (iv) los organismos, programas y proyectos de las municipalidades provinciales y distritales vinculadas a las políticas de desarrollo e inclusión social.

Asimismo, se estableció la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) como el principal espacio de acuerdos intersectoriales de política social, en el cual se decidirían los aspectos más importantes de carácter intersectorial para la implementación de la estrategia. A su vez, se generaron herramientas específicas, como el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), orientado a articular las intervenciones de diversos sectores en ámbitos de mayor pobreza y exclusión, o la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de los Hogares en Proceso de Inclusión.

En relación con los espacios de diálogo para la articulación de la política de desarrollo e inclusión social en los territorios, se estableció como punto de referencia a las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP). Finalmente, se estableció el sistema de seguimiento y evaluación, denominado Evidencia, y la Estrategia Conocer para Incluir, que implicaba un conjunto de acciones orientadas a desarrollar aprendizajes continuos de cara a conectar a la población con los programas sociales, así como a la evidencia con el diseño e implementación de las políticas públicas.

“ FONCODES es como el aparato central de programas sociales, de protección social de los noventa y JUNTOS, de la transición de Toledo [...]. El gran esfuerzo del MIDIS [...] está puestos en las cosas nuevas, que eran las grandes ofertas electorales de Ollanta, y JUNTOS es algo que tiene menos peso político de alto nivel [...], pero tiene mucho respaldo tecnocrático, tiene muy buena imagen en los organismos internacionales, el Banco Mundial, el BID, las evaluaciones de impacto. Tiene todo el respaldo de que las TMC son lo que yo le llamo la ‘última onda’, o lo que a nivel internacional se considera lo mejor en protección social”.
(Exministro de Economía y Finanzas, exsecretario Técnico del CIAS)

Otros elementos también entran en juego durante el proceso de reconfiguración de la arquitectura de la política de protección social no contributiva y del establecimiento de los objetivos de contenido de los programas sociales. Por ejemplo, las trayectorias de los actores que darán forma a la política, ya sea en la fase de rediseño, implementación o evaluación, en la medida en que el género, la clase y la etnia-raza también atraviesa sus experiencias, juicios y concepciones del ser y del deber ser. Escenarios en los que, como ya se indicó en capítulos previos —según Segato (2007)—, muchas veces el racismo no se manifiesta en el deseo de perjudicar al no-blanco, sino en la certeza de que estará menos habilitado para determinados procesos, decisiones, etc. Es allí cuando el prejuicio de fuero íntimo trasciende el espacio para integrarse en las decisiones, reproduciendo mecanismos de discriminación que podrán ser frenados e integrados, dependiendo de quién ostente el poder para definir qué se integrará en la decisión pública a establecer.

“ El propio perfil del funcionario es completamente distinto, el perfil de la persona de políticas [...] voy a ser exagerada [...] [era tener un] muchacho salido de la [Universidad del] Pacífico con todas las maestrías y doctorados elegantísimos, econometrista [y, por otro lado, tener a] la gente de programas, ese funcionario público que se faja y se pone las botas y que no le muestren una regresión que no la entiende [...]. Entonces, ese diálogo a la interna era un diálogo súper complicado”
(Exministra 2 de Desarrollo e Inclusión Social)

“ Yo sentía que estaba caminando en la facultad de sociales de la [Universidad] Católica; teníamos antropólogos, sociólogos, economistas, o sea gente que había estado durante muchos años vinculada a estos temas de desarrollo rural, que conocía del tema. Quizás no todos buenos ejecutores, tengo que reconocer, pero sí conocedores de la realidad”
(Exdirectora 3 del Programa JUNTOS)

No se puede dejar de reflexionar en cómo el racismo, el clasismo y el capitalismo heteropatriarcal se integran en las instituciones a partir de la reproducción de intereses y parámetros que, conscientemente o no, influirán en la forma que tome la política pública y su alcance en el reforzamiento y/o construcción de otredades en un país en que la asociación clase y etnia-raza es determinante.

“ La otra cosa que hay es esta cosa muy fregada de ‘Yo sé en qué deberían gastar, yo sé cómo deberían decidir sobre su vida, sobre su tiempo, porque yo sé y ellos no saben’ [...]. Claramente, hay un acto de discriminación terrible que, más que étnico-racial, es contra el pobre; el pobre es visto como el pobre, como el flojo [...]. Es un asunto [recurrente]. [...] ‘Sabes en qué se gastan la plata’, me decían [...]. [Yo les decía] ‘no es que se van a tomar; habrá uno

que se lo va toma, sí, pero [también] juntan plata para hacer fiestas' [...]. Yo les decía: 'oye, si van a juntan diez soles cada mes para hacer el quinceañero de su hija, o sea, bien ganado, ¿no?' [...]. Qué bueno que se puedan dar el gusto de hacerle el quinceañero a la chica, y eso va a impactar en su capital social y respeto comunitario, bien por ellos''.

(Exministra 2 de Desarrollo e Inclusión Social)

Finalmente, por su implicancia para la visibilización de la forma en que el heteropatriarcado se relaciona con la participación política de las mujeres en la gestión pública, pero también con el objetivo de dejar sentados elementos que serán problematizados en los próximos capítulos, para analizar los desafíos de asegurar no solo la presencia de las mujeres, sino también la integración de las necesidades, intereses, condiciones y derechos de las mujeres en la política pública desde una perspectiva interseccional, es importante exponer las percepciones, conflictos, contradicciones y experiencias de las mujeres entrevistadas que estuvieron directamente vinculadas a la gestión de la política de protección social peruana.

“ A mí me cuesta mucho incorporar el tema de género y creo que le cuesta a medio mundo [...] porque está tan internalizado el no enfoque de género”.

(Ex ministra 2 de Desarrollo e Inclusión Social)

“ En el tema social, bajo la forma que se ve a la mujer en el país, que la mujer brille en el tema social es casi natural. ¿Por qué? Porque es pobre, pues, y se está preocupando de la asistencia social porque le toca, o sea, no es un mundo de hombres [...]. Entonces, un tema que para mí era importante era cuantos hombres podía tener en mi equipo, dirigiendo programas sociales [...]. Yo decía: 'un programa como Cuna Más, ¿por qué siempre tiene que ser dirigido por una mujer?'. Entonces puse un hombre, pero a conciencia, porque quería desmitificar [...]. Decían: 'viene Cuna Más, es una señora; pero no, es un señor, y por qué un señor' [...]. Hasta eso, ¿no?”

(Exministra 2 de Desarrollo e Inclusión Social)

“ [¿Es difícil administrar poder siendo mujer?] Claro, porque te evalúan con otro estándar. Siempre eres 'un poco más tonta' [...]. Caretas²⁸ sacó un especial de Ellos y Ellas,²⁹ y a un grupo de ministras nos llevaban donde unos fashion experts, y nos hacían Photoshop de cómo nos veríamos si nos vistiéramos diferente [...]. Era gracioso [...], pero tenía un trasfondo de género horrible [...]; que si te pusiste esto o te pusiste aquello [...]. Una vez fui al congreso

28 Una importante revista política peruana de circulación nacional.

29 Dentro de la revista Caretas, Ellos y Ellas es la sección que muestra fotografías de importantes personajes de clase alta asistiendo a diversos eventos.

y el comentario de Beto [Ortiz, periodista conservador] en su programa era ‘¿por qué había ido al congreso a las 8 am con el pelo mojado?’”

(Exministra 1 de Desarrollo e Inclusión Social)

Suele asumirse que quienes toman decisiones las determinan tras un proceso objetivo de análisis de los problemas a los que se busca dar respuesta, con cierta claridad y con una visión comprensiva la situación actual —positiva— y la deseada —normativa—. Pero muchas veces las decisiones públicas no se basan solo en los datos y em información disponible, sino que son resultado de priorizaciones provistas por determinados actores y/o sectores. Serían un producto del juego de intereses y de la geometría del poder de los actores ubicados en el espacio de decisión, y determinarían la forma en que determinados órdenes sociales han sido integrados o problematizados en y desde quienes toman decisiones; es decir, que el nivel de problematización o internalización de las prácticas heteropatriarcales, clasistas y racializadoras en las que han sido socializadas y socializados a lo largo de su vida y trayectoria profesional.

“ La discusión de la política social es entre mujeres. Salen mujeres, discuten mujeres, ¿Cuándo entra un hombre? Cuando la discusión es sobre asuntos económicos [...]. Lo que hay que hacer es que hombres se metan a hablar de política social real, de conocer el campo [...], defeminizar la política social”.

(Exministra 2 de Desarrollo e Inclusión Social)

A su vez, cabe resaltar que la ausencia de las mujeres racializadas en la mesa y los espacios de decisión no es accidental, siempre que diversos actores visibilizan su relevancia en la configuración de la política, pero a su vez invisibilizan la centralidad de sus experiencias y voces en todos los procesos decisionales acontecidos.



3.4. Conclusiones parciales

Sobre el campo de decisión de la política de protección social en el Perú

Los datos expuestos a lo largo del presente capítulo evidencian cómo, en el Perú, es preciso que la lucha contra la pobreza integre la atención de las desigualdades estructurales asociadas al racismo, el clasismo y sexismo presentes en la sociedad.

Por un lado, el análisis de los indicadores evidencia que, si bien la reducción de la pobreza monetaria se dio sustantivamente entre el 2005 y el 2019, los indicadores de desigualdad no fueron impactados de la misma manera. Esto pone en evidencia que la desigualdad entre las personas en términos de acceso a ingresos, salud y educación es mayor y persistente, y que va en desmedro de los derechos de las mujeres. Las pérdidas de desarrollo debido a la desigualdad de género, asociada a salud sexual y reproductiva, el empoderamiento y la participación en la fuerza laboral, se han incrementado año tras año, encontrándose en 0,386 para el año de la pandemia por Covid-19 (INEI, 2021a).

A su vez, los datos evidencian que las desigualdades también se expresan entre las propias mujeres, siendo las racializadas no blancas —particularmente, las mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes venezolanas en situación de pobreza— las más afectadas y sobrerrepresentadas en el sector informal de la economía, establecidas como jefas de hogar responsables de la gestión de los riesgos y sin acceso a sistemas de protección social que les permitan responder ante estos. La presencia de las mujeres en la economía informal, además, tiene efectos en su falta de acceso a prestaciones sociales, subsidios por enfermedad, pensiones, riesgo a acoso sexual, dependencia económica, violencia de género, etc.

Así, el acceso de las mujeres a la protección social contributiva se ve mermado por las condiciones de acceso al mercado laboral, las cuales además son condicionadas por las necesidades de cuidado y condiciones de protección social de diversos miembros del hogar. Por ejemplo, dada la alta dependencia y las necesidades de cuidado de los niños y niñas, las mujeres racializadas en situación de pobreza que no pueden acceder a servicios de cuidado deben reducir sus horas de jornadas laborales y/o acceder a empleos precarios y/o informales para atender los roles de género asignados.

Por otro lado, si miramos a la juventud y su impacto respecto de la relación entre las mujeres y el mercado laboral, se observa que problemáticas como el embarazo adolescente —que terminan, en muchos casos, convirtiéndolas en madres solteras, obligándolas a asumir la totalidad de las

responsabilidades parentales— influyen en la pobreza de tiempo, el limitado acceso a la educación y la reducción de posibilidades de inserción en el mercado laboral. A ello se suma la falta de valoración e inversión en educación de niñas y adolescentes, producto de la reproducción de prácticas sexistas que las presuponen en el rol de madres como su único proyecto personal.

En última instancia, al darle una mirada a la vida adulta, se observa que tener niños y/o niñas en un hogar amplía la brecha de acceso al empleo entre hombres y mujeres —10 % en perjuicio de las mujeres; cada niño o niña incrementa en 5 % la brecha—. Asimismo, se tiene que la tasa de afiliación al sistema de pensiones de las mujeres no afrodescendientes es casi el doble respecto de las mujeres afrodescendientes (CEPAL, 2018). Esto tiene un correlato en que, según OIT (2016), a nivel mundial y hasta el 2016, el 73 % de las mujeres en edad de jubilación no accedía o accedía parcialmente a seguridad social, y el 65 % de quienes habían superado la edad de jubilación no recibía ningún tipo de pensión ordinaria.

Además, si analizamos los instrumentos de protección implementados por el Estado y/o la cooperación internacional, orientados a la población en situación de pobreza y/o pobreza extrema —en la cual la población indígena, afrodescendientes y migrante venezolana está sobrerrepresentada—, se observa una masiva presencia de las mujeres en los programas de transferencias monetarias. Por ejemplo, para el caso particular del Estado peruano, la acción del MIDIS en la cual aproximadamente 3,5 millones de mujeres son parte de sus intervenciones —principalmente, como corresponsables en la implementación de instrumentos de protección social—. Estas no tienen un correlato en la integración de políticas de igualdad de género que las sitúen ya no solo como medios de la política, programas y/o instrumentos, sino también como un fin en sí mismas.

“ El objetivo en ese momento era llegar al niño o la niña, y el medio más cercano era la mujer [...]. Se decidió que sea la mujer porque, tradicionalmente, la mujer rural y la mujer urbana [en situación de pobreza] es la que tiene mayor compromiso, es la que ahorra, la que sustenta históricamente la vida de los hijos”.

(Exministra 2 de Desarrollo e Inclusión Social)

Es necesario atender la relación de género y clase al pensar en las políticas de protección social —sean estas contributivas o no contributivas—, e integrar en dicha perspectiva interseccional la dimensión de etnia-raza al analizar los problemas que deben ser atendidos por la política de protección social ya que no podemos obviar la asociación estadística significativa entre raza y clase que existe en el Perú, ampliamente descrita en los capítulos previos.

En relación con los problemas abordados y las soluciones generadas por la política de protección social

Durante el gobierno de Alejandro Toledo, con más de la mitad del país en situación de pobreza y pobreza extrema, no era difícil identificar la urgencia de hacer algo al respecto. Como el país se encontraba en pleno proceso de reconstrucción democrática, se tuvo espacio para definir el problema público no solo en términos de pobreza monetaria; también se integró su relación con las desigualdades de género y étnico-raciales que históricamente afectan la vida de peruanos y peruanas.

En los mandatos de Alberto Fujimori —de 1990 al 2000—, la política social en general estuvo caracterizada por la carencia de marcos estratégicos institucionales que articulen la política económica con la política social. También faltó una perspectiva de largo plazo e imperaron la lógica asistencial, la corrupción, la fragmentación institucional, la burocratización, la partidización de los programas sociales, etc. Asimismo, se dio una gestión ineficiente sin un sistema de monitoreo y evaluación; esto quedó claro con los fallidos procesos de focalización, la subcobertura y la filtración. Para el 2000, con la instalación del gobierno de transición democrática liderado por Valentín Paniagua —orientado a convocar elecciones para el 2001—, el Perú inició un proceso continuo de recuperación económica y de la confianza de los agentes internacionales, así como del establecimiento de mecanismos de articulación de diversos actores sociales: cooperación internacional, sociedad civil, partidos políticos, academia y sector privado.

Tras la elección de Alejandro Toledo, diversos actores políticos y sociales confluyeron en la configuración de una agenda común que definió prioridades nacionales para superar la pobreza, lograr el desarrollo humano y asegurar la igualdad de oportunidades. En esa línea se tuvo, por ejemplo, el AN que establece como prioridad la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad social, situando expresamente la relevancia del combate a las desigualdades entre hombres y mujeres, asociadas al origen étnico-racial, y privilegiando a los grupos en situación de extrema pobreza, excluidos y vulnerables. Asimismo, con la firma de la Carta social: compromiso por el desarrollo y la superación de la pobreza, el gobierno de turno reconoció la importancia de generar un sistema de bienestar al servicio de las personas, y reconoció que el Perú es una nación heterogénea, multicultural y multiétnica que requiere generar profundos cambios sociales para alcanzar la justicia social, la equidad y la igualdad (MCLCP, 2001). De igual forma, a partir de la revisión de 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—, se identifica el establecimiento de las prioridades de política social, tales como la promoción del desarrollo de capacidades humanas. También se asegura el acceso de la población a servicios

básicos—en especial, para la niñez— y el establecimiento de una red de protección social para sectores con mayor vulnerabilidad durante crisis generalizadas y/o desastres naturales.

A partir de la puesta en diálogo de *lo normativo* y *lo positivo*, se establece el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006, documento que expresaría los elementos centrales — conceptuales, estratégicos y metodológicos— para la definición y abordaje de la pobreza, así como la promoción del desarrollo, con el objetivo de:

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 (PNSP 2004-2006, Objetivo de la superación de la pobreza).

En el PNSP 2004-2006, se sintetizaron definiciones centrales del problema público, en términos de conceptualización de la pobreza y del desarrollo y la operacionalización de estrategias y prioridades establecidas en los ODM y el AN, configurando el marco de referencia para el diseño e implementación de programas como JUNTOS.

En el mencionado plan convergieron diversas lógicas y perspectivas que tensionaron muchos elementos en relación con qué y cómo será configurada la política de protección social. Por un lado, se mantenían presentes consideraciones ortodoxas de lo que implica el desarrollo centrado en el acceso solo a activos económicos, basados en los supuestos del mercado y la sociedad de mercado; por otro lado, se insertaba una narrativa del problema público que integraba dimensiones asociadas al desarrollo humano, las desigualdades de género y étnico-raciales, así como a su influencia sociohistórica en la configuración o no de factores de conversión, acceso a ingresos monetarios y oportunidades reales que determinadas personas tienen para convertirlas en *desarrollo*.

[El PNSP] define la pobreza como una situación en la que hay reducidas oportunidades para desempeñarse en la vida de acuerdo a 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 a través del ingreso y de los activos económicos personales y colectivos; la libertad respecto de discriminaciones, de inseguridad y de la injusticia; acceso a la participación (PNSP 2004-2006, anexo II).

Así, se reconocía que la pobreza estructural, endémica y crónica (i) afectaba principalmente a familias que habitan en las áreas rurales más alejadas de la sierra y la selva; (ii) se comunica en idiomas vernaculares; (iii) tiene una dimensión histórica y cultural; y (iv) afecta a familias que habitan en áreas urbanas “relativamente más desarrolladas” y urbano-marginales, en las cuales conviven migrantes internos —población indígena—, afrodescendientes y, actualmente, personas migrantes y refugiadas venezolanas —y que todas y todos pertenecen al sector informal de la economía, bajo condiciones de sobreexplotación—.

El AN estableció prioridades para promover la igualdad de oportunidades, reconociendo la existencia de diversas expresiones de discriminación e inequidad que afectaban a las mujeres y comunidades étnicas, subrayando la urgencia de implementar acciones afirmativas por parte del Estado y la sociedad civil para asegurar el establecimiento de políticas y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Esto último puede verse en las acciones y recursos asignados al MIMP y al Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), en su momento para: (i) la implementación de acciones orientadas a combatir toda forma de discriminación; (ii) fortalecer la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil; (iii) fortalecer una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas; (iv) crear programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres —es decir, equidad de género—; (v) dar acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; y (vi) promover los derechos de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que las favorezcan integralmente.

Si bien se identifica la preocupación por priorizar y atender las desigualdades de clase, de género y étnico-raciales, lo cierto es que, como plantea Crenshaw (2016) en su teoría de la interseccionalidad, muchos problemas públicos y sus soluciones interactúan con el racismo estructural y el heteropatriarcado, creando múltiples niveles de vulnerabilidad producto de la interacción entre etnia-raza, clase y género, lo cual invisibiliza necesidades, intereses y vulneraciones específicas de derechos de determinados grupos sociales. En este caso, tal como se ha expresado a lo largo del capítulo, de las mujeres racializadas indígenas y afrodescendientes en situación de pobreza.

La configuración del problema público para la acción del Estado frente a la pobreza, vulnerabilidad y exclusión invisibilizaba el impacto específico que esto puede tener en la vida de las mujeres racializadas empobrecidas, *omitiendo* con o sin intención sus necesidades específicas, aun siendo ellas quienes sostienen las políticas de protección social y de lucha contra la pobreza del Estado. Esto es preocupante si, en un contexto con diversos actores sociales preocupados por la política

pública, cuando se piensa en políticas orientadas a sectores que instrumentalizan a las mujeres racializadas, se obvia información, conocimientos y actores que podrían asegurar la integración de las dimensiones de género y étnico-raciales en la definición del problema, y características y extensión.

Así, es importante cuestionar en qué medida los hombres racializados, afrodescendientes e indígenas, así como las mujeres de clase media o alta, autodefinidas como blancas o mestizas, preocupadas y preocupados por la redistribución del poder y la inserción de sus prioridades en la agenda públicas del momento, quisieron problematizar la configuración de políticas de protección social que, a partir de la reproducción de mecanismos de división sexual del trabajo, influirían en la construcción de procesos que perpetúan institucionalizadamente la desigualdad y la racialización de las mujeres indígenas y afrodescendientes.

Por otro lado, para el gobierno de Ollanta Humala se generó un proceso de problematización mayor que el problema público, desde una perspectiva tecnocrática basada en la evidencia disponible y en la integración de mecanismos de protección orientados a los más pobres. Esto puede sintetizarse en: (i) la construcción de un marco normativo-conceptual para el desarrollo y la inclusión social, particularmente de la población rural en situación de pobreza; y (ii) hacer uso de la evidencia para la comprensión del problema y para la definición o ajustes de las soluciones a partir de la implementación de herramientas efectivas de seguimiento y evaluación.

Con la creación del MIDIS, el gobierno de turno se propuso enfocarse en la pobreza rural como eje de la política de protección social no contributiva, priorizando la dimensión territorial a la hora de pensar la respuesta del Estado. A su vez, se preocupó por visibilizar la condición de ciudadanía en dichos sectores de población, desde una perspectiva de derechos con especial énfasis en afirmar que:

El Estado peruano se plantea que los servicios “no 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” (MIDIS, 2012a, p.26).

“ Esa visión del usuario como sujeto de derechos es una visión que está escrita, pero que a nivel de la propia gestión de los programas aún no logra consolidarse [...]. Y eso se puede ver cuando uno va a un día de pago, tú puedes notar como es todavía irreal pensar que quienes están más cerca del usuario los ven como sujetos de derechos”
(Viceministra de Políticas y Evaluación Social del MIDIS)

Si bien esto fue un paso importante hacia la definición del problema público y la configuración de la política de protección social, lo cierto es que, en la práctica, la intención del sector se enfrentaría a las prácticas estructurales de racialización y construcción de otredad. Por un lado, los funcionarios del Estado y, por otro, los titulares de derechos; ambos siguieron sin visualizar(se) sujetas y sujetos de un Estado-nación en el cual los intereses, las necesidades y los derechos de dichos *titulares* ni son visibles ni resultan viables. Por el contrario, el Estado pareciera usar la racialización como mecanismo útil e infalible para producir y reproducir el poder expropiador y apropiarse del trabajo de las otras, sin establecerlas como sujetos de derechos en términos sustantivos. Con esto, se siguen produciendo sistemas de construcción de otredades racializadas en la sociedad peruana, que actúan en el relacionamiento entre unos y otras, entre el Estado y la ciudadanía.

Haider (2020) señala que no podemos obviar que el racismo ha sido un factor de ordenamiento para el capitalismo, que lo ha utilizado para organizar la distribución de la riqueza y el poder entre grupos humanos. Por su parte, Hartmann (1979) indica que el capitalismo heteropatriarcal actúa como sistema de organización y control de los recursos y las mujeres, sistema de opresión que termina actuando interseccionalmente en la vida, las experiencias y los cuerpos de las mujeres racializadas no blancas a través de los instrumentos de protección social.

“ Hay un modelo sociopolítico-económico que requiere de una masa de pobres para que el modelo siga funcionando; efectivamente, se hace depender del Estado [y particularmente de mujeres pobres], porque es masiva la presencia de mujeres pobres. Por eso me preocupan los sistemas integrales de cuidado; porque se sigue teniendo el estereotipo que quien atiende el problema del cuidado es la mujer y, aunque el Estado lo asumiera como responsabilidad económica para tener un sistema [...] que aligere a la madre, quien va a atender igual, desde el otro lado, va ser otra madre. [Tal] como es en el servicio doméstico y las trabajadoras domésticas [...]. Hay problemas más estructurales y debemos de suponer que el principal desafío es superar el cortoplacismo, [porque las soluciones son] políticas de Estado y requieren continuidad”.

(Exministra de la Mujer y Desarrollo Social)

El MIDIS identificó la situación de vulnerabilidad y pobreza de las mujeres con las que se relacionó, ya que:

“ [...] El MIDIS ha tenido muchas políticas para mujeres sin haber sido el Ministerio de la Mujer”.

(Exdirector de evaluación del MIDIS y exministro de Salud)

Incluso reconoció, en su estrategia, el rol de las mujeres madres en la implementación de los programas sociales, proponiéndose “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” (MIDIS, 2012a, p. 30), tomando como referencia la experiencia de Inclusión Financiera de las mujeres usuarias del programa JUNTOS. Tal como plantea Strassmann (2009), es importante considerar que la vida de las mujeres en la sociedad está más regida por factores y regímenes institucionales, políticas de protección social y empleo, que por la legislación de igualdad de oportunidades.

“ Eso también se ha hablado; no nos acostumbremos a esto, en un tiempo nos pueden cortar [...]. Por pandemia decíamos; de repente con tantos bonos que está dando el gobierno ya no nos van a dar [del programa JUNTOS], cuanto ya le estamos debiendo al Perú, compañerita”.
(Usuaría 2 del programa de transferencias monetarias)

“ [En] el modelo MIDIS de protección social, tú tienes el programa JUNTOS que resuelve un problema de cortísimo plazo: comes, te doy 100 soles y pueden comer, y tus hijitos en el futuro [...] van a estar mejor [...]. Pero el problema es que esta señora, cuando sus hijitos terminen su educación secundaria, se va a quedar sin nada, sin esta continuidad, sin esta seguridad [...]. Ella va tener que hacer alguna magia para tratar de no pesarle [la carga de cuidar de ella] a los hijos [...]. Allí hay un problema en este modelo [...]. Hicimos Haku Wiñay para que esta señora pudiera participar y recibir activos que tarde o temprano podría reemplazar esto de JUNTOS y dejárselo como una opción privada [...]. Es más difícil”
(Exministra 1 de Desarrollo e Inclusión Social)

Sin embargo, los testimonios subrayan la ineficiencia del Estado para asegurar que las mujeres puedan, a partir de su relación con el programa, autoperibirse como titulares de derechos, como ciudadanas. Por tanto, es preciso indicar que la visibilización de las mujeres en la estrategia del MIDIS, no se materializó en la implementación de las políticas a favor de atender los intereses estratégicos y/o modificar su posición social. Más bien, al reconocer el rol y capacidad de las mujeres en la distribución y la toma de decisiones dentro de los hogares —es decir, su poder de negociación y priorización a favor de los más vulnerables en el hogar—, se aseguró su participación para instrumentalizarla dentro de la política de desarrollo e inclusión social.

Cuando se hace el análisis del problema público y de los resultados globales y finales de las políticas de protección social, se asiste a lo que De Sousa Santos (2006) llama *producción las ausencias*,

debido a que las experiencias de las mujeres racializadas, incluso estando disponibles y presentes en el proceso de configuración e implementación de la política de protección social, son producidas como *ausentes*. Y lo que *no existe* es producido activa e intencionalmente como inexistente para convertirlo en un *no problema* de la política pública.

Sin duda, los elementos antes expuestos deben ser integrados para interpelar los debates en relación con los objetivos, los medios, los sujetos de protección social, la cobertura y el financiamiento de los sistemas de protección social, contemplando los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Pero, sobre todo, se debe reconocer el imperativo de *justicia* que implica atender la deuda histórica para con las mujeres racializadas y la forma en que sostienen los procesos de crecimiento económico a partir de su trabajo —remunerado y no remunerado, dentro y fuera de sus hogares—, su contribución sustancial a la economía del cuidado, producidos por la desigual asignación de roles y riesgos económicos y sociales, así como su importante participación en la sostenibilidad de la vida. Es urgente problematizar y desestructurar los mecanismos de instrumentalización de las mujeres racializadas no blancas en la configuración y sostenimientos de las políticas de protección social en el Perú.

De igual forma, incluso al pensar en la integración de las mujeres al mercado laboral para acceder a los mecanismos de protección social no contributiva que existen en la actualidad, se debe tener en consideración: (i) el establecimiento de mecanismos de conciliación entre la generación de ingresos y las responsabilidades de cuidados de las mujeres racializadas en situación de pobreza; y (ii) la reinterpretación social de los elementos estructurales y simbólicos que se atribuyen al trabajo doméstico y de cuidados, remunerado y no remunerado, y a las mujeres racializadas que lo realizan. Dicho trabajo, además de estar altamente feminizado y precarizado, es principalmente realizado por mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes venezolanas en el Perú, y está asociado al sector informal —que no garantiza acceso a protección social—.

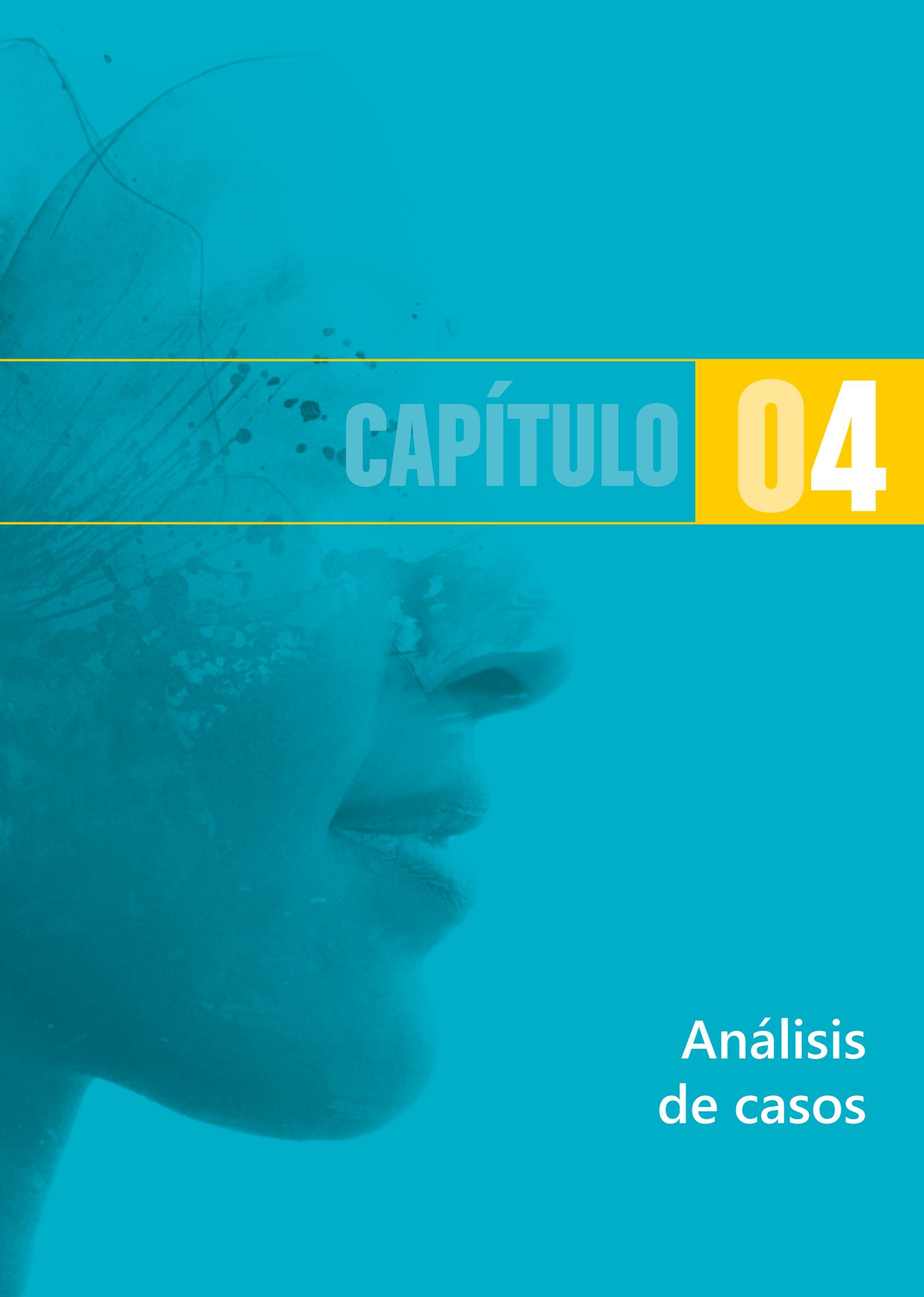
A su vez, para pensar en la cobertura y financiamiento de las políticas de protección social, es esencial poner en diálogo las dimensiones étnico-racial, de clase y género, junto con el enfoque de ciclo de vida. Solo así es posible situar los problemas, riesgos, necesidades de cuidado y factores de conversión que habilitaran o no a las mujeres racializadas para acceder a protección social contributiva y no contributiva; es decir, para configurar un sistema de protección que sea capaz de resultados globales y finales para todas y cada una de las personas.



¿Cómo se llega a ser racista, sexista? Dado que nadie nace racista y no hay predisposición alguna fetal al sexismo, se aprende a alterizar no mediante la prédica o la instrucción, sino mediante el ejemplo. Es probable que, para los vendedores en la misma medida que para los vendidos, estuviera universalmente claro que la esclavitud era una condición inhumana, si bien lucrativa. Desde luego, los vendedores no querían ser esclavizados; los comprados con frecuencia se suicidaban para evitarlo. Entonces ¿cómo funcionaba? Uno de los sistemas que tenían los países para consentir la degradación de la esclavitud era la fuerza bruta; otra era idealizarla.

Toni Morrison, 2018, p.23.





CAPÍTULO

04

**Análisis
de casos**



4.1. Los casos de transferencias monetarias analizados

A continuación, se presentan tres experiencias de programas de transferencias monetarias implementadas en el Perú, entre los años 2001 y 2020. Dos de ellas están vinculadas a la acción directa del Estado y orientadas a población peruana; la tercera es implementado principalmente por organismos de cooperación internacional orientados a atender población migrante y refugiada venezolana en el país.

Estos tres casos ejemplifican modelos de actuación basados en transferencias monetarias, los cuales son cada vez más frecuentes en América Latina. La relevancia de estos casos radica en los factores comunes que se establecen en su configuración y estrategia de implementación: la concepción de los sujetos de protección social, las corresponsabilidades establecidas directa o indirectamente, la asignación de roles a las mujeres —madres—, la ausencia de análisis y/o integración intencionada de las necesidades e intereses, condición y posición de las mujeres racializadas, etc.

A continuación, se describe brevemente cada uno de los casos.

Caso 1: PTMC JUNTOS

En abril del 2005, mediante los decretos supremos N° 032-2005-PCM y N° 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 accedían adecuadamente a los servicios de salud, educación, nutrición e identidad. “JUNTOS tiene por finalidad contribuir al desarrollo humano, especialmente de las generaciones futuras, orientando sus acciones a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza” (Decreto Supremo N° 032-2005-PCM).

El programa JUNTOS pasó de atender 22 550 familias en el 2005 a 814 533 en el 2015. Actualmente, el programa está presente en 18 de las 25 regiones del Perú y en 1325 distritos; cubriendo el 64 % de los distritos del país (JUNTOS: s/f).

La focalización geográfica del programa, en términos de regiones y distritos, fue inicialmente establecida por el consejo directivo sobre la base de: (i) el mapa de pobreza formulado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); (ii) el informe sobre violencia política, formulado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR); y (iii) el índice de desarrollo humano (IDH). Se consideraron variables tales como el grado de afectación por violencia política, la brecha de pobreza, la desnutrición crónica, la pobreza extrema y la existencia de dos o más necesidades básicas insatisfechas. A la fecha, los

instrumentos aplicados para la identificación de familias usuarias del programa son, principalmente, el IDH y la ficha socioeconómica única del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), así como la validación de la comunidad —cuyos líderes son mayoritariamente varones—. Esto último, con la finalidad de corregir errores de focalización y como mecanismo de legitimización social del programa.

Cabe mencionar que, en el 2014, mediante Resolución Ministerial N° 227-2014-MIDIS, se estableció que la Unidad Central de Focalización otorgue la clasificación socioeconómica de pobre extremo a las personas que forman parte de los pueblos indígenas ubicados en la Amazonía peruana, comprendidos en la base de datos oficial de los pueblos indígenas bajo rectoría del Ministerio de Cultura (MINCUL). Esto, debido a que se reconoció que la metodología de cálculo del índice de focalización de hogares —sobre la base de una caracterización socioeconómica individual de cada hogar— presentaba limitaciones para su aplicación en hogares de pueblos indígenas, pues la base del cálculo es el gasto monetario y no considera que la economía de los pueblos indígenas es predominantemente no monetaria.

En el programa JUNTOS, el subsidio mensual desde su creación y hasta la fecha es de S/. 100, 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 con el que los representantes del hogar —*madres racializadas no blancas*— asumen las corresponsabilidades que el programa establece.

Con este programa, el Estado tiene presencia en territorios donde estuvo históricamente ausente. Esta presencia ha estado caracterizada por exigir que las mujeres madres asuman compromisos con el Estado respecto del crecimiento y desarrollo, la salud y la educación de sus hijas e hijos, depositando en ellas la corresponsabilidad en la realización de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Según los resultados de la evaluación desarrollada por el MIDIS (2012a), se estima que JUNTOS ha tenido un impacto significativo en la reducción de la pobreza extrema en 3,6 %. De igual forma, habría modificado comportamientos en los hogares beneficiarios en temas de asistencia escolar, acceso al documento nacional de identidad (DNI) y a servicios de salud. A su vez, se evidencia que incentivó la educación preescolar en los hogares participantes, y que tuvo impacto positivo en los gastos mensuales per cápita en alimentos —del 5 %—, educación —del 27,5 %— y salud —del 25 %—.

Por otro lado, el MIDIS, en el informe de evaluación de impacto del 2017, demuestra que el programa se mantiene alineado a los incentivos de las madres y/o padres para asignar el tiempo de sus hijos e hijas mayores hacia actividades educativas, presumiblemente reduciendo el tiempo de actividades domésticas y/o laborales. A su vez, 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.

Fuente: Buenaño, 2020.

Caso 2: Bono Yo me quedo en casa

El bono Yo me quedo en casa fue el primer subsidio económico otorgado durante el gobierno de Martín Vizcarra durante la pandemia por Covid-19. Estuvo dirigido a 2 750 000 hogares en condición de pobreza o pobreza extrema. Inicialmente, fue por un monto de S/. 380 —Decreto de Urgencia N° 027-2020— que luego se duplicó a S/. 760 —Decreto de Urgencia N° 044-2020—, cantidades definidas considerando el costo promedio de vida en el país.

El padrón de hogares beneficiarios de este bono tuvo en cuenta estos criterios de calificación: (i) hogares en condición de pobreza o pobreza extrema de acuerdo al Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), (ii) Hogares que se encuentren en los ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria definidos por el Ministerio de Salud (MINSA).

Las modalidades de pago establecidas para el cobro del bono fueron depósito en cuenta bancaria, por billetera electrónica, banca móvil y giro bancario. Se planteó que este subsidio pueda cobrarse hasta los 30 días calendario después del término de la emergencia sanitaria. Según el Informe Especial N° 025-2020-DP de la Defensoría del Pueblo, al 5 de junio del 2020, alrededor del 90 % de los hogares beneficiados ha realizado el cobro tanto de la primera como de la segunda armada del bono.

Según declaraciones de Ariela Luna, entonces a la cabeza del MIDIS, las personas autorizadas para recibir el bono en la mayor cantidad de hogares eran mujeres entre 18 y 60 años; solo en los hogares que no contaran con una mujer en dicho rango de edad, el autorizado para cobrar el bono sería un hombre (TV Perú, 2020).

De acuerdo con información del Banco Central de Reserva del Perú, a junio del 2020, el porcentaje de avance en el cobro de los subsidios había sido de un total de 92 %, por un total de S/. 13 766 000 asignados (BCRP, 2020). Según la Defensoría del Pueblo (2020), se evidencia la existencia de hogares beneficiados con un bono, pero con dificultades para cobrarlo, así como de otros hogares que se encuentran en situación de vulnerabilidad, pero no han sido beneficiados por ningún subsidio monetario. En esta situación, el proceso de definición del padrón de beneficiarios es clave y podría haber enfrentado problemas asociados con información desactualizada, corrupción, entre otros.

Fuente: Decretos de urgencia N° 027-2020 y N° 044-2020.

Caso 3: Programa de transferencias monetarias multipropósito (PTMM)

Diversas organizaciones internacionales vienen implementando programas de transferencias monetarias multipropósito (PTMM) en América Latina y el Perú, con mayor relevancia desde el inicio de la pandemia generada por la Covid-19 y con la finalidad de brindar ayuda humanitaria a la población migrante y refugiada venezolana.

Para fines de la investigación, se tomará como referencia el proyecto implementado por Save the Children junto con Acción contra el Hambre, CARE y World Vision, llamado Respuesta rápida a las urgentes necesidades insatisfechas de la población migrante y refugiada de Venezuela en el contexto de Covid-19. El objetivo de dicho proyecto fue brindar una respuesta humanitaria a las personas migrantes y refugiadas venezolanas en Lima, una población sumamente vulnerable y una de las más afectadas por la pandemia debido a la pérdida de empleos y el confinamiento.

El proyecto benefició a 2032 hogares con un total de 7955 personas venezolanas migrantes y refugiadas en situación de mayor vulnerabilidad; 1500 hogares fueron atendidos por medio de transferencias monetarias y 532 hogares, mediante la distribución de kits de alimentación. De los 1500 hogares receptores de la transferencia monetaria, 1248 tuvieron a mujeres como jefas de familia mientras que, de 700 hogares receptores de kits alimentarios, 532 tuvieron a mujeres como jefas de familia. El monto de la transferencia monetaria fue establecido en concordación con la asignación establecida por el Estado peruano a través del bono Yo me quedo en casa: S/. 760.

Los criterios de priorización de la población beneficiaria de dicha intervención fueron: (i) familias de personas migrantes venezolanas en situación de pobreza o pobreza extrema; y/o (ii) familias lideradas por mujeres venezolanas en situación de pobreza o pobreza extrema; y/o (iii) familias venezolanas con niños y/o niñas; y/o (iv) familias venezolanas en situación de vulnerabilidad vinculadas a proyectos previos ejecutados por la institución y que no se encuentran beneficiadas por ningún proyecto en el momento de ejecución del proyecto.

Asimismo, se incluyeron criterios complementarios y excluyentes como: (i) que algún miembro del hogar cuente con un documento de identidad que le permita el cobro de la transferencia en los términos establecidos por la institución financiera y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) —independientemente de que se encuentre vigente o vencido—; y (ii) tener acceso a telefonía móvil y/o redes sociales como WhatsApp y/o Messenger (Save the Children, 2020).

Según la encuesta de satisfacción aplicada por Save the Children a las personas receptoras de la transferencia monetaria multipropósito, el 92,2 % destinó dichos recursos a la compra de alimentos y víveres; el 51,4 %, al pago del alquiler del lugar en el que viven; y 34,1 %, a la compra de medicamentos (Save the Children, 2020).

Fuente: Save the Children, 2020.



4.2. Análisis de los casos

4.2.1. Sobre los problemas y las decisiones asociadas al diseño de los programas analizados

El programa JUNTOS se establece con el objetivo de ejecutar transferencias monetarias 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. El programa aparece como una respuesta a los altos índices de pobreza —del 55 %— que había en el país y a las brechas existentes en el acceso a bienes y servicios. Inicialmente, tuvo por finalidad contribuir al desarrollo humano, especialmente de las generaciones futuras, orientando sus acciones a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza. A partir su creación, se establecía que el Estado garantice la disponibilidad de bienes y servicios básicos, y establezca mecanismos de redistribución del ingreso nacional de manera focalizada con sectores específicos de la población particularmente afectada por el conflicto interno y los efectos económicos posteriores a la implementación del Consenso de Washington. En ese sentido:

“ Nosotros teníamos que asegurar un cambio en la actitud de la gente, ¿no? Si no lo lográbamos, el programa no tenía sentido, ¿no? O sea, que los chiquitos pudiesen alimentarse bien, pudiesen ir a la escuela, tuviesen su [documento de] identidad, que estuviesen sanos, que les midieran control, peso y talla, el control de la anemia, que la madre fuera sus controles prenatales, después a sus posnatales”.

(Exdirector ejecutivo 1 del Programa JUNTOS)

También es importante mencionar que, durante el proceso de reorganización de la arquitectura de la política de protección social peruana producto de la creación del MIDIS —en el 2012—, se generó un primer cambio sustancial en la definición del problema y los objetivos que perseguía JUNTOS. Así, el problema que aborda el programa 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” (MIDIS, 2016, p. 5).

En el ámbito de acción del 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).

Por otro lado, a diferencia de JUNTOS, el bono Yo me quedo en casa y los PTMM – Cash Based Interventions se establecen como respuesta de ayuda humanitaria a los efectos de la crisis sanitaria generada por la pandemia de la Covid-19 que, para fines del 2021, causó más de 207 000 decesos (Huamán, 2021). Los efectos de dicha crisis tuvieron un impacto sustantivo en la población, dado que la gran mayoría basa su economía en actividades económicas diarias y/o informales —más del 60 % de trabajadores en el Perú se encontraban en la informalidad (BID, 2021)—; por lo tanto, las medidas de cuarentena y aislamiento social adoptadas por el gobierno impactaron negativamente en muchas familias, poniendo en riesgo su acceso a insumos básicos, su seguridad alimentaria y su salud, y afectando los pagos que estas familias realizaban por conceptos de renta, servicios básicos, entre otros. Cabe señalar que estas consecuencias también alcanzaron a muchas familias migrantes y refugiadas, quienes venían de un complejo proceso de adaptación e inserción en la sociedad peruana; el 90,8 % era contratado de manera informal y el 54,8 % trabajaba hasta siete días a la semana, entre 9 y 12 horas al día (OIM, 2021a; Plan International Deutschland, 2020).

Para el caso de las usuarias de JUNTOS, el Estado optó por el adelanto de las transferencias —en abril del 2020— a las mujeres madres usuarias del programa, con la finalidad de contrarrestar los efectos de las medidas estatales, y, para el caso de los hogares en situación de pobreza y/o pobreza extrema que no estaban incluidos en ninguno de los programas sociales existentes, se optó por entregar el bono Yo me quedo en casa —en marzo del 2020—. Cabe resaltar que estas medidas no alcanzaron a la población migrante, por lo que fueron actores del Sistema de Naciones Unidas y ONG internacionales quienes asumieron la cobertura de necesidades de protección social en este sector de la población.

“ No podíamos atender a los nacionales, menos a los migrantes. Entonces, se decide priorizar los nacionales [...]. El tiempo de pago del bono era casi cuatro meses, y yo conversé con ACNUR al respecto, porque sí nos preocupaban los migrantes, y quedamos en que ellos se encargaban [...]. El otro tema era que es bien difícil identificarlos [a las personas migrantes], porque hay muchos indocumentados, pero sí fue una decisión práctica [no atender a la población migrante]. Primero terminamos con los nacionales”.
(Exministra 4 de Desarrollo e Inclusión Social).

Diversas organizaciones internacionales parte de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V), conformada por casi 200 organizaciones —incluyendo agencias de la ONU, sociedad civil, organizaciones religiosas y ONG, entre otras—, establecieron mecanismos de coordinación para implementar un plan de respuesta para refugiados y migrantes de Venezuela

en el contexto de la pandemia en 17 países de América Latina y el Caribe. En el caso de Perú, R4V era coordinado por OIM y ACNUR. Una de las iniciativas fue el proyecto Respuesta rápida a las urgentes necesidades insatisfechas de la población migrante y refugiada venezolana en el contexto de Covid-19 —iniciado en junio del 2020—.

Se puede ver que los tres programas de transferencias monetarias asumen como problema público la falta de capacidad de los hogares en situación de pobreza y alta vulnerabilidad para reunir, de forma estable, los recursos económicos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros. A su vez, dichos programas priorizan al hogar, la *familia*, como unidad reconocible y/o habilitante para la recepción de las transferencias monetarias. Esa es la institución social que el Estado y la cooperación internacional intervendrán para asegurar la redistribución del bienestar y/o el aprovisionamiento básico para la vida de sus miembros, estos últimos establecidos —según dichos programas— como niños, niñas y adolescentes, entre otras personas en mayor situación de vulnerabilidad.

“ En realidad se debería llamar JUNTAS, porque es un programa básicamente de mujeres, porque la población masculina es irrelevante en términos porcentuales”
(Exministra de la Mujer y Desarrollo Social)

“ Nos preocupamos por los niños, ¿no? La madre era el medio, ¿no? La madre era el medio, pero eso no lo podíamos decir; [...] la madre era el medio”.
(Exdirector ejecutivo 1 del Programa JUNTOS)

“ Mirando nuestros programas en la región [Latinoamérica, diría que] la gran mayoría, puede ser el 70 % o el 80 %, definidos como beneficiarios, es decir, la persona que recibe el dinero en efectivo, aunque lo hagan en nombre de la familia, son mujeres [...] no todas son mujeres solteras jefas de hogar; pero, muchas, por supuesto, son mujeres separadas, mujeres con familia y separadas o que viajan solas con sus hijos”.³⁰
(Coordinador de Programas para América Latina de USAID)

Otro tema importante es que los tres programas, de manera directa o indirecta, asignan a las mujeres madres el rol de corresponsables en la intervención, estableciendo que son ellas las principales responsables del cobro de las transferencias monetarias y, por ende, responsables de

30 Traducción propia. Declaración original: “Looking at our programs in the región [Latin America], the vast majority, it can be 70 % or 80 %, the title of beneficiary, the person who receives the money in cash, even if it is in the name of the family, are women [...] not all of them are single women heads of household, but many, of course, are separated women, women with separated families or traveling alone with their children”.

la funciones de redistribución, aprovisionamiento de las familias en relación con las necesidades básicas de subsistencia y, para el caso del programa JUNTOS, la inversión en capital humano para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Por ejemplo, si analizamos el diseño del programa JUNTOS, este asume que la redistribución estaba justificada, dado que la inversión privada en capital humano —en las familias en situación de pobreza— era subóptima desde un punto de vista social. Debido a esto, la redistribución es políticamente factible *solo* cuando se condiciona el buen comportamiento de los pobres (Banco Mundial, 2009). En el caso de JUNTOS, se trata del *buen comportamiento de las mujeres racializadas no blancas madres de familia*. Con ello, el Estado refuerza su postura paternalista y heteropatriarcal, desde la cual justifica el disciplinamiento de las mujeres madres racializadas no blancas en roles de género conservadores, considerándolas además “incapaces” de actuar sin la tutela del Estado, pasando por alto el impacto de factores estructurales como 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.

Otro hecho no menos importante es que, en líneas generales, la implementación de JUNTOS suponía que el gobierno peruano contribuía con el cumplimiento de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015); 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, suponía contribuir a los objetivos y metas planteados en el marco del AN; en especial: 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, combatir la desnutrición, dar protección y trato preferente a niños, niñas y adolescentes. Con JUNTOS, el Estado se proponía garantizar el acceso y el ejercicio de derechos sociales básicos: derecho a la existencia civil —pasar de la *condición de indocumentado a contar con DNI*—, a la alimentación, a la salud y a la educación. La arquitectura de 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.

“ Ahora, el porcentaje más alto de las corresponsables, de las que tenían que realizar o garantizar que se realizarán la ida al colegio y lo de la salud, las que obtienen las transferencias son principalmente las madres dentro del programa [...]. Tratábamos de que fueran las madres, hicimos bastantes campañas para que la RENIEC les entregará DNI, por ejemplo, y tratábamos de que fueran las madres que lo recibieran”.

(Exdirectora de afiliación y desafiliación del Programa JUNTOS)

Cabe recordar que los PTMM se establecieron como instrumentos de ayuda humanitaria ejecutados en el marco de los objetivos del Gran Pacto —The Grand Bargain—, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, el Plan de Respuesta y Recuperación frente a la Covid-19 de las Naciones Unidas (SERP, por sus siglas en inglés), entre otros. Sin embargo, a diferencia de JUNTOS, hasta la fecha todas las organizaciones públicas y de cooperación internacional vinculadas con su implementación tienen mandatos globales y/o nacionales, sean políticas públicas y/o institucionales asociadas a la inclusión del enfoque de género en todas sus intervenciones —como el manual de género para la acción humanitaria (IASC), marcadores de género, la Política Nacional de Igualdad de Género del Perú, entre muchos otros—. No obstante, en términos prácticos, los PTMM si bien incluyen los marcos de actuación como referencia, estos no se expresan en el análisis de los problemas, la definición de prioridades y las decisiones de actuación, integrando en pocos casos y de manera residual acciones que pudieran tener un impacto en la vida de las mujeres y las niñas, reproduciendo repetitivamente errores y aprendizajes ya conocidos, producto de la aplicación del “mujeres en el desarrollo”, sin terminar de dar pasos a la integración del género en el desarrollo y la ayuda humanitaria.

Por otro lado, 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 y los titulares del MIMDES, MINEDU, MEF y MINSA, así como por 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 duró mucho 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 estos comités también existían a niveles locales en aquellas zonas donde se encontraban las usuarias del programa.

“ Ellos se sentaban atrás [los esposos y los líderes de la comunidad], nosotros poníamos a las mujeres adelante. Para esto, coordinamos con el jefe de la comunidad, con [...]quien fuera, ¿no? Y ellos armaban a las mujeres; o sea, las convocaban y ellas se ponían adelante, ¿no? Y les explicamos de qué se trataba el programa. Y les decíamos: les vamos a dar un dinero, por estas cosas; si no lo cumplen, se los quitamos, ¿no? [...] Y los maridos estaban atrás.”
(Exdirector ejecutivo 1 del Programa JUNTOS)

Si bien es cierto que dichos mecanismos de participación integraban una gran diversidad de actores públicos y privados —titulares de obligación y titulares de responsabilidad—, lo cierto es que los titulares de derechos —sujetos de protección social: mujeres, niños, niñas y adolescentes, así como sus organizaciones— no tenían participación directa en el análisis del problema, las brechas y las dificultades que podrían existir para la implementación de los programas. Esto no ha sido diferente para el caso del bono Yo me quedo en casa; tampoco para los PTMM.

“ El INEI³¹ tuvo problemas en el barrido censal. Hubo ausencias. Cuando llegó la plata, había una cola de madres que no habían sido censadas porque estaban en el campo, no les habían avisado bien que iba a venir el censo, ¿no? Y llegó la plata, y la plata se lo dieron a las que estaban censadas, pero ¿y las que no estaban? Decían, lloraban: ‘a mí también’. ¿Y qué sucedió? Las mismas mamás, solidariamente dieron una partecita de lo suyo para ellas [...]. Cuando vi eso, dije: ‘nosotros realmente subestimamos a esta gente’”.

(Exdirector ejecutivo 1 del Programa JUNTOS)

En ese contexto, se debe resaltar: (i) la falta de integración de mecanismos de participación de las mujeres en el proceso decisonal; (ii) los mecanismos de control social sobre las mujeres, establecidos por el Estado y las organizaciones comunitarias; (iii) la instrumentalización de la capacidad de agencia de las mujeres, reconocida en la asignación de responsabilidad para la ejecución del programa e invisibilizada en el proceso de toma de decisiones sobre la configuración y los métodos de implementación de este; (iv) la presencia del Estado en territorios en los que había estado históricamente ausente y al que se presentaba (im)poniendo un orden racializador y heteropatriarcal.

“ Todas las agencias, las ONG [me dijeron]: ‘cómo los han convertido en pobres extremos’ [...]. Pero cuando conversamos con las organizaciones indígenas, no solamente las nacionales sino las locales, nos dijeron: ‘es lo que hay que hacer porque no hay otra forma pa’ entrar’ [...] y eso nos permitió dar DNI a casi 250 mil personas; es decir, estaban excluidas del mundo [...] y nadie se daba cuenta”.

(Exministra 4 de Desarrollo e Inclusión Social)

Otro aspecto, ya mencionado y que evidencia el nivel de *institucionalización* de los mecanismos de exclusión del Estado sobre las mujeres racializadas, es que, al 2014, el MIDIS se vio en la necesidad de convertir en pobres monetarios —mediante Resolución Ministerial N° 227-2014-MIDIS— a los pueblos indígenas ubicados en los centros poblados de la Amazonía peruana, para asegurar, por

31 Instituto Nacional de Estadística e Informática.

ejemplo, el acceso a DNI para las mujeres indígenas y que sus familias accedan a programas de protección social como JUNTOS, estableciendo con ello una equivalencia entre *identidad étnica y condición socioeconómica*.

“ No se nos dio un espacio de pensar en el tema de género como tal, como para establecer algunas medidas [...]. El centro del programa era el desarrollo de capital humano que estaba en los niños, no necesariamente en las mujeres, no necesariamente en las madres [...]. Te soy sincera, no recuerdo que hayamos tomado acciones o decisiones pedidas estrictamente pensando en el tema de género”.

(Exdirectora de afiliación y desafiliación del Programa JUNTOS)

“ Si tuviéramos una forma de hacerlo más justo y qué se yo, que no afectará solo a la mamá, porque igual le ponemos más chamba, responsabilidad y reforzamos estereotipos de género [...]. Las receptoras del programa nunca antes habían recibido dinero del Estado, fuera del programa sobre huertos; aquí les das una opción de recibir una cosa permanente y sobre la cual decide qué hacer [...]. Claro, les metes un montón de aleccionamiento y demás [...]; si no hicieras nada de eso, capaz va ser lo mismo y capaz no, pero no tenemos esa evidencia”

(Exministra 1 de Desarrollo e Inclusión Social)

Se puede concluir que los tres programas de transferencias monetarias analizados reducen la definición del problema público la *falta de capacidad de los hogares* en situación de pobreza, para reunir de forma relativamente estable los recursos económicos necesarios para *satisfacer las necesidades básicas de sus miembros*. Sin embargo, no incluyen un análisis de los problemas a atender las causas subyacentes y estructurales asociadas a dicha *falta de capacidad* y la problematización de quién o quiénes son los responsables de *satisfacer esas necesidades básicas de los miembros de las familias*.

Debe resaltarse que estas intervenciones orientadas a atender a *los más vulnerables de los vulnerables* tienen un efecto directo en las mujeres y se sostienen intencionadamente en los sistemas sexo-género establecidos en las zonas priorizadas de intervención, echando mano y reforzando prácticas, símbolos, representaciones, valores y normas sociales que las sociedades han elaborado a partir de la diferencia sexual entre hombre y mujeres. Incluso, cuando estas desigualdades de género son identificadas por quienes toman decisiones, estas desigualdades resultan *desplazadas y/o invisibilizadas —convertidas en no-problemas—* apelando a la evidencia que, como se ve en la última sección de este capítulo, tampoco integra el enfoque de género.

4.2.2. Sobre la ejecución de los programas y las decisiones asociadas a su implementación

“ Me inscribí en el 2018, pero recién entré en el 2020 [...]. Tengo mis dos hijas”.
(Usuaría 3 del Programa JUNTOS)

En esta etapa, se pretendía tanto corregir errores de focalización como legitimar socialmente al programa. En efecto, las mujeres madres 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 asegurar la asistencia de sus hijos e hijas a programas de salud, educación, nutrición y desarrollo ciudadano —específicamente, participar en programas de documentación en caso no se cuente con DNI—. 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 hubo 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 que niños, niñas y adolescentes asistieran al 30 % que al 84 % de las clases.

“ A la mujer, nosotros les dimos [sic] una tarjeta de débito con su foto. ¿Qué tarjeta de qué banco aquí, en el Perú, de tarjeta de crédito o de débito tiene tu foto? Ninguno. Los beneficiarios de JUNTOS tienen su foto, ¿no? Entonces, ¿cómo se acercaban [al banco]? Con la foto de ellas mismas; o sea, ‘es mío’, ¿no? Su santuario de pertenencia, ‘es mío’ [...]; pero, ¿cuál fue el primer problema? [...] Tenían miedo de entrar al banco”.
(Exdirector ejecutivo 1 del Programa JUNTOS)

En relación con *la transferencia monetaria y las condicionalidades*, se observa que en JUNTOS 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 mujeres madres de la familia *firmaban un compromiso voluntario* en el que, como *representantes del hogar, asumían formalmente las corresponsabilidades que el programa establece*. Los pagos del programa eran mensuales mediante el Banco de la Nación; esto fue modificado posteriormente, estableciéndose una frecuencia bimensual del pago con la finalidad de reducir los costos administrativos. Para el caso del bono Yo me quedo en casa y del PTMM, estos se implementaron sin establecer condicionalidades, pero sobre la base de criterios específicos de focalización.

“ Para mí, el tema de los bonos, darle a la mujer, fue una cosa práctica. Se lo doy al hombre y este ‘pata’ se lo va a tomar [es decir, lo gastará en beber]”.
(Exministra 4 de Desarrollo e Inclusión Social)

“ En mi caso lo usamos [el bono] para la comida y lo que les falta a mis niños”.
(Usuaría 1. Programa de transferencias monetarias multipropósito)

“ Yo no sabía cómo hacer [...], no sabía si quedarme a trabajar en mi trabajo [cama adentro, como interna] o quedarme en mi casa con mis hijos en la cuarentena, porque si me quedaba con ellos no tenía dinero para darles de comer”.
(Usuaría 2. Bono Yo me quedo en casa)

Cabe señalar que, tanto en el bono YO me quedo en casa como en el proyecto Respuesta rápida a las urgentes necesidades insatisfechas de la población migrante y refugiada venezolana en el contexto de Covid-19, el papel de las mujeres fue esencial. Por un lado, en la implementación del bono se estableció como personas autorizadas para cobrar a mujeres entre 18 y 60 años. Por otro lado, para el caso del proyecto, si bien los criterios se centraron en la noción de unidad familiar, en la práctica se obtuvo que, de los 1500 hogares receptores de la transferencia monetaria, 1248 tuvieron a mujeres como jefas de familia, responsables del cobro y la distribución de la transferencia. En ese sentido, se puede confirmar la tendencia a reproducir prácticas orientadas a institucionalizar la asignación de las tareas de cuidado a las mujeres; particularmente, a mujeres en situación de pobreza, racializadas y/o migrantes no blancas.

“ Porque decían [...]: ‘esa es la plata de mi hija, de mi hijo’. Decían eso, ‘me tienen que compartir, 100 para la mujer y 100 para mí, así tiene que ser’ [...]. Pero les hemos explicado y los papás han entendido [...]. Los hijos decían ‘esa plata es mío’ [sic] y muchas mamás también confundidas también le daban a sus hijos [...] y adolescentes; no sabemos en qué se han gastado la plata, por eso hemos tenido charlas”.
(Usuaría 4. Programa JUNTOS)

“ En mi casa recibimos mi hija y yo; su papá ni se enteró, no le dijimos nada, y lo usamos [el bono] para pagar los recibos de agua y luz que se estaban acumulando”,
(Usuaría 2. Bono Yo me quedo en casa)

Es importante mencionar que la *falta de acceso a información por parte de las madres* generaba también que ellas no pudieran diferenciar las condicionalidades oficiales de las extraoficiales (Díaz et al., 2009).

“ Me encontré con mujeres vestidas exactamente iguales. Eso me llamaba la atención, y nos acercamos y les preguntamos si esa era la vestimenta de ocasión o por qué estaban vestidas igualitas, y como [es] que se habían puesto de acuerdo. Era como si un grupo especial y se habían mandado a hacer la ropa por cada vez que venían a pagar. Entonces les dijimos: ‘¿alguien les dijo [que hagan esto]?’. Parece ser que una promotora, en algún momento, y se había quedado ya como la costumbre. Y cuando les dijimos: ‘pero no tienen que [...], pueden venir como quieran, no tienen que venir exactamente igual’. Entonces era eso, a alguien se le ocurrió, y les dijo y acordaron, ¿no? Y lo hicieron”.

(Exdirectora de afiliación y desafiliación del Programa JUNTOS)

Se debe evaluar la corresponsabilidad y si es cierto que el Estado juega un papel clave o solo deposita la responsabilidad en las mujeres racializadas no blancas, asignándoles desde una perspectiva heteropatriarcal la carga de las condicionalidades y otras responsabilidades que permitirían disciplinarlas y controlar el acceso y el uso de los recursos. Diversos procesos de investigación han evidenciado 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). También es importante la diversidad de estereotipos que se atribuían a las madres racializadas no blancas receptoras de la transferencia, como aquellas vinculadas al mal uso que podrían hacer del recurso y/o a la decisión de dejar de trabajar, así como los supuestos embarazos generados solo para acceder a la transferencia; diversas investigaciones han desestimado dichas “hipótesis” (Díaz et al., 2009; IEP, 2009).

Si bien este tipo de programas se centran en atender necesidades prácticas de las mujeres, también se generaron oportunidades específicas, insuficientemente documentadas, en que las mujeres empezaron a problematizar su situación y posición, para desarrollar acciones orientadas a atender sus intereses estratégicos, más allá de lo establecido por el propio programa. Destaca, por ejemplo, el rol de las mujeres que lideraban los programas y empezaron a ser convocadas a procesos de movilización social por otras organizaciones y/o a generar, por iniciativa propia, procesos de articulación orientados a la generación de capacidades para las otras mujeres de la comunidad.

“ Yo hablaba con [la] ONG Kallpa, con [el] CEM [Centro de Emergencia Mujer], con CUNAMAS, Plan [Internacional]. Coordinábamos porque bastante violencia había, alcoholismo, violaciones, niñas gestantes en adolescencia, o cuando las mujeres querían asumir algún cargo, el varón decía ‘por qué, si ella es mujer’. O temas de alcoholismo: papá tomaba, mamá también [...]. Viendo todo eso en las comunidades, tenía que conversar con la doctora Gloria; ella nos traía psicólogas y nos daban charlas, [para] conocer nuestros derechos como mujer y nuestros deberes [...]. No por el

hecho que es nuestra pareja nos va a obligar a estar con ellos, no podemos vivir contra nuestra voluntad con el hombre, nos han capacitado para tener nuestra autoestima [...]. Con estas charlas hemos despertado, abierto los ojos [...]. Decíamos [a las madres del programa y sus esposos que] tienen que venir porque JUNTOS está convocando y todos venían”.

(Usuaría 5. Programa JUNTOS)

“ Por ejemplo, algo que las señoras en Chincheros me comentaron [...] algunas de ellas llegaron a decirle a sus esposos que las iban a sacar del programa si sus esposos bebían: ‘me han dicho la señorita del programa que, si te ven tomando, te emborrachas nos van a sacar’, y les decían a los gestores locales no les vayan a decir por favor que eso no es un tema del programa, que no es una condicionalidad porque de esa forma ellos ya no nos pegan; si no toman ya no nos pegan”.

(Exdirectora de afiliación y desafiliación del Programa JUNTOS)

Otro elemento gravitante de la intervención es el papel de las *mujeres promotoras*, que inicialmente acompañaban y asesoraban a las beneficiarias mediante actividades como charlas de información, motivación y seguimiento al cumplimiento de condicionalidad (IEP, 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 (Fonseca et al., 2006, p. 61).

El rol de las mujeres promotoras fue *controversial* dado que, por un lado, se identificaba la oportunidad de las mujeres a establecer diálogos situados sobre problemas comunes, los cuales en algunos casos implicaban la oportunidad de gestar una forma de organización feminista comunitaria. Pero, en otros contextos, también se convertía en un mecanismo de disciplinamiento de unas mujeres reconocidas comunitariamente como líderes frente a otras que no venían cumpliendo con la reproducción del sistema de división sexual del trabajo. Además, con la corresponsabilidad y las condicionalidades, también resaltan las *condicionalidades extraoficiales* implementadas por funcionarios locales responsables de la implementación del programa.

Estas condicionalidades extraoficiales 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 representa no cumplir con las obligaciones que se les imponen.



[Durante el gobierno del presidente García] tenían estas fantasías, de que a cambio de esa transferencia había que pedir muchas cosas [...]. De las cosas difícil que encontramos nosotros es que, cuando hablabas de JUNTOS y preguntabas cuáles eran las condicionales, te deban una lista: hacer el huerto, barrer las calles, ir a las marchas, tener cocinas mejoradas, participar de las charlas [...]y ese conjunto variaba dependiente [sic] del gestor local que les había tocado. Porque si el gestor local sabía hacer huertos, se hacían huertos; si era un extrabajador del programa antitabaquismo, todos estaban clarísimos en que no se debería fumar [...]. Eso no tiene ningún sentido de desarrollo y por eso se desdibujaba esa idea de para qué haces este programa”

(Exministra 1 de Desarrollo e Inclusión Social)

Con la adscripción del programa al MIDIS, también se estableció el alineamiento de JUNTOS con los instrumentos y procesos organizacionales, financieros y administrativos. Se da la priorización progresiva, por parte del programa, de los hogares en condición de pobreza extrema en zonas rurales y se eliminan figuras como la de las promotoras comunales y las condicionalidades extraoficiales.

Una situación similar se vivió durante la ejecución del bono Yo me quedo en casa, debido a la forma en que determinados actores de la sociedad y medios de comunicación se *esforzaban* en *enseñar* a las mujeres racializadas no blancas cómo usar *responsablemente* el bono económico, priorizando la compra de artículos de primera necesidad durante la cuarentena. Esto, además de corroborar lo señalado por Wilkis (2013) —que con este tipo de transferencias monetarias se desarrollan luchas simbólicas sobre los pobres, las cuales se convierten en litigios morales acerca del dinero público—, también podría hacernos sospechar que, con este tipo de intervenciones, parecieran habilitarse condiciones para que una parte de la sociedad se sienta con la autoridad de juzgar a *las otras*, las mujeres racializadas no blancas, y al dinero que reciben por parte del Estado. Así, se establece una distribución desigual de la potestad de juzgar y la posibilidad de ser juzgadas.

4.2.3. Sobre los resultados finales y los resultados globales asociados a los casos analizados

A diferencia de JUNTOS, los otros dos programas ejecutados, al ser intervenciones de ayuda humanitaria ejecutadas por corto tiempo, no brindan elementos sustanciales para el análisis de los resultados globales y finales. Sin embargo, según la encuesta de satisfacción aplicada por Save the Children a las personas receptoras de la transferencia monetaria multipropósito, el 92,2 % destinó dichos recursos a la compra de alimentos y víveres; 51,4 %, al pago del alquiler del lugar en el que viven; y 34,1 %, a la compra de medicamentos (Save the Children, 2020). Otro ejemplo es el resultado recogido por OIM (2020b), en cuya encuesta realizada a 818 familias beneficiadas

se puede identificar que los tres principales usos de la TMM recibida fueron alimentos, con 37 %; arriendo, con 35 %; y salud, con 11 %. Además, el 90 % de los beneficiarios encuestados por OIM Perú indica tener un grado de satisfacción alto respecto de la asistencia recibida, mientras que el 10 % de ellos, un grado de satisfacción medio; como se puede observar, las dimensiones de género en el análisis de la información se encuentran ausentes.

Por otro lado, retornando a la experiencia de JUNTOS, después del piloto del 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 encontraban avances significativamente altos en aquellas mujeres usuarias del programa 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 ese sentido, las mujeres racializadas no blancas en situación de pobreza extrema cumplían con el rol que les era asignado, pero el Estado no brindaba las condiciones requeridas para asegurar los servicios que permitieran garantizar la protección social de niños, niñas y adolescentes priorizados por el programa.



Lo que hacía el programa JUNTOS en esos primeros cinco años es que duplicaba el cash en las manos de esas señoras y, claro, ¿en qué lo va a gastar? En aquello que tiene prioridad en su lista: comida, útiles y uniformes escolares y algo de medicina [...]. Del total le quedará, pues, siete soles; eso es su margen de decisión y lo gestionan de forma increíble [...]. Pero son importantes porque con eso se proyectó en relación con lo que puede hacer o no [...]"

(Exministra 1 de Desarrollo e Inclusión Social)

Si bien es cierto que JUNTOS no contó con una línea de base al ser puesto en marcha, en su época fue uno de los pocos programas sociales que generó mayor conocimiento a partir de la investigación en el país. Durante el gobierno de García, el programa contaba con un plan de evaluaciones, Evaluar para mejorar —del 2008 al 2010—; este 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 la demanda de los servicios prioritarios —salud, educación e identidad—. JUNTOS, a diferencia de otros programas de la 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).

Asimismo, se reportaron efectos vinculados a la *implementación* del programa en relación con su incidencia sobre la dinamización de los mercados locales. Esto se dio al incrementar la capacidad de compra de las mujeres madres 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 o hija en un colegio de *mala calidad* en la zona priorizada por JUNTOS o enviarlos a una escuela de *mejor 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 más pobres del país al sistema financiero, pues gracias a JUNTOS contaban con una tarjeta de débito 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.

“ Yo no me atrevía a ir al banco cuando me dieron la tarjeta, porque yo decía ‘el banco es para los que tienen saco y corbata, compañera’. Pero luego, ya de a pocos, entro al banco y ya después, cuando me dieron la tarjeta, [yo] decía: ‘Dios mío, enfrentarme al cajero, ¡qué miedo!’ [Pero] ahora no; ahora yo les enseño a las señoras a cómo usar la tarjeta”
(Usuaría 3. Programa JUNTOS)

“ Ahorita la mayoría, con esa platita, han podido juntarse una parte; han comprado sus animalitos, hacen sus propios movimientos. Por ejemplo, trabajan sus hortalizas. Faltaría capacitar un poco más [...]. Y ellas tratan de recurrirse también, como criar animales menores [...]. Antes, sin el programa, todo era en la casa, con el marido nada más; ahora ya se desenvuelven, por ejemplo [para] vender sus verduritas. Incluso, muchas veces ya no se dejan, porque hay varones que a veces hablan de su plata y una siente miedo, vergüenza, porque ellos te levantan que son los que traen la plata [...]. Ahora ya ha despertado; hemos hecho capacitaciones con otras organizaciones”.
(Usuaría 4. Programa JUNTOS)

En algunos estudios específicos, se menciona la incidencia del programa en aspectos de la vida de las mujeres. Por ejemplo, a denunciar la violencia perpetrada por parte de sus esposos en mayor medida respecto de 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 se configure en empoderamiento para el ejercicio de sus derechos y la ampliación de sus capacidades, en el contexto de sus familias y comunidades, que puedan atribuirse a los programas.

“ Nos enseñarían a nosotras otras cosas; no sé, más ideas de cómo atender a nuestros hijos, a tener paciencia a nuestros hijos, tendríamos psicóloga al menos [...]. Quiero dedicarme a mis hijas, compañera; ganar mi dinerito criando mis animalitos y tener más trabajito. Así para las mujeres que somos ama de casa [...], trabajo por horas y para tener tiempo para nuestros hijos, y tener otro ingreso más”.
(Usuaría 3. Programa JUNTOS)

“ En los primeros yo no sabía, yo conocía mis deberes y no mis derechos. He participado en escuela de líderes; mi esposo me apoyaba: ‘anda mujer aprende’, me decía [...]. A veces, él iba conmigo, cuando venía el psicólogo”.

(Usuaría 4. Programa JUNTOS)

Durante el gobierno de Ollanta Humala, el programa JUNTOS fue evaluado para analizar, en retrospectiva, los logros alcanzados y establecer mejoras a partir de su ejecución en el periodo del 2005 al 2009. La evaluación concluyó que:

[I]a 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 (MIDIS, 2012a, 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. A su vez, el 95 % de estas se declara satisfecho 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 identificó un impacto positivo en la reducción de la desnutrición crónica (MIDIS, 2012a).

“ Cuando se crearon las cuentas en el banco, tenían casos en que las mujeres decían: yo todo el mes dejo en la cuenta cinco soles para que mi hijo en marzo vaya con zapatos nuevos al colegio [...]. Es la capacidad de ella de hacer un plan, de manejar sus recursos privadamente y de invertir en lo que ella decide [...]. Lo importante es que es lo que ella está decidiendo y ese es un potencial”.

(Exministra 1 de Desarrollo e Inclusión Social)

Asimismo, y en contra de la hipótesis de externalidad negativa, se encontró 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 (MIDIS, 2012a). Es importante mencionar que, durante el gobierno de 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.

“ A nosotras, una sola cantidad nos dan, aunque sea que tengamos dos o tres hijos, no nos dan por cada niño [...]. Está bien, porque a veces nos embrazamos y las personas piensas que nos embrazamos para tener más dinero, pero como es igual, al menos ya no hay más miramientos”.
(Usuaría 3 del programa JUNTOS)

El estudio de línea de base del programa JUNTOS recogió información en 408 distritos a 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. Posteriormente, estos hogares 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 fueron recogidas posteriormente, cuando el programa redefinió 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, énfasis añadido).

En relación con la demanda del servicio educativo, el programa habría logrado incrementar la asistencia a la escuela entre 6 % y 7 % respecto de la línea de base, reduciendo 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 (MIDIS, 2017, p. 1, énfasis añadido).

Los resultados de la evaluación podrían llevarnos a plantear que el programa ha alineado incentivos en las madres para asignar el tiempo de los y las hijas mayores hacia actividades educativas, presumiblemente reduciendo el tiempo de actividades domésticas y/o laborales. En niños y niñas 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 (MIDIS, 2017).

En relación con la demanda de servicios de salud, los resultados no muestran impactos en relación con el parto institucionalizado, incremento de la talla y el peso 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 de Crecimiento y Desarrollo (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 con los esperados. Tampoco hay evidencia de que los impactos se hayan materializado en términos de la reducción de la desnutrición (MIDIS, 2017).

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. Esto evidencia la necesidad de fortalecer su diseño, de modo que logre incrementar el bienestar de la población usuaria en el largo plazo (MIDIS, 2017). A su vez, los aportes de JUNTOS en la configuración de ciudadanía y de aproximación del Estado a sus ciudadanas se sigue expresando de manera insuficiente.

Finalmente, el contraste en los hallazgos generados por los estudios promovidos por los programas, así como los testimonios recogidos, evidencian las limitaciones y oportunidades para enriquecer este tipo de intervenciones al integrar las necesidades e intereses de las mujeres y las niñas racializadas en situación de pobreza. En ese sentido, en coincidencia en los tres programas analizados, se demuestra la ausencia de un análisis de género en la formulación de las estrategias de evaluación de los programas, así como una invisibilización y/o falta de intención explicativa de la forma en que son o no impactadas las niñas y las mujeres por estos programas, junto con la incidencia en la reducción y/o ampliación de las brechas entre hombres y mujeres, o sus impactos en el acceso al mercado formal y la protección social de las mujeres madres una vez que sus hijos alcanzan la mayoría de edad. A su vez, es poca la evidencia orientada a analizar las experiencias de las titulares de derechos de dichos programas —mujeres, niñas, niñas y adolescentes— y la forma en que sus experiencias son atravesadas por los programas y los impactos que tienen en el tejido social comunitario.



4.3. Conclusiones parciales

Es importante observar que las necesidades prácticas y los intereses estratégicos no son cuestiones contradictorias, sino más bien complementarias, dado que la resolución de las necesidades prácticas resulta a menudo necesaria para poder tener condiciones mínimas para la consecución de los intereses estratégicos. Particularmente, cuando hablamos de mujeres racializadas en situación de pobreza.

Sin embargo, responder a las necesidades prácticas no puede constituirse en un fin en sí mismo debido que, como bien hemos a partir del análisis de cada uno de los tres programas de transferencia monetaria, la atención de estas cuestiones concretas se encuentra vinculada a encasillar a las mujeres y a los hombres en modelos heteropatriarcales de lo que debe ser y hacer una mujer racializada y de lo que se puede o no esperarse de un hombre racializado, apelando y reforzando la idea de que son las mujeres las que pueden y deben identificar y atender las necesidades prácticas asociadas a la alimentación, la salud, la educación de los niños, niñas y adolescentes, así como de las personas más vulnerables del hogar, dado que dichas necesidades supuestamente están más ligadas al rol femenino —es decir, a su experiencias cotidiana—.

En ese sentido, como queda demostrado, los programas sociales pueden atender perfectamente las necesidades prácticas de las mujeres y sus familias sin que ello implique cambiar la situación o el estatus social de las mujeres en las familias y/o comunidades en que dichos programas se implementan; es decir, sin integrar los intereses estratégicos de las mujeres y modificar su posición en la sociedad.

Si bien es cierto que los intereses estratégicos demandan una proyección de largo plazo, en tanto suponen, por ejemplo, cambios relacionados con modificar las estructuras de poder, promover el incremento de la participación de las mujeres en la toma de decisiones fuera del ámbito doméstico, el replanteamiento de los roles asignados a las mujeres y a los hombres, el acceso y control de los recursos, entre otros, también es cierto que el potencial de los programas de transferencia monetaria para replantear dichas estructuras es importante, en la medida en que se constituyen, como ha sido observado en algunos de los testimonios recogidos, en una oportunidad para incrementar la autonomía económica de las mujeres, aproximarlas al sistema financiero y darles la posibilidad de proyectarse al futuro sobre la base de unos recursos que podrán ser recibidos periódicamente por un periodo de tiempo definido.

Es cierto que en aquellos casos en que se han aprovechado dichas oportunidades para la modificación de la posición social de las mujeres racializadas y la integración de sus intereses, esto ha sucedido *a pesar de* los parámetros establecidos por los programas de transferencia monetaria,

más que como producto intencionado de su implementación —es decir, por acción propia de las mujeres racializadas y de lo que son capaces de generar cuando se articulan y movilizan—. Además, en aquellos casos en que esto se ha generado, se mantenido latente el conflicto entre reconocer y priorizar preocupaciones de ellas, en tanto personas, y/o privilegiar las necesidades de sus hijos e hijas, puesto que hacer lo contrario implicaría quebrar el contrato establecido con el Estado para constituirse en el instrumento de protección social de sus familias.

Es necesario subrayar cómo, independientemente de que nos encontramos frente a un programa diseñado por el Estado o por la cooperación internacional, o a la existencia o no de marcos normativos, o a la diversidad de los profesionales responsables de la ejecución, sobre la práctica resulta común:

- La invisibilización de las mujeres racializadas como personas, titulares de derechos constituidas en una de las principales partes interesadas, con necesidades e intereses que deben ser integrados en la política de protección social; especialmente, en aquellas cuya participación, además de ser masiva, implica la asignación de tareas que irremediamente tendrán un impacto directo en el éxito del proyecto, programa o política.
- La ausencia de un análisis de contexto que integre, desde una perspectiva interseccional, las relaciones de género, clase y étnico-raciales del impacto de las transferencias monetarias en las dinámicas familiares, así como de la redistribución los roles asignados y/o de las barreras y brechas de acceso a protección social de las mujeres, para integrarlas como un fin en sí mismas de los programas y no solo como un instrumento de estos.
- La disonancia cognitiva, esto es, la práctica discursiva de nombrar a las mujeres como principales socias, beneficiarias de los programas de transferencias monetarias, cuando a su vez, se ejecutan sistemáticamente prácticas de instrumentalización y disciplinamiento de las mujeres madres, perpetuando la división sexual del trabajo y los roles de género heteropatriarcales.
- La reinstitucionalización de prácticas que influyen en la transmisión intergeneracional de las desigualdades y de racialización de las personas, particularmente de las mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes venezolanas en el Perú.
- La acción programática basada en el supuesto de que la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios integran las necesidades de las mujeres y las niñas, cuando las experiencias de las mujeres racializadas demuestran todo lo contrario.

Por otro lado, se puede decir que el proceso de implementación de los programas pone sobre la mesa una gran diversidad de elementos que requieren ser problematizados durante el proceso de su ejecución, en la medida que diversos mecanismos de exclusión, opresión y desigualdad operan interseccionalmente en la configuración de relaciones desiguales de poder entre las mujeres

racializadas usuarias de los programas y las demás personas asociadas a dichos programas —en muchos casos, mujeres que representan al Estado o a organizaciones implementadoras—, y que se sientan en potestad y capacidad de aleccionar a las mujeres racializada según el rol asignado y en la ejecución de las tareas de cuidado establecidas. Además, claro está, de los diversos actores que, más allá de cumplir un rol de control social frente al Estado o la cooperación internacional, lo hacen frente a las mujeres racializadas en situación de pobreza, como en el caso de los comités comunitarios y las grandes estructuras generadas para *asegurar* la implementación del programa JUNTOS o la ejecución de las condicionalidades extraoficiales establecidas a discreción por las personas que representaban al Estado.

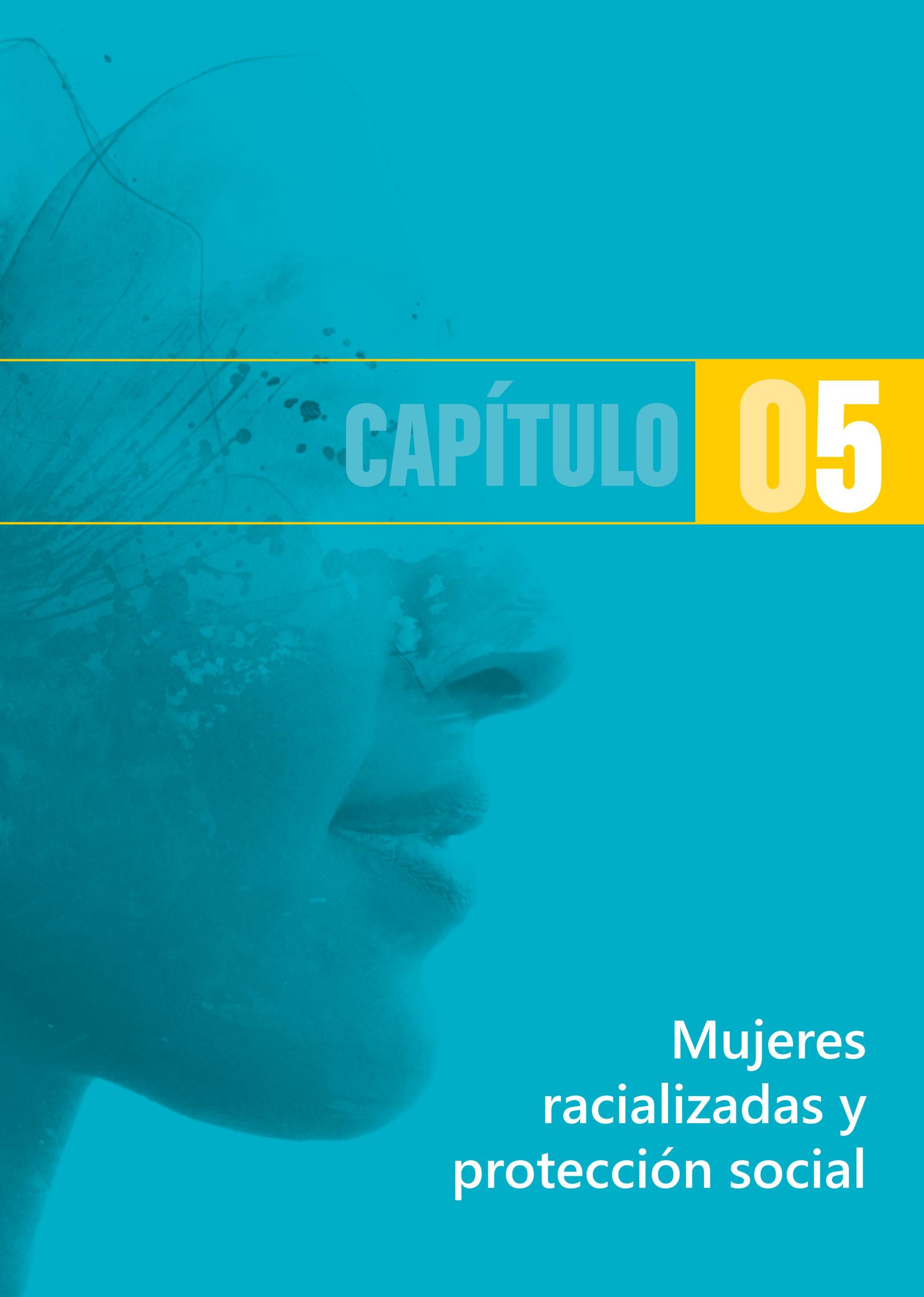
Por lo tanto, dimensiones como el género, la clase y la etnia-raza interactúan en la construcción de *los unos y las otras* —mujeres en situación de pobreza, racializadas que *requieren* ser tuteladas por el Estado—. Esto pone en evidencia la relevancia no solo de integrar los intereses y necesidades de las mujeres racializadas en el proceso de formulación de los programas y políticas, sino también de asegurar mecanismos que tengan un impacto en la condición y posición social de las mujeres. Esto incluye que, durante el proceso de implementación, los equipos ejecutores y las usuarias de los programas estén en capacidad de identificar, analizar, gestionar mecanismos inclusivos para asegurar condiciones favorables de promoción y sostén de la capacidad de agencia de las mujeres —no solo como medio sino también como sujetas de derechos de dichas políticas, programas y/o proyectos—.



El racismo genera una serie de jerarquías sociales. Entonces el problema del feminismo que yo llamo hegemónico y blanco —no solamente por su color de piel, sino también por su posición ideológica— es precisamente que piensa a las mujeres desde la experiencia de mujeres (en este caso en América Latina) de clase media, burguesas, heterosexuales, que no consideran las experiencias de mujeres negras, indígenas, populares empobrecidas. No les interesa y esto tiene que ver con el poder, porque asumirlo implica cuestionar los privilegios. Eso es lo que nosotras como feministas decoloniales venimos diciendo hace tiempo. Además, todo ello hay que ligarlo con la historia del continente. Es imposible pensar esa reproducción del racismo en el feminismo sin pensar en la colonización histórica, la colonialidad del poder, es decir, eso empezó en la colonización, pero siguió en la colonialidad, como diría Aníbal Quijano.

Ochy Curiel, entrevistada por Guerrero, 2019.





CAPÍTULO

05

**Mujeres
racializadas y
protección social**

Un análisis longitudinal de los progresos en materia de reducción de pobreza monetaria entre los años 2005 y 2020 permite identificar que, incluso con reducciones significativas, estas no se tradujeron en reducción de desigualdades entre personas. Actualmente, el quintil más pobre de población en el Perú recibe menos del 5% de los ingresos nacional, mientras que el quintil más rico recibe alrededor del 50% de estos (Castilla, 2022). Más aún, el Perú ha sufrido un deterioro en su posición en el ránking mundial en términos de IDH, pasando de del lugar 78 al 84 —con un IDH 0,762—, lo que implica que la magnitud de la caída ha sido relativamente superior a la que han sufrido otros países en situaciones similares a la peruana (PNUD, 2022).

Si se observa el Índice de Desarrollo Humano por Desigualdad, de 0,535, se tiene que, en términos de ingresos, salud y educación, las brechas se han mantenido e incrementado en diversos periodos y que, para el caso de las mujeres (IDH-G) también ha implicado pérdidas en términos de desarrollo, debido a la enormes brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, y entre las propias mujeres, expresadas en el acceso a salud sexual y reproductiva, empoderamiento y participación en la fuerza laboral —con un índice de 0,380 (UNDP, 2022)—. Al medir la pobreza asociada a la pertenencia a determinados grupos étnicos, se tiene que hay una mayor incidencia en aquellos jefes o jefas de hogar que se autoidentifican como indígenas —quechuas, aimaras o amazónicas—, en un 31,5 %, seguidos de jefes o jefas de hogar que se autoidentifican como afrodescendientes —negros, mulatos o zambos—, con un 28,1%. Todo esto, frente a un significativamente menor 18% de jefes o jefas que se autodefinen como blancos o mestizos (MIDIS, 2012a).

Tanto la distribución de los efectos del crecimiento económico como la distribución del bienestar y la protección social en el Perú han sido desiguales y no fueron neutrales en relación con el género y la etnia-raza, reafirmando la asociación estadística entre etnia-raza, género y clase que existe en América Latina. Con lo cual, en el diseño e implementación de las políticas y/o sistemas de protección social resulta necesario integrar un análisis de las causas estructurales que (re)producen las desiguales distribución y acumulación de riesgos, bienestar, capital y vulnerabilidad, a fin de asegurar mecanismos que, integrados en la política de protección social, aseguren resultados finales y globales para todas y cada una de las personas impactadas directamente por dichas políticas. Esto significa establecer arreglos sociales entre el Estado, la familia y el mercado integrando los intereses estratégicos de las mujeres racializadas, asegurando efectos en su condición y posición en la sociedad.



5.1. Interseccionalidad: heteropatriarcado, racialización y políticas protección social

Tal como se concluyó en el capítulo II, las políticas de protección social han trabajado con concepciones heteropatriarcales que garantizaban el acceso de las mujeres a la protección social en tanto esposas dedicadas al cuidado de sus maridos —jefes de hogar—, sus hijas y/o hijos, en una sociedad que suponía asegurar el acceso al empleo formal de los hombres responsables de sostener económicamente a sus familias. A su vez, en la medida que se fue dando la inserción progresiva de las mujeres al mercado laboral, estas lograban acceder a la protección social por medio del empleo formal, usualmente caracterizado como empleo de baja remuneración. Para el caso de las mujeres pertenecientes a hogares en situación de pobreza, siempre hubo mayores dificultades para la integración en el mercado laboral, con alternativas menos atractivas marcadas por la desigualdad que afecta a determinados grupos económicos, geográficos y étnico-raciales. Esto, incluso siendo crucial y gravitante su aporte de ingresos a la superación de la pobreza y el bienestar de sus familias para explicar la reducción de la pobreza en aquellos países en que su inserción se fue dando de manera masiva (OIT, 2000; PNUD, 2018).

Es así como, la división sexual del trabajo se constituyó y sigue constituyendo en un determinante fundamental para comprender la distribución del bienestar, la protección social y la pobreza en las mujeres, puesto que, como producto de ese sistema de ordenamiento social, las mujeres han tenido menor acceso al empleo y a los recursos, siendo sus tareas y roles menos valorados en el mercado. Es así como, incluso en los periodos de inserción masiva de las mujeres al mercado laboral y al quehacer en la esfera pública, esto no representó la redistribución de las tareas de cuidado, con lo cual *sus deberes* en el hogar se mantuvieron aún dentro de la esfera privada.

En ese sentido, las diferencias entre el comportamiento laboral de mujeres y hombres ha seguido respondiendo a los patrones de género predominantes en América Latina, caracterizados a lo largo del ciclo económico por ciertas especificidades de la fuerza de trabajo femenina, directamente relacionadas con el hecho de que el mercado de trabajo opera en la intersección entre economía mercantil —*las formas en que las personas se ganan la vida*— y la no remunerada —*la forma en que las personas cuidan de sí mismas y de las demás*—. Así, incluso, en los contextos en que las mujeres han alcanzado mayor nivel de acceso a empleo formal y protección social, esto ha sido directamente asociado a su capacidad de contratar trabajo doméstico y/o de cuidados realizados por otras mujeres —particularmente, a la contratación de mujeres racializadas no blancas—, o por contar con redes de cuidados familiares provistas por otras mujeres, como sus hijas, madres y/o abuelas.

En ese sentido, aunque las mujeres venían accediendo a protección social —en tanto esposas o asociadas a su inserción progresiva al mercado laboral—, esto no siempre ha tenido un correlato en las experiencias de las mujeres racializadas en situación de pobreza del país. Desde la época de la colonización de América, las mujeres indígenas y afrodescendientes han estado históricamente vinculadas al trabajo doméstico, de cuidados y/o del campo, dentro y fuera de sus hogares, no siempre en condiciones remuneradas y mucho menos con acceso a derechos.

Actualmente se sabe que en América Latina y el Caribe el trabajo doméstico y de cuidado remunerado es realizado principalmente por mujeres, en un 93%. En la mayoría de los casos, bajo condiciones de informalidad —75 %— y con sobrerrepresentación de mujeres racializadas no blancas —mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes venezolanas—. A su vez, los ingresos de estas mujeres son iguales o inferiores al promedio de todas las personas ocupadas —un 50 %— (ONU Mujeres, OIT y CEPAL, 2020). Estos hechos no son ajenos a la realidad del Perú. En el país, ocho de cada diez hogares sostienen sus labores domésticas y de cuidados en las mujeres, siendo ellas quienes emplean 27,2 horas semanales más que los hombres en estas tareas —52,8 horas frente a 25,6 horas—. Si además se observa a las mujeres que viven en zonas rurales, principalmente las indígenas, la diferencia es de seis horas semanales más que las mujeres en zonas urbanas.

Además, si problematizamos la noción de que el acceso de las mujeres a protección social se dio en tanto fueran esposas dedicadas al cuidado de sus maridos, hijos e hijas, se tiene que en el Perú el 44,3 % de las mujeres trabaja, en relación con el 55,7 % de los hombres. Actualmente, el 35 % de los hogares peruanos son conducidos por una mujer³² y, de ese total, el 40 % están casadas o son convivientes, mientras que el 25 % son solteras. También se tiene que, el índice de jefas de hogar es más alto en los sectores socioeconómicos D y E de Lima capital, que aglomera más del 30 % de la población del país (INEI, 2018).

En términos prácticos, se puede decir que el perfil promedio en los estratos más bajos muestra como cabeza de familia a una mujer racializada de 48 años, madre de tres hijos/as y que trabaja principalmente en el comercio minorista o es proveedora de servicios no calificados (Falen, 2018). Para el caso de la población migrante y refugiada venezolana en el Perú, el 88,5 % se encuentra trabajando en el sector informal. Por ejemplo, se sabe que una mujer venezolana en el Perú suele iniciar su jornada laboral a las cinco de la mañana y la termina a las diez de la noche, y que son las mujeres migrantes jóvenes quienes han asumido un papel clave en el sostén económico de sus

32 El o la jefa de familia es aquella persona a quien los demás miembros reconocen como tal y que vive permanentemente en la vivienda, es también más aporta económicamente y, de cierta forma, toma las decisiones financieras de la familia.

familias, trabajando en la rama de servicios o en actividades comerciales menos calificadas (INEI, 2018). De igual forma, para ese mismo año, las mujeres peruanas recibían remuneraciones menores en 29,6 % en relación con sus pares masculinos; el motivo más frecuente es que trabajan menos horas debido al tiempo de atención que dedican a sus familias (INEI, 2018).

Por otro lado, en relación con las condiciones de la inserción de las mujeres racializadas no blancas al mercado laboral, se tiene que para el 2019, el 75,8 % de las mujeres peruanas que trabajaban lo hacían en el sector informal, siendo que al interior de dicho sector la calidad de su empleo es inferior, comparada con la de los hombres, y que su participación se da principalmente en microempresas y/o en negocios familiares no remunerados —mujeres que trabajan *ayudando* al cónyuge, o hijos y/o hijas que ayudan a sus padres sin recibir remuneración—.

A su vez, del total de mujeres que trabajan, solo 8,6 % se encuentran afiliadas al sistema de pensiones; es decir, a un sistema de protección social que incluya el derecho a prestaciones familiares e infantiles cuando el beneficiario es menor, a un subsidio por maternidad, enfermedad o invalidez cuando es adulto, o a una pensión de jubilación. En el caso de los hombres, el 41,4 % cuenta con este derecho (INEI, 2021a). Además, las mujeres perdieron más empleo que los hombres —17,1 % frente a 9,8 %—, probablemente debido a que ocho de cada diez mujeres trabajan en los sectores más vulnerables a los impactos económicos generados por las medidas aislamiento social y las responsabilidades de cuidado. De igual forma, la precariedad es una característica del empleo al que acceden las mujeres, particularmente para aquellas trabajadoras que viven en zonas rurales, en hogares en condición de pobreza monetaria, cuya lengua materna es indígena y/o que se autoconsideran indígenas, en comparación con la población en general.

Si bien es cierto que las políticas de protección social han trabajado con concepciones de necesidades sociales profundamente marcada por las relaciones de género, estas han interactuado también con las desigualdades de clase y las desigualdades étnico-raciales, generando un efecto de exclusión de mujeres racializadas ante mecanismos de protección social vigentes. En muchos casos, su impacto ha sido residual en la vida de las mujeres racializadas no blancas, en la medida en que su participación en el mercado laboral ha estado caracterizadas por la informalidad, constituyéndose en la fuerza de soporte para asegurar la integración al mercado laboral y el acceso a protección social de hombres racializados y mujeres racializadas blancas que sí se han integrado al sector formal de la economía.

Aunque no existe una reconfiguración de la división sexual del trabajo, se ha venido generando un redistribución del mismo, directamente relacionada con dimensiones de clase y etnia-raza. Es decir, que aquellas mujeres racializadas particularmente como blancas con acceso a recursos económicos

permanentes —sectores sociales A y B—, y/o que han logrado vincularse al empleo formal, se han visto en la necesidad de redistribuir en otras mujeres los roles asignados, mediante la contratación de trabajadoras del hogar que permitan llevar adelante las tareas asignadas. En el caso de las mujeres que no cuentan con dichos ingresos y que suelen estar integradas en el empleo informal y, usualmente, de baja productividad, ha implicado la redistribución parcial de dichos roles, con otras mujeres de las familias —hijas, madres, abuelas, tías, etc.—. Para el caso de quienes se encuentran en situación de extrema pobreza extrema y no cuentan con otro medio de acceso a recursos, ha implicado el mantenimiento de dichos roles, pues aseguran con ello el acceso a un mínimo de protección social para sus hijos a través de las transferencias monetarias.

Claro está que en ninguno de los casos ha implicado la modificación estructural de la distribución sexual del trabajo entre hombres y mujeres, sino su desplazamiento a la redistribución del trabajo entre las mujeres, en particular con otros grupos de mujeres racializadas; esta redistribución ha sido mediada por el dinero o por la sororidad. Por tanto, los hombres, mayoritariamente, se han encontrado al margen de los conflictos derivados de las condiciones de acceso a empleo y protección social de las mujeres, con lo cual han mantenido los privilegios que las normas sociales y el mercado atribuyen a su género y, en ciertos casos, han implicado el acceso de ciertas mujeres a ese estatus de privilegios. Es evidente cómo el género interactúa con la clase, pero también con la etnia-raza, en el momento de analizar los problemas que deben ser atendidos por la política de protección social, ya que no podemos obviar la asociación estadística significativa entre raza y clase que existe en el Perú —descrita en el capítulo III—.

Es así como la relación de las mujeres racializadas con la protección social ha estado prioritariamente vinculada a su acceso a la protección social no contributiva implementada por los Estados. Por tanto, el desplazamiento desde el foco de atención en la política social en los Estados de bienestar y la búsqueda de la reducción de las desigualdades, hacia la generación de la protección social asociada —por ejemplo, a la ejecución de programas de transferencias monetaria establecidos como instrumentos de políticas privilegiados para compensar los efectos que las políticas económica—, han tenido efectos directos en la vida de las mujeres racializadas no blancas, pues ellas se han constituido en las principales usuarias de dichos programas debido a que están significativamente sobrerrepresentadas en los sectores de población en situación de pobreza y pobreza extrema.

Un ejemplo es la importante presencia de las mujeres en los programas de transferencias monetarias en general y, para el caso del Estado peruano, la acción del MIDIS —principal responsable de la implementación de la política de protección social no contributiva— en que aproximadamente 3,5

millones de mujeres son parte de sus intervenciones, principalmente como corresponsables en la implementación instrumentos de protección social como: programas de transferencias monetarias como JUNTOS y CONTIGO —orientado al cuidado de personas con discapacidad—, comedores populares, CUNA MÁS —orientada a promover el desarrollo infantil temprano—, Qali Warma —orientada a la alimentación de la niñez en edad escolar—, etc. Estos no tienen un correlato en la integración de políticas de igualdad de género que las sitúen no solo como medios de la política, programas y/o instrumentos, sino también como un fin en sí mismo.

Esto último es particularmente relevante dado que, como se ha visto en el análisis de casos del capítulo IV, el acceso de las mujeres a protección social no contributiva a través de los programas de transferencia monetaria es instrumental, en la medida que su acceso se condiciona a estar en situación de pobreza y ser madres, mediante mecanismos que, en determinados contextos, resultan discrecionales y poco funcionales para el escenario urbano, marcado por la desigualdad. O quizás, como en el caso de la cooperación internacional y la población migrante, asociados a la generación de mecanismos de protección social paralelos.

Mecanismos de protección social que, en todos los casos, condicionan la posibilidad de mantenerse socialmente protegida en el momento en hijos e hijas cumplan la mayoría de edad, y/o se haya superados la frecuencia de entregas de efectivo establecidas por las agencias, y/o hayan dejado de ser consideradas *pobres extremos monetarios* —que, en el Perú, no significa haber salido de la pobreza ni contar con empleo—. A su vez, el acceso de las mujeres a protección social contributiva se ve sustancialmente mermado por las condiciones de acceso al mercado laboral, que, a su vez, se ve condicionada directamente con las necesidades de cuidado y condiciones de protección social de diversos miembros del hogar. Es así como, dada la alta dependencia y las necesidades de cuidado de niños y niñas, las mujeres racializadas en situación de pobreza que no pueden acceder a servicios de cuidado deben reducir sus horas de jornadas laborales y/o acceder a empleos precarios y/o informales para atender los roles sexuales asignados.

Tal como se ha visto en los capítulos II, III y IV, pese a que se cuenta con datos e información sobre cómo los riesgos, desastres y conflictos tienen un impacto diferenciado entre las mujeres, hombres, niñas y niños, lo cierto es que los intereses de las mujeres y niñas han estado ausentes en la implementación de los programas de transferencia monetaria, ya sea que por parte de los Estados o de los agentes internacionales, en contextos de desarrollo y/o de ayuda humanitarios. Incluso cuando se encuentra que algunos programas humanitarios han realizado esfuerzos para integrar la dimensión de género, aún se observan sesgos de género expresados en la forma en que dichos programas siguen accionando sobre los roles de género tradicionales.

De esta manera, producto del análisis de las políticas de protección social, particularmente de los programas de transferencias monetarias condicionadas, se evidencia que no contribuyen intencionadamente con la ampliación de las libertades de las mujeres y la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales, producto de la omisión de medidas de mitigación que permitirían *neutralizar* o reducir el impacto de las dinámicas de riesgos sociales, las cuales siempre son mediadas por las desigualdades étnico-raciales, de clase y de género. Así, queda nuevamente en evidencia la necesidad de que las estrategias de lucha contra la pobreza integren la atención de las desigualdades estructurales asociadas al racismo, el clasismo y sexismo presente en la sociedad.

Por lo tanto, al poner en diálogo las experiencias de las mujeres racializadas no blancas en situación de pobreza —mujeres indígenas, mujeres afrodescendientes, mujeres migrantes y refugiadas venezolanas en el Perú— con las políticas de protección social y los marcos teóricos existentes para su configuración, se evidencia cómo determinados sistemas de opresión se hacen presentes sistemáticamente provocando: (i) la invisibilización de sus intereses, (ii) la reconfiguración de prácticas heteropatriarcales que alimentan la racialización y afectan la posición social de determinados grupos de mujeres a través de acciones públicas y privadas que, si bien impactan en las necesidades prácticas de las mujeres racializadas en situación de pobreza, —la *mejora* de la vida de las mujeres dentro de los roles asignados como madres y cuidadoras—, no atienden los intereses estratégicos de estas, pues carecen de un efecto intencionado en la adopción de nuevos roles que reconfiguren tanto la distribución del poder como las responsabilidades de cuidado, el empoderamiento en la mujeres y/o problematicen el machismo en las estructuras sociales en las cuales se implementan los instrumentos de protección social que el Estado y la cooperación internacional ejecutan y que, *refuerzan* las relaciones desiguales de poder.

A su vez, sobre la base de lo que ha se venido reflexionando se puede visibilizar cómo se diluyen las barreras entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado cuando se plantean la política de protección social no contributiva, y se establece a las mujeres como corresponsables de su implementación. Esto, como producto del supuesto de que la familia es algo que existe *por naturaleza* y que las mujeres tienen propensión a dar amor y brindar cuidados como algo *natural*, a lo que se puede apelar cuando se piensa en las mujeres en situación de pobreza, invisibilizando la participación de los hombres en tanto padres y/o cuidadores. Todo esto es efecto y, a la vez, causa de la producción y reproducción de prácticas y concepción patriarcales y heteronormadas —es decir, heteropatriarcales— que impregnan las políticas públicas, asignando comportamientos y condicionando a las sujetas sociales.

En ese sentido, según Campos (2012), la racialización se constituye en procesos complejos de identificación, distinción y diferenciación de seres humanos según criterios fenotípicos, culturales, sociales, ancestrales, etc., orientados a construir y/o reforzar otredades que pueden ser producidas a través de las instituciones y de la acción pública. Asimismo, se tiene que, como producto de la implementación de los programas transferencias monetarias, se corre el riesgo de producir sistemáticamente a las *otras*, las *pobres* —las *indias*, las *negras*, las *venecas*— como resultado de prejuicios que dialogan con prácticas de discriminación y sistemas de opresión asociados al clasismo, el racismo y la xenofobia, que podría dar forma lo que en términos de Segato (2007) es la *raza sin etnicidad* —aquella que atraviesa las experiencias de personas con marcadores raciales comunes, no blancas, pero sin que necesariamente porten un patrimonio cultural diferenciado—.

Finalmente, en esa configuración de las *otras* se establece una homogenización de las experiencias de las mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes venezolanas como *mujeres pobres* y que, además, se configura de manera hegemónica. 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 —disciplinamiento ejercido por el Estado—, a la vez que renuncia a su conciencia de clase, sino también cuando los principios dominantes son asimilados por los sectores dominados —división sexual del trabajo que no se asigna de la misma manera a todas las mujeres en el país, por ejemplo—. Para lograr la hegemonía, es necesario la contención de las clases subordinadas dentro de la superestructura —heteropatriarcal y racializadora—, lo cual es posible mediante la ideología institucionalizada en la vida civil y en el Estado (Curiel, 2013). Por tanto, si bien se cuenta con una participación importante de las mujeres racializadas no blancas en las políticas y programas de protección social no contributiva, lo cierto es que esta participación se ha permitido con la finalidad de apropiarse de su trabajo de cuidado no remunerado, instrumentalizando su participación y reforzando, desde una perspectiva heteropatriarcal, una forma homogénea y hegemónicamente lo que *debe ser* y *hacer*, así como lo que *se debe esperar* de una mujer racializada no blanca.



5.2. Interseccionalidad: Género, clase, etnia-raza, programas de transferencias monetarias y protección social en el Perú

Es complejo establecer una definición de la política de protección social en el Perú. Pese a los intentos del gobierno de Toledo con JUNTOS, de Humala con el establecimiento del MIDIS e incluso de PPK con el establecimiento del Grupo de Trabajo Comisión de Protección Social, son frecuentes los análisis parciales de la problemática y de definición del problema público a abordar, sea por su atención *solo* en la dimensión contributiva de la protección social o, por el contrario, en su dimensión no contributiva. Igualmente, por la definición de los mecanismos de acceso a la protección social *solo* basada en el empleo formal o *solo* centrada en las familias en situación de pobreza extrema o protección social orientada *solo* a abordar situaciones de emergencias/crisis humanitarias.

Sobre la base de la investigación realizada, es posible deducir que la política de protección social en el Perú es producto de la convivencia de dos lógicas. La primera, asociada a la protección social contributiva que brinda acceso al empleo formal, lo cual alcanza al 23,9 % del total de la población económicamente activa (INEI, 2022); la segunda, asociada a la protección social no contributiva orientada principalmente a los grupos en situación de pobreza y pobreza extrema, en los cuales las mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes venezolanas están sobrerrepresentadas.

En ese sentido, tal como se ha explicado en el capítulo III, durante los periodos de gobiernos analizados se mantuvieron tensiones normativas y conceptuales en relación con la definición de la protección social en el Perú, poniendo en diálogo perspectivas ortodoxas centradas en la preocupación por generar activos económicos basados en supuestos del mercado y el capital social, junto con marcos asociados al desarrollo humano, el enfoque de derechos y la búsqueda por incrementar los factores de conversión de recursos en funcionamientos y capacidades. Sin embargo, en ninguno de los escenarios esto implicó la integración de los intereses o la modificación de la posición social de las mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes venezolanas, sea que los instrumentos de protección social fueran llevados adelante por el Estado o por la cooperación internacional.

Es así que, por ejemplo, el gobierno de Alejandro Toledo, contando con plena participación de diversos actores de la sociedad civil, organizaciones feministas y organizaciones de los pueblos amazónico, aimaras y afrodescendientes —además de diversos mecanismos y plataformas mulsectoriales y multiactoriales como la MCLCP, el AN, etc., y con el reconocimiento de la pobreza en dimensiones estructurales junto con las desigualdades de género y las desigualdades étnico-raciales—, no fue posible identificar y problematizar los instrumentos de protección social priorizados, ni integrar condiciones que permitan evitar la instrumentalización de las mujeres racializadas. Esto

parece evidenciar la dificultad para integrar un análisis interseccional en la configuración de las políticas, y también en su proceso de implementación y evaluación, incluso por parte de las propias organizaciones feministas y antirracistas.

Por tal razón, si bien las desigualdades de clase, de género y étnico-raciales se encontraban siendo problematizadas como problemas públicos en dicho periodo de gobierno, muchos problemas públicos y sus soluciones interactuaron con el racismo estructural y el heteropatriarcado, creando múltiples niveles de vulnerabilidad como consecuencia de la interacción entre etnia-raza, clase y género. Así, se invisibilizó necesidades, intereses y vulneraciones específicas de derechos de determinados grupos sociales —tal como ha sido expuesto en el capítulo IV—, las experiencias y efectos de los instrumentos de protección social en la vida de las mujeres racializadas no blancas, construidos como *no problemas* tanto en el diseño como en la implementación y en la evaluación de aquellos.

En dicho contexto se debe cuestionar en qué medida las organizaciones antirracistas —lideradas principalmente por hombres racializados no blancos, afrodescendientes e indígenas— o las organizaciones feministas —lideradas frecuentemente por mujeres racializadas blancas—, estuvieron o están en capacidad de integrar las preocupaciones, experiencias e intereses de las mujeres racializadas no blancas en situación de pobreza al imaginar y actuar en relación con las prioridades de política que aseguren la redistribución del poder, en múltiples niveles. Particularmente, cuando se trata de las *otras*, aquellas impactadas por las nuevas formas institucionales con que se asegura la perpetuación de la división sexual del trabajo y la racialización de sectores específicos de población.

En ese sentido, tal como plantea Haider (2018), no podemos obviar que el racismo ha sido un factor de ordenamiento para el capitalismo, que se ha utilizado para organizar la distribución de la riqueza y el poder entre grupos humanos y que, como señala Hartmann (1979), el capitalismo heteropatriarcal actúa como sistema de organización y control de los recursos y las mujeres. Así, se tiene que, en la actuación interseccional del capitalismo heteropatriarcal y el racismo, son los cuerpos de las mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes no blancas los que terminan siendo configurados como la *otredad*; ellas son obligadas a asegurar el aprovisionamiento de la vida para un sistema neoliberal que permita seguir perpetuando el privilegio de la *blanquitud* y/o promoviendo el blanqueamiento de determinados grupos de hombres racializados y/o la inclusión de las mujeres racializadas blancas.

De esta manera, se puede observar que la relación entre Estado y familia —de mujeres racializadas—, implementada a través de JUNTOS durante toda su existencia, difícilmente se constituyó en una relación entre garante de derechos y titulares de derechos. Por el contrario, el Estado pareciera usar la racialización como mecanismo útil e infalible de producción y reproducción del poder

expropiador, para apropiarse del trabajo de las *otras*, sin establecerlas como sujetos de derechos. Con esto, se siguen produciendo sistemas de construcción de *otredades racializadas* en la sociedad peruana, con la finalidad de apropiarse del trabajo de las mujeres para sostener el sistema racista y heteropatriarcal, así como las políticas que permiten su subsistencia.

Otro elemento relevante está relacionado con el hecho de que los instrumentos de protección social ejecutados para reducir de la pobreza monetaria siempre tuvieron la capacidad de visibilizar a las mujeres. Esto, en tanto y en cuanto implica la asignación de roles esenciales para el alcance de los objetivos propuestos por los programas y/o políticas de protección social. Así, los nuevos arreglos entre el Estado, el mercado y la familia, asociados a la distribución de riesgo, la generación de bienestar y el amortiguamiento de los efectos económicos de las políticas económicas, han tenido un efecto directo sobre las mujeres racializadas, dado que se sustentan en la reproducción de prácticas heteropatriarcales orientadas a asegurar la distribución sexual del trabajo, expresadas a través de instrumentos de protección social que han venido exigiendo la *participación*, el *empoderamiento* y la *corresponsabilidad* en relación con la asunción de roles que garanticen la implementación de los programas y/o proyectos sociales. Pero en ninguno de los casos ha implicado la participación de las mujeres racializadas en decisiones asociadas a la configuración de dichos instrumentos de protección social, o la definición de los arreglos institucionales y/o lógicas de implementación.

Es importante subrayar que los instrumentos de protección implementados por el Estado y/o la cooperación internacional orientada a la población en situación de pobreza y/o pobreza extrema, tal como se han visto en los capítulos anteriores, se fundamentan en la noción de corresponsabilidad entre el Estado y la familia, integrando bajo esa lógica de corresponsabilidad la distribuido los costos y eficiencias de las iniciativas de lucha contra la pobreza con las familias. En la práctica, esto ha significado la asignación de responsabilidad a las *mujeres racializadas madres*, exigiéndoles acciones esenciales para asegurar el éxito de dichas políticas, lo que ha implicado esperar que ellas aseguren la efectiva redistribución de los recursos, asuman los costos de tiempo, carga mental y acciones de cuidado requeridos para la implementación de dichas políticas.

Un ejemplo de ello es que, para el caso del gobierno de Ollanta Humala, si bien se puso cierto énfasis en *visibilizar* el rol de las mujeres en la implementación de la estrategia de desarrollo e inclusión social Incluir para Crecer, en la práctica esto no tuvo correlato con la integración de iniciativas y/o medidas orientadas a asegurar los intereses estratégicos y/o modificar la posición social de las mujeres racializadas. Por el contrario, al reconocer el rol y capacidad de las mujeres en la distribución y la toma de decisiones dentro de los hogares —es decir, su poder de negociación y priorización a favor de los más vulnerables en el hogar—, se aseguró la instrumentalización de su participación a partir de la atención de sus necesidades prácticas. Por tanto, cuando se hace el análisis del problema público y de los resultados globales y finales de las políticas de protección

social, acontece lo que De Sousa Santos (2006) llama *producción de las ausencias*, debido a que las experiencias de las mujeres racializadas, incluso estando disponibles y presentes en el proceso de configuración e implementación de la política de protección social, resultan producidas como *ausentes* y, si que *no existe*, ha sido producido activa e intencionalmente como *inexistente* para convertirse en un *no problema* —que, por ende, no requiere ser atendido por las políticas públicas—.

Lo expuesto debe llevar a cuestionar e interpelar los debates en relación con los objetivos, los medios y los sujetos de protección social, al igual que con las discusiones sobre la cobertura y el financiamiento de los sistemas de protección social, contemplando los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia en un escenario marcado por desigualdades estructurales y reconociendo la invisibilización e instrumentalización sistemáticas de la que han son víctimas las mujeres indígenas y afrodescendientes empobrecidas. Esto significa reconocer el imperativo de *justicia* que implica atender la deuda histórica para con las mujeres racializadas y la forma en que sostienen los procesos de crecimiento económico a partir de su trabajo —remunerado y no remunerado, dentro y fuera de sus hogares— y su contribución sustancial a la economía del cuidado, producidos por la desigual asignación de roles y riesgos económicos y sociales, así como por su importante participación en la sostenibilidad de la vida. Es urgente problematizar y desestructurar los mecanismos de instrumentalización de las mujeres racializadas no blancas en la configuración y sostenimientos de las políticas de protección social en el Perú.

A su vez, se debería asegurar la integración de las mujeres racializadas al sector de la economía formal, de modo que puedan acceder a mecanismos de protección social contributiva y a servicios que aseguren la conciliación entre el empleo y las responsabilidades de cuidados, así como la redistribución de los roles de entre hombres y mujeres.

De igual forma, urge promover la reinterpretación social de los elementos estructurales y simbólicos que se atribuyen al trabajo doméstico y de cuidados, remunerado y no remunerado, y a las mujeres racializadas que lo realizan. Esto, porque dicho sector de la economía, además de estar altamente feminizado y precarizado, es principalmente representado por mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes venezolanas en el Perú, y está asociado al sector informal y sin garantía de acceso a protección social.

Finalmente, para pensar en la cobertura y financiamiento de las políticas de protección social es esencial poner en diálogo las dimensiones étnico-racial, de clase y género, junto con el enfoque de ciclo de vida. Solo así es posible situar los problemas, riesgos, necesidades de cuidado y factores de conversión que habilitaran o no a las mujeres racializadas para acceder a protección social contributiva y no contributiva; es decir, para configurar un sistema de protección que sea capaz de resultados globales y finales para todas y cada una de las personas.



5.3. Interseccionalidad: Las mujeres racializadas y los instrumentos de protección social

Al observar el balance final de los resultados generados por los programas de transferencia monetaria en la vida de niños, niñas y adolescentes, o en la amortiguación de los efectos de las crisis migratoria en las familias venezolanas, así como el incremento sustantivo de dicho instrumento en la acción del Estado y de la cooperación internacional, se puede concluir en que las mujeres racializadas indígenas, afrodescendientes y migrantes no blancas en situación de pobreza han logrado asegurar los objetivos propuestos por dichos programas.

Sin embargo, como se ha observado en el capítulo IV, responder a las necesidades prácticas de las mujeres no puede constituirse en un fin en sí mismo debido a que, en el análisis de cada uno de los tres programas de transferencia monetaria, la atención de estas cuestiones encasilla a las mujeres y a los hombres en modelos heteropatriarcales de lo que *deben ser* y *hacer*, y de lo que se *debe esperar* de ellas y ellos. Esto refuerza la idea de que las mujeres pueden y deben identificar y atender las necesidades prácticas asociadas a alimentación, sanidad, educación, cuidado de personas vulnerables en sus hogares, etc., tareas supuestamente ligadas a lo femenino.

Se sabe que los intereses estratégicos demandan una proyección de largo plazo, en tanto suponen cambios en las estructuras de poder, incremento de la participación de mujeres en la toma de decisiones fuera del ámbito doméstico, replanteamiento de roles de género, acceso y control de los recursos, etc. Entonces, se debe evidenciar que, justamente, los programas de transferencia monetaria tienen la posibilidad de influir en el replanteamiento de las estructuras de poder, en la medida en que se pueden constituir, como ha sido observado en algunos de los testimonios recogidos, en una oportunidad para incrementar la autonomía económica de las mujeres, aproximarlas al sistema financiero y darles un mínimo de estabilidad financiera que les dé la oportunidad de proyectarse al futuro inmediato sobre la base de unos recursos que podrán ser recibidos periódicamente por un periodo de tiempo definido. Esto permitiría asegurar el reconocimiento de las mujeres racializadas como titulares de derechos, las que además de ser partes interesadas en la política, con necesidades e intereses que deben ser integrados debido a la centralidad de su rol en el éxito del programa, también deben constituirse en un fin en sí mismo del programa.

Lo antes expuesto demandaría una acción consciente y priorizada por quienes configuran e implementan la política, dado que, como se ha visto en todos los casos analizados, existen serias dificultades para integrar las preocupaciones, intereses, necesidades y derechos de las mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes venezolanas en situación de pobreza, en tanto personas

y no solo en tanto madres y/o mujeres responsables del cuidado de otros actores vulnerables en la familia. Hacerlo aseguraría la integración de una perspectiva interseccional en el análisis de las experiencias de desigualdad social que interactúan en la vida de las mujeres racializadas participantes de los programas de transferencias monetarias, al reconocer la acción interseccional del género, clase, edad y etnia-raza —que no se reduce a la suma de desigualdades— y al identificar significados situacionales y realizaciones que permitan desarrollar acciones que aseguren resultados finales y globales en la vida de mujeres y niñas.

A su vez, es preciso considerar que, en la medida en que el racismo y el heteropatriarcado funcionan como estructuras establecidas de ordenamiento social, la integración de la perspectiva interseccional implica la asunción de que resulta necesario no solo que las mujeres racializadas participen a partir de la socialización y problematización de sus experiencias, sino que también se requiere que, quienes toman decisiones y participan del proceso de configuración e implementación de la política pública, problematicen su lugar de enunciación y, de ser el caso, sus privilegios, a fin de que la proyección de sus prejuicios no termine impregnando sistemáticamente la política pública.

Según Segato, en América Latina —y, por ende, en el Perú—, a partir del evento colonial y dentro del orden de la colonialidad instalada, la raza pasa a estructurar el mundo de forma jerárquica y a orientar la distribución del valor, el prestigio y el bienestar, jugando un papel central en la definición del quién-es-quién y en la atribución de autoridad en el mundo de las ideas (Segato, 2012), así como en el mundo de las políticas públicas y sus ámbitos de influencia. Por tanto, el racismo, al igual que heteropatriarcado, también requiere ser problematizado en los procesos de análisis, diseño e implementación de las políticas de protección social, en tanto actúa como artefacto económico-social que convierte la diferencia en desigualdad, presentándola como *natural*, lo que a su vez establece a un grupo en posición dominante frente a otro que *debe ser dominado*.

Desde esta línea argumental, es preciso recordar que la dicotomización de la diferencia sexual hombre-mujer no ha sido suficiente para comprender la experiencia de las mujeres latinoamericanas, 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 como consecuencia de los procesos de racialización, de desigualdad de clase, la experiencia de dominación colonial y las dependencias de la sociedad en que se circunscribe la política pública a diseñar o implementar (Tarrés, 2013).

El feminismo decolonial propone pluralizar el sujeto político del feminismo —pasar de la noción universal de *mujer* a la visión plural de *mujeres*—, con atención en las desigualdades entre las propias mujeres, problematizando las identidades, construidas y/o asignadas socialmente, así como su incidencia en los factores de conversión, la capacidad de agencia y las posibilidades de ser y hacer lo que realmente valoran las mujeres racializadas —esto es, la igualdad en el campo de las capacidades—. En consecuencia, permite poner atención en los procesos de racialización a los que son expuestas la mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes no blancas, definidas como *pobres* en el Perú, y que construyen narrativas que (re)producen e influyen en la acumulación progresiva de las desigualdades.

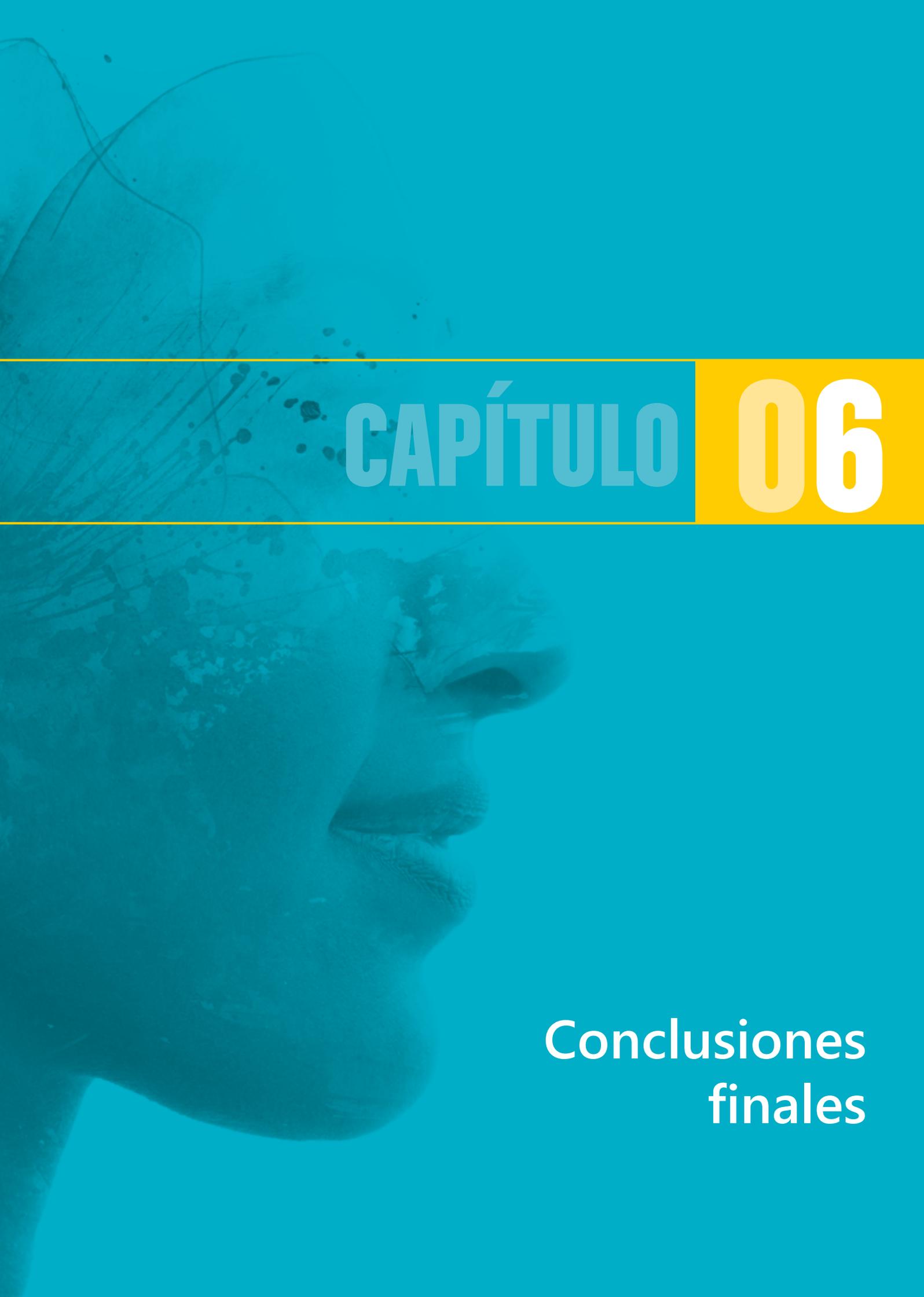
Finalmente, no podemos asumir que la división sexual del trabajo o la división de la esfera pública y privada, producidas en el feminismo hegemónico, en sentido absoluto, permite visibilizar las experiencias de las mujeres indígenas y afrodescendientes. Para ellas, ambas esferas pueden constituirse en espacios de explotación económica, de construcción de estereotipos, de roles sexualizados y racializados (Collins y bell hooks, citadas en Curiel, 2007). Las mujeres racializadas están sobrerrepresentadas en el sector informal de la economía y en esferas laborales menos valoradas, como lo son el trabajo doméstico y el trabajo de cuidado remunerado, sectores que, además, durante la pandemia han sido seriamente afectados e invisibilizados.



Un hombre contaba a su hijo la historia de un encuentro en una sabana entre un hombre y un león. Pelearon, pelearon, pelearon y, finalmente, dijo el padre, el hombre le ganó al león. "Pero padre," protesto el hijo, "un león es muy fuerte. Un hombre no le puede ganar a un león". "Cuando los leones tengan sus historiadores", dijo el padre, "el león le ganará al hombre".

Walker, 2010, p. 21.





CAPÍTULO

06

**Conclusiones
finales**

Esta tesis tuvo como objetivo general analizar cómo actúan e interactúan el género, la clase y la etnia-raza en el proceso de configuración e implementación de la política de protección social en el Perú, implementadas mediante los programas de transferencias monetarias ejecutados entre los años 2001 y 2020. Dicho análisis fue producto del establecimiento, en el capítulo I, de un marco teórico, conceptual y metodológico el cual, por un lado, (i) planteó un modelo de análisis para hacer dialogar la teoría del análisis de las decisiones públicas, el paradigma de desarrollo humano y el enfoque de capacidades con teorías antirracistas y teorías feministas como la economía feminista, el feminismo decolonial y la perspectiva interseccional; y, por otro lado, (ii) estableció un marco de acción metodológica que integró objetivos e hipótesis problematizadas en los capítulos II, III, IV y V. Para esto, se recurrió a metodologías cualitativas como el análisis documental de más de 75 instrumentos normativos, el estudio de tres casos de programas de transferencias monetarias y más de 33 horas de entrevistas abiertas semidirigidas y realizadas a 26 personas de instituciones gubernamentales, la academia, la sociedad civil, la cooperación internacional y usuarias de los instrumentos de protección social investigados. Esto permitió establecer conclusiones parciales en los capítulos II, III y IV, así como problematizar todos los hallazgos expuestos en el capítulo V y las conclusiones finales presentadas en el presente capítulo.



6.1. Sobre el marco teórico- conceptual y el modelo de análisis

Esta tesis doctoral propuso un modelo de análisis que ponga en diálogo teorías y enfoques conceptuales complejos. La finalidad es problematizar la lógica y las narrativas que encierran las políticas de protección social y los programas de transferencias monetarias, establecidos como instrumentos privilegiados por los Estados y los organismos internacionales en América Latina para proteger socialmente a las personas y sus familias. Dichos marcos conceptuales han sido confrontados con las experiencias de las mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes venezolanas, evidenciando la forma en que determinados sistemas de opresión se (re)producen a través de la acción pública, en las diversas etapas decisionales, para perpetuar relaciones desiguales entre hombres y mujeres, y entre las propias mujeres.

Es así que la integración de dichas teorías y enfoques conceptuales, tanto en la definición del proyecto de investigación y su empleo en la fase de recojo de información primaria y secundaria, como en su aplicación en el proceso de triangulación y análisis de la información, ha resultado complejo y desafiante, pero pertinente para develar la forma en que determinados sistemas de opresión se (re)producen. También se generó la posibilidad de identificar desafíos y ventanas de oportunidad para que diversos actores sociales, funcionariado público, academia, etc., influyan en la configuración de políticas antirracistas y antipatriarcales que impacten en la reducción de las desigualdades estructurales y aseguren los derechos de todas y cada una de las personas, principalmente de las mujeres y niñas racializadas no blancas.

En ese sentido, a través de la inclusión de la teoría asociada al análisis de las decisiones públicas (Subirats, 1992; Lindblom, 1991; Fontaine, 2015; Bardach, 1981; Wildasvsky, 1979; Eder y Cobb, 1993), se ha logrado establecer una aproximación longitudinal de la acción de los diferentes gobiernos peruanos entre el 2001 y el 2020, y las decisiones públicas tomadas en materia de políticas de protección social no contributiva, dando la posibilidad de problematizar la posición y condición que se asignó a las mujeres racializadas en el diseño e implementación de las políticas de lucha contra la pobreza; particularmente, de los programas de transferencias monetarias.

A su vez, ha brindado la posibilidad de analizar lo que los gobiernos y organismos internacionales han hecho y han dejado de hacer frente a los problemas públicos insertados en la agenda gubernamental, identificando el entramado de personas actoras, las persistencias y discrepancias que entraron en juego durante el proceso decisional y la aplicación práctica de los programas de transferencias monetarias; esto es, las soluciones que se propusieron adoptar a través de políticas de protección social no contributiva y que han tenido un impacto directo y presencia sustantiva

de mujeres racializadas no blancas. Con esto, ha sido posible problematizar en qué medida y de qué manera han sido o no integradas las necesidades prácticas, los intereses estratégicos y la participación de las mujeres indígenas, afrodescendientes y/o migrantes venezolanas.

De igual forma, con la integración del enfoque de capacidades y el paradigma del desarrollo humano, se contó con la posibilidad de problematizar los resultados finales y globales de los programas de transferencia monetaria, en tanto instrumentos de protección social, en la vida de las personas, dotando a la investigación de la posibilidad de valorar en qué medida las necesidades, intereses y derechos de las mujeres racializadas fueron integrados en la política pública. Asimismo, se buscó visibilizar el impacto que dichos programas tienen en la condición y posición social de estas mujeres.

Su inclusión en el modelo de análisis dio la posibilidad de develar la forma en que los sistemas de opresión operan e instrumentalizan la capacidad de agencia de determinadas *personas sujetas sociales*, a través de la integración de narrativas que brindan legitimidad a instrumentos de política pública que, en la práctica, resultan disonantes con las lógicas transformadoras que se supone buscan alcanzar. Un ejemplo de esto es la forma en que el paradigma de desarrollo humano fue *integrado* para sustentar a JUNTOS cuando, en la práctica, no tenía necesariamente relación con los principios que el enfoque de capacidades y el paradigma de desarrollo humano proponen. En tanto y en cuanto, al confrontar el valor instrumental versus el valor intrínseco de algunas dimensiones esenciales integradas en el programa de transferencia monetaria condicionada —en particular de los logros en educación y salud que se plantean— se observa que, pese a que están mencionados como objetivos de la política —a través de la cual se pretendía afectar la transmisión intergeneracional de la pobreza—, lo cierto es que parecían integrados como elementos instrumentales característicos de la teoría del capital humano y no como logros en sí mismos —tal como los entiende el paradigma de desarrollo humano—.

Esto se puede deducir del hecho que la lógica de implementación de JUNTOS parecía reproducir la visión de capital humano en que la educación es funcional y se constituye en un medio para lograr personas más productivas, que pueden alcanzar mejores salarios, antes que en un medio habilitador para asegurar el desarrollo de capacidades y libertades que permitan a las personas ser lo que tienen razones para valorar ser.

A su vez, con la puesta en diálogo del paradigma de desarrollo humano, el enfoque de capacidades y el análisis de las decisiones públicas en el modelo de análisis brindó también la posibilidad de prestar atención al poder y a las relaciones de poder —que se establecieron entre quienes tomaron las decisiones y las sujetas impactadas por dichas decisiones—, en las diversas fases del ciclo de la política pública (Lindblom, 1991), identificando que las decisiones públicas estuvieron tanto en lo que se hizo como en lo que se decidió no hacer. Por ejemplo, en el reconocimiento de la capacidad

de agencia y redistribución del bienestar en el hogar de las mujeres como elemento esencial para asegurar el éxito de los programas y su convivencia con la ausencia de medidas integradas en dichos programas para replantear la distribución sexual del trabajo.

De la misma manera, ha permitido observar el lugar que ocuparon las lógicas y narrativas tecnocráticas —las cuales subrayan la atención en la evidencia, los datos, los procesos, los instrumentos, etc.— en las diversas fases del ciclo de diseño, implementación y evaluación de la política pública, en tanto se establecen como estrategias discursivas que generan la legitimización de políticas públicas que, incluso orientadas a promover la inclusión social en contextos políticos progresistas, terminan constituyendo recursos discursivos que dotan legitimidad a nuevas formas de institucionalizar y perpetuar las estructuras de poder heteropatriarcales y racializadoras.

En ese sentido, la puesta en diálogo del enfoque de capacidades, el análisis de las decisiones públicas y el paradigma de desarrollo humano, también han sido importantes para develar cómo en el ciclo de la política pública, participan diversas *personas actoras*, con diversos intereses, prioridades y objetivos que, sobre la base de los hechos establecidos en los programas de transferencia monetaria, (re)producen voluntariamente o no procesos de instrumentalización de contenido y narrativas como las propuestas por el enfoque de género y el enfoque de capacidades —capacidad de agencia—, con la finalidad de legitimar los instrumentos de protección social con masiva participación de mujeres, sin integrar apropiadamente dichas dimensiones, no solo en la comprensión del problema público, sino más bien en la confrontación del proceso de implementación y su contacto con las mujeres racializadas en su vida cotidiana.

El modelo conceptual ha permitido, por ejemplo, visibilizar cómo, pese a tener participación masiva de las mujeres en los programas de transferencias monetarias y subrayar la relevancia de su rol en la implementación de dichos programas por parte de los organismos internacionales que cuentan con una agenda por la igualdad de género, se decide *no convertir* su posición social en un problema. Esto implica convertirlas en un *no problema*, manteniendo la atención de sus necesidades prácticas e influyendo en la perpetuación de su posición social desigual, en tanto aseguran los resultados del programa de transferencia monetaria.

Ahora bien, dado que el análisis de decisiones públicas y el enfoque de las capacidades no son una teoría que explica la pobreza, la desigualdad y el bienestar por sí mismas —más bien proporcionan herramientas y marcos para conceptualizar y evaluar dichos fenómenos (Robeyns, 2005)—, se integraron al modelo conceptual teorías feministas que dieron la posibilidad de problematizar la noción de hogar y la necesidad de entender a cada integrante de la familia como un fin en sí mismo, en tanto la forma de dicha institución influye en las capacidades de hombres y mujeres.

Esto demandaba un análisis sobre en qué medida cada persona se venía constituyendo en una unidad básica para la distribución de los efectos que se espera de la política pública, atendiendo a las mujeres como sujetas por derecho propio y no solo como reproductoras o dadoras de cuidados.

Como se ha observado en los hallazgos, “las maneras de valorar a la mujer de tenor instrumental y centradas en el varón son increíblemente persistentes” (Nussbaum, 2012, p. 327). De esta manera ha sido posible comprobar la forma en que el Estado y determinadas instancias internacionales intervienen en la preservación de la estructura familiar a través de prácticas y/o políticas públicas que definen lo que puede entenderse como familia racializada no blanca o como mujer racializada en situación de pobreza, (re)institucionalizando y/o preservando la distribución desigual de privilegios, responsabilidades y derechos entre las y los integrantes de las familias y en las diversas configuraciones de familias en la sociedad.

En así que la integración de las teorías feministas —economía feminista, interseccionalidad y feminismo decolonial— en el modelo conceptual son esenciales para visibilizar cómo el capitalismo exagera las relaciones de dominio racista, patriarcales y heterosexuales (Mohanty, 2008), en su afán por generar beneficios para sectores específicos de la sociedad y para la economía neoliberal a través de la perpetuación del sistema sexo-género y la división sexual del trabajo. Los Estados privatizan lo público y aumentan el trabajo doméstico mediante la reducción de políticas sociales y de la implementación de políticas de corresponsabilidad con *las familias*; es decir, con la renaturalización de las mujeres y su pertenencia en el ámbito doméstico como mecanismos orientados a (re)naturalizar la desigualdad (Cobo, 2011), ahora no solo entre hombres y mujeres, sino también entre las propias mujeres.

A su vez, han permitido problematizar cómo las investigaciones sobre los programas de transferencias monetarias, al igual que lo han hecho otros tipos de políticas neoliberales, están marcadas por lo que Baker denomina un “silencio conceptual” frente a la estrecha relación entre desigualdad de género y políticas económicas neoliberales (Cobo, 2005) que se expresan reiteradamente a través del aumento del trabajo gratuito de las mujeres, la feminización de la pobreza, la feminización de la supervivencia, el trabajo informal y/o la precarización del acceso de las mujeres al mercado, así como con la segregación de las mujeres en el mercado laboral, en tanto esta está directamente vinculada a su posición en la estructura familiar y doméstica.

La integración de una perspectiva decolonial e interseccional en el modelo de análisis ha brindado la posibilidad de problematizar a qué mujeres afectan estas políticas públicas. Ha dotado a la investigación la posibilidad de pluralizar al sujeto de protección social, pasando de la comprensión de *mujer* a la de *mujeres*, y problematizando cómo dimensiones asociadas a la colonialidad del

poder, del ser y del saber actúan en los diversos actores, sujetos y procesos que se integran en las decisiones públicas. Permitió, además, reconocer y señalar que con el evento colonial se instaló la idea de convertir la diferencia étnico-racial en desigualdad, a fin de sustentar sistemas económicos, políticos, culturales y sociales que sostengan el privilegio de determinados sectores de la sociedad. Por tanto, si bien hablamos de desigualdad entre hombres y mujeres, no podemos obviar en el análisis ni en el debate la noción de humanización y deshumanización generada en el proceso colonial en tanto que, hasta hoy, hay vidas de mujeres que son percibidas como humanizadas y dignas de protegerse socialmente y otras que, sencillamente, no lo son.

Con lo anteriormente mencionado, el análisis de las decisiones públicas —y no solo de la política pública desde una perspectiva interseccional— ha permitido prestar atención a los juegos de poder y problematizar en qué medidas su actuación y decisiones están mediadas por los sistemas de opresión y las realizaciones situadas del género, la raza-etnia y la clase de quien administra el poder político, cultural y económico frente a quién se convierte en objeto o sujeto de la acción del Estado y/o de la cooperación internacional. Esto significa trasladar la atención del sujeto receptor de la política al *sujeto con poder de configurar y definir* la política pública en el Estado y/o los organismos internacionales, permitiendo problematizar en qué medidas y de qué manera dichos sujetos representan o no intereses, concepciones y supuestos orientados a mantener, *conscientemente* o no, sistemas de opresión heteropatriarcales, clasistas y racializadores que reproducen prácticas perpetuadoras del privilegio y la exclusión.

De igual forma, la integración de las teorías antirracistas y de configuración del privilegio blanco o blanqueado (Haider, 2020; Guimarães, 1999; Almeida, 2019; Segato, 2007; Wade, 2017) han dado la posibilidad de observar la forma en que la racialización es aplicada como instrumento para la institucionalización de la diferencia como desigualdad. Un ejemplo de esto es la forma en que el Estado privilegió otorgar la clasificación socioeconómica de pobre extremo a las personas que forman parte de los pueblos indígenas, a fin de responder al imperativo de proteger a las personas social, económica y políticamente excluidas; prefirió racializarlas y asignarles la identidad simbólica³³ de sujeto pobre monetario, equiparando la identidad étnico-cultural con la condición de pobreza monetaria. Esto es un ejemplo de la relación que el Estado establece entre las políticas identitarias, políticas de reconocimiento y las políticas económico-sociales de redistribución.

33 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.

Por lo cual, la interseccionalidad (Crenshaw, 1989, 1991; Ferrer, 2011; Viveros, 2016), el feminismo negro (bell hooks, 2020) y el feminismo decolonial (Brah, 2004; Bhavnany y Coulson, 2004; Curiel, 2007) deberían constituirse en marcos de referencia y recursos esenciales para analizar las experiencias de desigualdad de las mujeres desde una perspectiva plural que siga permitiendo problematizar cómo las experiencias de desigualdad son producto de la actuación de diversos sistemas de opresión, los cuales convierten sistemáticamente diferencia en desigualdad.

Estos sistemas de opresión y categorías de análisis, además, no pueden ser reducidas a la suma de las desigualdades de género, etnia-raza y clase, sino que demandan el análisis de la forma que toman a partir de su interacción situada en un contexto o política en específico —interseccionalidad estructural—, dado que exigen comprender la dimensión interactiva y dinámica de las desigualdades como categorías que se constituyen mutuamente y que, por acción u omisión, interactúan en y con problemas, decisores, espacios de decisión y soluciones que se establecen a través de las políticas públicas. Con esto, es posible identificar desafíos y oportunidades que permitan generar políticas e instrumentos de protección social cuyas soluciones aseguren la reducción efectiva de la desigualdad y no perpetúen sistemas de opresión como los que generan los programas de transferencias monetarias —al priorizar, por ejemplo, la clase antes que el género—.



6.2. Sobre el marco teórico-metodológico aplicado

La propuesta teórico-metodológica resultó acertada para los objetivos perseguidos con la investigación, debido a que el *análisis documental*, desde una perspectiva crítica frente a los principales debates de protección social y de los programas de transferencias monetarias, ha sido clave para: (i) identificar las tendencias discursivas asociadas a la política de protección social; (ii) definir el lugar que tienen en el campo de las políticas económicas y sociales; (iii) definir el lugar que ocupan los intereses, necesidades, participación y derechos de las mujeres; (iv) identificar los actores y factores relevantes que venían influyendo en la definición de dimensiones conceptuales y lógicas de actuación en América Latina; para finalmente (v) contrastarlos con los de Perú.

De igual forma, brindó la posibilidad de iniciar con el análisis y debates en relación con las regularidades, persistencias y/o ausencias frecuentes en el análisis de las políticas de protección social y los programas de transferencias monetarias, ya sea a nivel de su diseño, implementación y/o evaluación.

De igual forma, con la *contextualización* de la política de protección social y los programas de transferencias monetarias se logró situar estas políticas y programas en el contexto económico, político y social del país, su relevancia en relación con la agenda de lucha contra la pobreza y de inclusión social. Asimismo, permitió observar sus implicancias en el entramado de las políticas públicas y la interacción entre diversas instancias del Estado, así como la participación de la cooperación internacional, los organismos internacionales y la sociedad civil.

Por otro lado, el *trazado de la política de protección social entre los años 2001 – 2020*, a partir del análisis de los programas de transferencias monetarias, particularmente del programa JUNTOS, resultó el adecuado para asegurar la identificación y el análisis de documentos normativos relevantes, así como de actores y sectores involucrados en la configuración de la política pública. A partir de la organización del análisis en relación con las concepciones normativas-conceptuales, la noción de corresponsabilidad y la noción de sujeto de protección social, se logró dar cuenta de la configuración y el desarrollo de la política de protección social peruana, así como de la identificación de persistencias, diferencias y/o ausencias frecuentes; lo mismo que la identificación de personas actoras y decisoras claves que estuvieron asociadas a la configuración, sanción e implementación de la política.

La aplicación de la metodología de *estudio de caso*, por su parte, permitió profundizar en la comprensión de los diversos elementos, imaginarios, personas actoras y factores presentes en el

proceso de decisión, configuración e implementación de los programas de transferencias monetarias, así como establecer análisis de cómo el género, la etnia-raza, clase y la nacionalidad y/o situación migratoria interactúan y establecen realizaciones situadas tanto en la condición y posición social de las mujeres no blancas, como en las necesidades prácticas e intereses estratégicos del sujeto(s) de protección social. Lo mismo aplica en el caso de las personas tomadoras de decisiones que actúan en representación del Estado y/o de la cooperación internacional. La metodología también ha permitido establecer regularidades y diferencias respecto de cómo los intereses, necesidades y derechos de las mujeres racializadas son integradas o no en los programas de transferencias monetarias y la definición de la persona —o sujeto o sujeta— socialmente protegido.

A su vez, la realización de *entrevistas abiertas semidirigidas* a diversos actores políticos gubernamentales, de la academia, la cooperación internacional, la sociedad civil y usuarias de los programas de transferencias monetarias han sido pertinentes para profundizar sobre las regularidades y ausencias identificadas a partir del análisis documental, el trazado de la política, la elaboración y análisis de los tres casos. Esto, debido a que permitieron contrastar el contenido normativo y conceptual de las políticas con las percepciones, juicios, valores, intereses y prioridades de los actores participantes en el proceso decisonal, enfatizando su visión de las desigualdades de clase, género y étnico-raciales, así como la relevancia de la integración de los intereses de las mujeres en la política públicas y de las mujeres racializadas no blancas en las políticas de protección social y en la agenda de los sujetos con poder real para decidir.

Una estrategia importante en el proceso de identificación y priorización de las entrevistas fue atender a los actores que cuentan con las condiciones, poder o privilegio de acción y/o influencia en el diseño de la política de protección social, buscando problematizar su posición y percepción frente las mujeres racializadas, así como la actuación de las categorías de género, etnia-raza, clase y nacionalidad. Esto, buscando identificar limitaciones y/o ventanas de oportunidad para asegurar que los intereses estratégicos y la posición social de las mujeres racializadas sean integradas a futuro en este tipo de políticas.

Finalmente, con la triangulación de la información se logró atender todos los objetivos establecidos en la tesis doctoral, así como confrontar la hipótesis general y las hipótesis específicas establecidas. Por lo cual, se puede afirmar que la metodología establecida cumplió con los propósitos esperados, resultando adecuada, pertinente y oportuna.



6.3. Sobre los objetivos e hipótesis

En los capítulos III y IV, se dio cuenta de la configuración y el desarrollo de la política de protección social implementada en el Perú, por medio del análisis de tres experiencias de transferencia monetaria condicionada: el programa JUNTOS, el bono Yo me quedo en casa y el programa de transferencias monetarias multipropósito para la atención de población migrante venezolana. Esto, en atención al *objetivo específico 1* de la investigación. Se identificó que, durante el periodo de gobierno de Alejandro Toledo, se instauraron formalmente elementos estratégicos para la configuración e implementación de la política de protección social, tales como el establecimiento de un marco conceptual que orientó la política social y de protección social peruana, la aparición de la noción de red de protección social y la lógica de la corresponsabilidad. Igualmente, se observó la creación de la política de focalización y del sistema de focalización, y la creación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres JUNTOS.

Durante el gobierno de Alán García se encontraron elementos relevantes asociados a la implementación de la política de protección social peruana. Entre ellos, el proceso de reforma de los programas sociales que implicó su reducción de 82 a 26 programas, lo mismo que la institucionalización de la noción de corresponsabilidad como un elemento central para las políticas de protección social y el establecimiento del programa JUNTOS y la Estrategia Nacional CRECER como dos pilares de la lucha contra la pobreza —y, con todo ello, del establecimiento de determinadas formas de relacionamiento entre el Estado, el mercado y la familia, particularmente, las mujeres racializadas no blancas—.

De igual forma, durante el periodo de gobierno de Ollanta Humala se identificaron elementos esenciales asociados a la configuración e implementación de la política de protección social como la revisión y el restablecimiento de un marco normativo-conceptual, la creación del MIDIS, la creación e institucionalización de la política de desarrollo e inclusión social, así como la incorporación de JUNTOS dentro de una lógica más compleja y orgánica de programas de protección social, lo cual tuvo implicancias directas en la reestructuración del programa como parte del MIDIS.

Finalmente, al analizar el periodo de gobierno de Pedro Pablo Kuczynski y Martín Vizcarra, se observó que el Perú se convirtió en el segundo país de recepción masiva de población migrante y refugiada venezolana en América Latina y en uno de los países con más afectación por la pandemia de Covid-19. Esto se relacionó directamente con la creación y/o implementación de nuevos instrumentos de protección social caracterizados, principalmente, por el uso de transferencias monetarias multipropósito.

Asimismo, en los capítulos II, III y IV se logró problematizar e identificar persistencias, diferencias y/o ausencias en la configuración e implementación de los programas de transferencias monetarias, a partir del análisis de sus marcos normativos, su definición de corresponsabilidad y su concepción de sujeto de protección social; esto, atendiendo al *objetivo específico 2*. De esta manera, se concluyó que, históricamente, las políticas de protección en el Perú han estado garantizadas por el acceso al empleo formal como protección social contributiva —seguridad social— o por el acceso a programas de protección social no contributiva, principalmente orientados a familias en situación de pobreza y pobreza extrema. Esto deja a un sector importante de la población —con sobrerrepresentación de mujeres racializadas no blancas que participan de la economía informal— sin acceso a ningún tipo de protección social.

De igual forma, se identificó que las políticas de protección social, en general, han estado caracterizadas por la integración de concepciones heteropatriarcales orientados a perpetuar la distribución sexual del trabajo para el alcance del bienestar, la protección social y la reducción de la pobreza, en tanto habrían implicado el acceso a protección social de los hombres como jefes de hogar y de las mujeres en tanto esposas dedicadas al cuidado de sus maridos y sus hogares.

Asimismo, se visibilizó que el acceso de las mujeres al mercado laboral, si bien implicó, para algunas el acceso directo a protección social —en tanto precarias participes del sector formal de la economía—, esto no vino acompañado por la redistribución de *sus deberes* en el hogar —esto es, la redistribución de tareas de cuidado y administración del hogar—, manteniendo los privilegios de los hombres y sus condiciones de participación dentro del mercado. En ese sentido, se asistió a la redistribución de las tareas asociadas a la esfera privada entre las propias mujeres, ya sea a partir de la inclusión de prácticas de sororidad entre las mujeres, con el involucramiento de las madres, abuelas, tías, hermanas e hijas para compartir el trabajo doméstico y de cuidados, o, para el caso de las mujeres con acceso a recursos económicos, con la contratación de otras mujeres, usualmente, racializadas no blancas, en condiciones laborales precarias y como parte del sector informal de la economía.

También se logró evidenciar cómo dichos mecanismos de acceso a protección social por parte de las mujeres no tuvieron, necesariamente, un impacto en la vida de las mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes no blancas, en tanto ellas siempre se mantuvieron vinculadas al mercado laboral, principalmente, como parte de la economía informal y/o como usuarias de los instrumentos de protección social no contributiva brindados por el Estado y la cooperación internacional para sectores de población en situación de pobreza y pobreza extrema.

A su vez, se logró contrastar la integración de las concepciones y/o narrativas de los marcos normativos globales en la política de protección social peruana —particularmente, aquellas asociadas al manejo del riesgo social, como el Banco Mundial—, con el enfoque de capacidades de Sen. Esto, junto con la integración de las nociones de participación, empoderamiento y corresponsabilidad en las políticas de protección social, así como el replanteamiento de la relación entre Estado, mercado y familias, y el desplazamiento de la preocupación por asegurar políticas sociales al diseño e implementación de políticas de protección social, basadas en una combinación público-privada, ejecutada a través de programas de transferencias monetarias. Así, se concluye que las mujeres indígenas y afrodescendientes, difícilmente fueron contempladas como sujetas de la política de protección social con fin en sí mismas. Sin embargo, sí se han constituido en el *actor privado* a quién se le ha asignado la corresponsabilidad de gestionar los riesgos sociales generados por las crisis económicas, sanitarias y políticas, los conflictos y la pobreza.

Estas prácticas, lógicas y narrativas se han venido institucionalizando a través de la integración de la noción de corresponsabilidad, que ha implicado la redistribución de costos, roles y eficiencias para la lucha contra la pobreza entre el Estado y la familia —en la práctica, entre el Estado y las mujeres racializadas no blancas en situación de pobreza—.

Esto ha implicado la asignación de responsabilidades para asegurar la redistribución del bienestar entre los miembros del hogar y garantizar su cuidado: (i) reforzando los estereotipos de género que generan el disciplinamiento de las mujeres en los roles asignados por el heteropatriarcado; y (ii) perpetuando los prejuicios que, por un lado, encasillan en el rol de administradoras del hogar a las mujeres; y que, por otro, (iii) construyen masculinidades que moldean a los hombres como seres egoístas, sin interés y/o capacidad de priorizar el cuidado de los diversos miembros del hogar. Es importante observar que dichos mecanismos de política social no contributiva no se (re)instituyen para todas las mujeres y hombres, sino particularmente para mujeres y hombres indígenas, afrodescendientes y migrantes no blancos, operando como un mecanismo de racialización que convierte la diferencia étnico-racial en desigualdad y homogeniza las experiencias de diversos grupos sociales en situación de pobreza y pobreza extrema.

En los capítulos III y IV, se identificó y analizó los actores, las decisiones, factores e imaginarios que actúan en el proceso decisional que da forma a la política de protección social en el Perú, lo que responde al *objetivo específico 3* de esta investigación. Es así como se identificaron personas tomadoras de decisiones de la política de protección social no contributiva, principalmente, personas actoras que forman parte de los sectores ministeriales de Economía y Finanzas, Desarrollo

e Inclusión Social y la Presidencia del Consejo de Ministros, con un claro protagonismo de sus respectivos presidentes de la república. A su vez, se evidenció la relevancia de determinados actores multilaterales como el Banco Mundial y el PNUD, con participación menos sustancial de la sociedad civil y la academia, y con la ausencia total de las mujeres racializadas y/o sus organizaciones en espacios de decisión de la política de protección social.

En el campo de las decisiones, se identificaron dos momentos relevantes asociados a la configuración de la política de protección social en el Perú: por un lado (i) la creación del programa JUNTOS durante el gobierno de Alejandro Toledo; y, por otro lado, (ii) la creación del MIDIS, la política y la estrategia de Desarrollo e Inclusión Social durante el gobierno de Ollanta Humala. En ese sentido, se concluyó que, incluso cuando se tuvo preocupación por actuar frente a la reducción de las desigualdades de clase, género y étnico-raciales, en la práctica, como producto de la acción interseccional de determinados sistemas de opresión, las mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes venezolanas son invisibilizadas en tanto sujetos de derechos que deben ser impactadas positivamente por las decisiones relacionadas con programas de transferencias monetarias y que garantizan el éxito de su implementación. Esto permite evidenciar cómo el racismo se constituye también en un factor de ordenamiento social usado por el capitalismo para organizar y distribuir poder, riesgos y control, e invisibilizar a las mujeres racializadas no blancas.

De igual forma, se encontró que frecuentemente las decisiones públicas son producto de ciertas priorizaciones provistas por determinadas personas actoras y con capacidad de influencia y/o poder en el espacio decisonal —usualmente socializadas en contextos caracterizados por los beneficios del privilegio que generan el clasismo, racismos y heteropatriarcado—, quienes, incluso cuando cuentan con evidencia y un análisis comprensivo de los problemas, siempre serán confrontadas con determinados órdenes sociales, presentes en sus propios prejuicios y/o contradicciones de lo que esperan que *puede ser* o *puede hacer* una mujer, hombre o familia racializada no blanca. Dichos preconceptos se exponen no necesariamente con la intención de perjudicar a la persona no blanca, sino más bien por la certeza de que esa persona o familia estará menos habilitada para determinados procesos, participación y/o decisiones que afecten positivamente la vida de sus familias, comunidades y/o sociedad. Con esto, se ha identificado que el racismo, el clasismo y el heteropatriarcado requieren ser problematizados, en tanto y en cuanto su acción en la sociedad produce desigualdades, privilegios y exclusiones que convierten la condición y posición social de las mujeres racializadas dentro de políticas de protección social como *no problemas*, produciéndolas como *sujetas ausentes* y no como titulares de derechos que deben ser impactadas positivamente por las políticas de protección social.

Con el capítulo IV y V, correspondientes al *objetivo específico 4*, se analizó en qué medida y de qué manera los intereses, necesidades y derechos de las mujeres racializadas no blancas fueron integradas en la configuración de sujetas de protección social en los tres programas de transferencias monetarias analizados, así como en la política de protección social implementada entre los años 2001 y 2020. Este análisis evidenció que la relación de corresponsabilidad entre el Estado y/u organizaciones de cooperación internacional —responsables de los programa de transferencia monetaria condicionada— y las familias —en la figura de las mujeres racializadas no blancas—, difícilmente buscó integrarlas en tanto sujetas de derecho, y que más bien siempre se tuvo claridad sobre la relevancia de su participación como *instrumento* para asegurar los objetivos del programa, atendiendo sus necesidades prácticas basadas en la distribución sexual del trabajo y los roles de género que se les asigna socialmente.

En ese sentido, se observa que la integración de las necesidades prácticas de las mujeres no puede ser establecida como un fin en sí mismo, debido a que esto contribuye a la reproducción de mecanismos heteropatriarcales que (re)institucionalizan la desigualdad entre hombres y mujeres, y entre las propias mujeres. Es prioritario que cuando se formulen e implementen políticas de protección social, se integren elementos que aseguren los intereses estratégicos de las mujeres, y cuyos efectos contribuyan a modificar las estructuras desiguales de poder y la redistribución sexual del trabajo, lo que incluye la integración de mecanismos efectivos de fortalecimiento de sus capacidades y participación en los programas y políticas que afectan sus vidas.

De igual forma, se evidenció cómo determinadas prácticas de racialización son reproducidas por dichos programas incidiendo en la homogenización de las experiencias de las mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes venezolanas, produciéndolas como “las pobres”, “las vulnerables” cuya capacidad de agencia es expropiada a fin de hacer uso de su trabajo no remunerado para los fines esperados por los programas de transferencias monetarias y que a su vez son disciplinadas con la finalidad de que (re)produzcan los roles de cuidado asignados hegemónicamente.

Finalmente, sobre la base de lo expuesto, se concluye que la política de protección social, implementada mediante los programas de transferencias monetarias, es configurada desde una perspectiva heteropatriarcal y racializadora, lo cual fue planteado como *hipótesis general*, en tanto queda demostrado que se asientan en el trabajo no remunerado de las mujeres racializadas no blancas, instrumentalizan la participación de las mujeres y (re)producen una concepción homogénea y hegemónica de lo que debe ser una mujer madre, pobre y racializada no blanca, como sustenta el capítulo V.



6.4. Sobre los límites, las líneas de investigación futuras e implicaciones para la práctica política

Si bien el modelo de análisis y la metodología aplicada han permitido alcanzar los objetivos propuestos por la investigación, se han encontrado dificultades para contrastar determinadas dimensiones y establecer generalidades sobre la actuación interseccional de diversos sistemas de opresión, dado que este tipo de políticas e instrumentos de protección en América Latina, hasta el momento, han sido poco problematizados desde perspectivas antirracistas y antipatriarcales.

A su vez, la pandemia por la COVID 19 y los procesos de movilidad humana, particularmente de población migrante y refugiada venezolana, han interpelado las políticas e instrumentos de protección social en los últimos años. Por lo que, si bien son incluidas en la tesis, precisan ser analizadas con detenimiento, debido a que su impacto en la generación de sistemas de protección social inclusivos y sostenibles resultan fundamentales. En ese sentido, ante la escasa información disponible para el periodo investigado, hubo limitaciones para explicar y relacionar determinadas dimensiones del análisis con el bono Yo me quedo en casa y con el programa de transferencia monetaria multipropósito; esto debido a que, a diferencia de JUNTOS, hay poca evidencia que permita generar análisis y contraste longitudinal de determinadas dimensiones asociadas a los impactos de dichos programas. En ese sentido, como se ha visto a lo largo de la tesis, su inclusión se ha dado solo en tanto se encontraban regularidades en las lógicas y narrativas de configuración de dichos programas.

Por otro lado, la atención en el proceso decisional y en los actores con poder de decisión, permitió privilegiar la problematización de cómo los sistemas de opresión se configuran y dan forma a la política para asignar identidades, prácticas y mecanismos heteropatriarcales y racializadores en la vida de las mujeres no blancas. Hubo que renunciar a la posibilidad de profundizar más en las expresiones de resistencia de las mujeres racializadas y/o problematización que ellas pudieran generar en y/o desde sus comunidades, elemento que sin duda habría enriquecido la formulación e implementación de sistemas de protección inclusivos, antipatriarcales y antirracistas.

Sobre la base de las limitaciones y oportunidades encontradas durante el proceso investigativo, se identifican futuras líneas de investigación que podrían desprenderse de esta tesis. Sería interesante aplicar el modelo de análisis al estudio comparado de programas de transferencias monetarias implementados por dos o tres instituciones de cooperación internacional, con la finalidad de identificar regularidades. Esto, con la finalidad de encontrar ventanas de oportunidad específicas para asegurar la integración de los intereses, necesidades y derechos de las mujeres racializadas no blancas, y que a su vez, generen aprendizajes transferibles al Estado sobre la generación de un

sistema de protección social resiliente e integrador que asegure protección para todas y cada una de las personas, desde una perspectiva de derechos.

Asimismo, se debe problematizar con más detalle cómo racismo, clasismo y sexismo son o no problematizados por el funcionariado público vinculado a la implementación directa de las políticas públicas, en tanto su contacto directo con las usuarias de los programas de transferencias monetarias puede ser un factor determinante para la (re)producción de prácticas antirracistas y antipatriarcales o, en su defecto, de la representación del sujeto opresor y disciplinador.

Finalmente, sería interesante profundizar en la experiencia de las mujeres con capacidad de decisión en la política pública, problematizar su relación con el privilegio que otorgan la clase y la etnia-raza, así como en qué medida su acceso al poder logra ser influenciado por mecanismos de *blanqueamiento* y/o heteropatriarcales que limitan su efectiva participación en la toma de decisión política y económica. Con ello, se podría explorar en qué medida su nivel de problematización de las desigualdades de género permite o no tener capacidad de integrar los intereses de las mujeres racializadas no blancas, y/o ser afectadas por la forma en que el poder heteropatriarcal se relacionará con ellas para establecer control y/o cuestionar su poder y/o capacidad de decisión.

En relación con las implicancias para la práctica política, esta investigación ha buscado contribuir con el campo de los estudios de género y antirracistas sobre la protección social y la incidencia política de diversos actores sociales vinculados a los movimientos feministas y antirracistas. La intención ha sido prestar atención a la forma en que racismo, clasismo y heteropatriarcado interactúan en la definición de las narrativas de los problemas públicos, en las personas e instituciones actoras que forman parte del proceso decisonal y la forma de la política pública. Todo esto pocas veces ha sido problematizado por la forma en que determinadas teorías económicas, tecnócratas y eficientistas plantean este tipo de políticas e instrumentos.

En ese sentido, la pugna política por asegurar políticas antirracistas y antipatriarcales demandan asegurar espacios de problematización, particularmente de las políticas económicas y aquellas políticas, como las de protección social, que son generadas para compensar y/o amortizar sus efectos y que, tal como ha sido evidenciado, siempre tienen un efecto directo en las mujeres racializadas no blancas.

Por otro lado, plantea la relevancia de *desfamiliarizar* la protección social y asegurar que las políticas públicas sean implementadas contemplando la habilitación y ampliación de las opciones de todas y cada una de las personas, particularmente de las mujeres racializadas no blancas, ya sea de manera directa y/o generando medidas de mitigación y compensación frente a dichos efectos. De igual

forma, se plantea la relevancia de establecer en términos plurales a los y las sujetas de derechos de protección social, integrando en la comprensión de los problemas públicas la imbricación sociohistórica de las desigualdades de género, clase y etnia-raza.

Finalmente, esta tesis subraya la relevancia de problematizar el racismo institucional, su (re) producción e interacción con el heteropatriarcado y el capitalismo, en la generación de políticas públicas que, más allá de atender la pobreza, atiendan las desigualdades estructurales que se expresan a través de la pobreza entendida desde una perspectiva multidimensional.



Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2009). El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales. En Abramovich, V., y Pautassi, L. (Comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto. 19-44.
- Acuerdo Nacional (s/f). Página web. Recuperado de: <https://www.acuerdonacional.pe/>
- Agarwal, Bina (2000). "Bargaining" And Gender Relations: Within And Beyond The Household. *Feminist Economics*. 3. 10.1080/135457097338799.
- 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.
- Alarco, Germán y Castillo, César (2022). *Covid-19: Desempleo, desigualdad y precarización en el Perú 2020-2030*. Lima. Oxfam: Recuperado de: https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/COVID19-Desempleo-Desigualdad-y-Precarizacion-Peru-2020-2030.pdf
- Alcázar, Lorena y Espinoza, Karen (2014). *Impactos del programa JUNTOS sobre el empoderamiento de la mujer*. Lima: GRADE.
- Alkire, Sabina y Deneulin, Séverine. El desarrollo humano y el enfoque de capacidades. En Deneulin, S, Clausen, J. y Valencia, A. (Eds.). *Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el Desarrollo Humano en América Latina*. Buenos Aires: Manantial
- Almeida, Silvio (2019). *Racismo estructural*. São Paulo: Pólen.
- Araujo, Maria Caridad; Bosch, Mariano; y Schady, Norbert (2017). ¿Pueden las transferencias monetarias ayudar a que los hogares escapen de una trampa intergeneracional de la pobreza? *Documento de trabajo del BID N° 767*. Washington, D.C: BID.

- Archenti, Nélica (2017). Clase 5. Técnicas y herramientas. *Métodos cualitativos. Documento de trabajo*. Buenos Aires: FLACSO.
- Ayala, Luis y Sastre, Mercedes (2007). "Políticas redistributivas y desigualdad" En: *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, ISSN 0019-977X, N° 837, 2007*. 117-138.
- Ayuda en Acción (2021). *Estudio multisectorial en personas refugiadas y migrantes de Venezuela que viven en Lima Metropolitana, Perú 2021*. Lima: Autor. Recuperado de: <https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-09/ESTUDIO-MULTISECTORIAL-MIGRANTES-VENEZOLANOS-2021-PERU.pdf>
- Bachrach, Peter y Baratz, Morton 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.
- Banco Mundial (2022). Capacidad de recuperación, equidad y oportunidades. Repositorio del Banco Mundial. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12648/708870SPANISH000Strategy020120220SP.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Barba, Carlos (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el Siglo XXI*. México D.F.: Universidad de Guadalajara.
- Barba, Carlos; Ivo, Anete; y Valencia, Enrique (2005). Research horizon: poverty in Latin America. En *The Polyscopic Landscape of Poverty Research. 'State of the Art' in International Poverty Research*. Norway. Norway: CROP. 29–60.
- Barba, Carlos y Valencia, Enrique (2011). Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales. En Barba, C, y Cohen, N. (Comps.): *Perspectivas críticas sobre la cohesión social Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. 195-224.
- Bardach, Eugene (1981). On representing the public interest. *Ethics*, 91(3), 486-490.
- Bardach, Eugene (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México D.F.: CIDE.
- Barroso, José María (2014/12/03). Feminismo decolonial: Una ruptura con la visión hegemónica, eurocéntrica, racista y burguesa. *Iberoamérica Social*. Recuperado de: <https://iberoamericasocial.com/feminismo-decolonial-una-ruptura-con-la-vision-hegemonica-eurocentrica-racista-y-burguesa/>

- BCRP (2020). Medidas de soporte a hogares frente a la crisis del Covid-19. *Repositorio del BCRP*. Recuperado de: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2020/junio/ri-junio-2020-recuadro-3.pdf>
- bell hooks (2004). Mujeres negras. Dar forma a la teoría feminista. En bell hooks; Brah, A., Sandoval, C., Anzaldúa, G., etc.: *Otras inapropiables. Feminismos desde las fronteras*. Madrid: Traficantes de Sueños. pp. 33-50.
- bell hooks (2020). ¿Acaso no soy yo una mujer? Mujeres negras y feminismo. Bilbao: Consoni.
- Beltrán, Arlette y Lavado, Pablo (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, Lourdes (2005). *Género, desarrollo y globalización. Por una ciencia económica para todas las personas*. Barcelona: Hacer.
- Benería, Lourdes (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. 15-34.
- Benería, Lourdes (2018). *Género, desarrollo y globalización. Una visión desde la economía feminista*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Benería, Lourdes; Berik, G Günseli; y Floro, María (2018). *Género, desarrollo y globalización. Una visión desde la economía feminista*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Benería, Lourdes y Roldán Martha (1992). *Las encrucijadas de clase y género: trabajo a domicilio, subcontratación y dinámica de la unidad doméstica en la ciudad de México*. México, D.F.: Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.
- Bhavnani, Kum-Kum y Coulson, Margaret (2004) Transformar el feminismo socialista. El reto del racismo. En bell hooks, Brah, A., Sandoval, C., Anzaldúa, G., etc.: *Otras inapropiables. Feminismos desde las fronteras*. Madrid: Traficantes de Sueños. pp. 51-62.
- BID (2015). *Informe sobre Sostenibilidad del BID 2015*. Banco Interamericano de Desarrollo . Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17092/informe-sobre-sostenibilidad-del-bid-2015>
- BID (2021a). *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2021: Oportunidades para un mayor crecimiento sostenible tras la pandemia*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://flagships.iadb.org/es/MacroReport2021/Oportunidades-para-un-mayor-crecimiento-sostenible-tras-la-pandemia>

- BID (2021b). *Adaptable, pero no por diseño: Transferencias monetarias en América Latina y el Caribe antes, durante y después de la pandemia del COVID-19*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/adaptable-pero-no-por-diseno-transferencias-monetarias-en-america-latina-y-el-caribe-antes-durante>
- Blofield, Merike y Martínez, Juliana (2014). *Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad*. Santiago de Chile: CEPAL
- Blouin, Cécile; Palla, Irene; Zamora, Cristina; y Ruiz, Yazmine (2021). Inclusión social de personas migrantes y refugiadas durante la pandemia por COVID-19 en Perú. *Documento de Trabajo CAMINAR N° 2*. Recuperado de: <https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-11/Documento%20de%20trabajo%20Per%C3%BA%20-%20CAMINAR.pdf>
- Brah, Avtar (2004). Diferencia, diversidad, diferenciación. ¿Feminismo blanco, feminismo negro? En bell hooks, Brah, A., Sandoval, C., Anzaldúa, G., etc.: *Otras inapropiables. Feminismos desde las fronteras*. Madrid: Traficantes de Sueños. pp. 107-136.
- Brown, Wendy (1995). *States of Injury: Power and Freedom in Late Modernity*. Princeton: Princeton University Press.
- Buenaño, Evelyn (2018). Niñas afroperuanas: reconocimiento, justicia y desarrollo: retos y perspectivas en el marco del decenio internacional de los afrodescendientes. En *D'Cimarrón Revista de la Diáspora Afrodescendiente para América Latina. N° 10*. Recuperado de: <https://dcimarron.org/index.php/columnistas/10-seccion-derechos-humanos/141-ninas-afroperuanas-reconocimiento-justicia-y-desarrollo-retos-y-perspectivas-en-el-marco-del-decenio-internacional-de-los-afrodescendientes>
- Buenaño, Evelyn (2020). *Ausencias imaginadas: género, clase y raza en los programas de transferencias monetarias condicionadas y las políticas de protección social (Perú, 2001 – 2016)*. [Tesis para optar por el grado académico de Magíster en Desarrollo Humano, FLACSO - Sede Académica Argentina]. Repositorio UCM. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10469/16335>
- Callen, Tim (2008). ¿Qué es el producto interno bruto? En *Vuelta a lo esencial, Fondo Monetario Internacional: 1-2*. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2008/12/pdf/basics.pdf>
- CALP (s/f). Glossary of Terms. Recuperado de: <https://www.calpnetwork.org/resources/glossary-of-terms/>
- CARE (2019). *Programación de transferencias monetarias que funciona para mujeres: 6 lecciones del terreno un informe de un estudio en países múltiples*. CARE. Recuperado de: <https://www.careevaluations.org/wp-content/uploads/PTM-que-funciona-para-mujeres-1.pdf>

- Campos, Alejandro (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.
- Canales, Alejandro (2016). La migración en la reproducción de la sociedad. Elementos para una teoría de las migraciones. *Debates contemporáneos sobre migración internacional. Una mirada desde América Latina*. Ciudad de México: Universidad de Guadalajara - Miguel Ángel Porrúa.
- Castilla, Luis Miguel (2022/10/09). Lucha efectiva y no ideológica contra la desigualdad. *El Comercio*, p. 12.
- Cecchini, Simone y Atuesta, Bernardo (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando; Martínez, Rodrigo; y Rossel, Cecilia (Eds.) (2015). *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL: Santiago de Chile.
- Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011). *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11362/27854>
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (2020/04/18). Asignar a las mujeres como titulares del bono de 760 soles para familias rurales. *Flora Tristán*. Recuperado de: http://www.flora.org.pe/web2/index.php?option=com_content&view=article&id=762:rural&catid=70:desde-flora-tristan&Itemid=100
- Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán e IEP (2021). *Encuesta sobre los impactos de la pandemia en las mujeres*. Lima: Autores.
- CEDET, GRADE y Plan Internacional (2013). ¡Aquí estamos! Estado de la niñez Afroperuana en el Perú. Lima: Autores. Recuperado de: <https://www.grade.org.pe/publicaciones/1162-aqui-estamos-ninas-ninos-y-adolescentes-afroperuanos/>
- CEPAL (2004). *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*. Santiago de Chile: Autor. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11362/2382>
- CEPAL (2012). *Pobreza infantil: Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina*. Santiago de Chile: Autor.

- CEPAL (2016a). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Autor.
- CEPAL (2016b). *La matriz de desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile: Autor.
- CEPAL (2016c). *Horizonte 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: Autor.
- CEPAL (2018). *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/archivos/public/docs/desarrollo_e_igualdad.pdf
- CEPAL (2019). *Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44408/4/S1801209_es.pdf
- CEPAL (2020). Addressing the growing impact of COVID-19 with a view to reactivation with equality: new projections. Special Report Covid-19. N° 5. Repositorio del CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45784/4/S2000470_en.pdf
- CEPAL (2021): *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46687/S2100150_es.pdf
- CEPAL (s/f). Acerca de la protección social. Repositorio del CEPAL. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/acerca-de-proteccion-social>
- CEPALSTAT (s/f). Población total, según sexo (para América Latina). *Base de datos y publicaciones estadísticas – CEPALSTAT*. Recuperado de: https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=1&area_id=1&lang=es
- Chávez, Rosa (2022/03). El trabajo invisible. Las labores domésticas no remuneradas en los andes peruanos. *Ojo Público*. Recuperado de: <https://ojo-publico.com/especiales/el-trabajo-invisible/>
- Chirix, Emma y Sajbin, Verónica (2019). *Estudio sobre racismo, discriminación y brechas de desigualdad en Guatemala: una mirada conceptual*. México: CEPAL.
- CHS Alternativo (2021). *Inclusión social y económica de mujeres migrantes venezolanas*. Lima: Capital Humano y Social Alternativo. Recuperado de: <https://chsalternativo.org/publicaciones/inclusion-social-y-economica-de-mujeres-migrantes-venezolanas/>
- CIEPP (2017). Ingreso Básico. *Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas*. Recuperado de <http://www.ciepp.org.ar/index.php/10014-ingreso-ciudadano/12-ingreso-ciudadano>
- Cobo, Rosa (2005/10). Globalización y nuevas servidumbres de las mujeres. *Mujeres en Red*. Recuperado de: https://www.mujeresenred.net/article.php?id_article=385

- Cobo, Rosa (2011) *Hacia una nueva política sexual. Las mujeres ante la reacción patriarcal*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Cornejo, Enrique (2011). Crecimiento económico e inclusión social: La experiencia peruana reciente y el nuevo gobierno constitucional. En *Comentario Internacional N° 11, Año 201*. 17-54. Recuperado de: <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/article/download/74/84>
- Correa, Norma y Roopnaraine, Terry (2014). *Pueblos indígenas y programas de transferencias condicionadas: estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa JUNTOS en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6380/RE%20Pueblos%20Indigenas%20y%20JUNTOS%20Peru%20con%20logos.pdf?sequence=1>
- Crenshaw, Kimberlé (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory, and antiracist politics. *The University of Chicago Legal Forum*, 1989(1), 139-167. Chicago, IL.
- Crenshaw, Kimberlé (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6). 1241-1299.
- Crenshaw, Kimberlé (2016/03/12). Keynote at Women of the World 2016. Iowa State University. Recuperado de: <https://awpc.cattcenter.iastate.edu/2018/09/27/keynote-at-women-of-the-world-2016-march-12-2016/>
- Curiel, Ochy (2007). Los aportes de las afrodescendientes a la teoría y la práctica feminista. Desuniversalizando el sujeto "Mujeres". En: Femenías, M.L. y otros (2007), *Perfiles del Feminismo Iberoamericano, vol. III*. Catálogos, Buenos Aires.
- Curiel, Ochy (2013). *La Nación Heterosexual. Análisis del discurso jurídico y el régimen heterosexual desde la antropología de la dominación*. Bogotá: Impresol.
- De Sousa Santos, Boaventura (2006). La sociología de las ausencias y la sociología de las emergencias: para una ecología de saberes. En *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. Buenos Aires: CLACSO. 13-41
- De Sousa Santos, Boaventura (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Trilce.
- Defensoría del Pueblo (2019). *Vigésimo Segundo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo. Enero-Diciembre 2018*. Autor. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/Vig%C3%A9simo-Segundo-Informe-Anual-de-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.-Enero-Diciembre-2018.pdf>
- Deneulin, Sérverine (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, Bruno y Subirats, Joan (2014). *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Díaz, Ramón; Huber, Ludwig; Madalengoitia, Oscar; Saldaña, Raphael; Trivelli, Carolina; Vargas, Rosana; y Salazar, Ximena (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_analisisimplementacion-programa-juntos.pdf
- Du Bois, Fritz; Chávez, Jorge; y Cusato, Antonio (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/wpcontent/uploads/2009/05/ipe-book-un-balance-de-las-politicas-sociales.pdf>
- Elder, Charles y Cobb, Roger (1974). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Elder, Charles y Cobb, Roger (1986). Participación en Política Americana: la dinámica de la estructuración de la agenda. México D.F.: Noerna.
- Elder, Charles y Cobb, Roger (1993). "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos". En Aguilar Villanueva, L. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa
- Elson, Diane (1999). Labor Markets as Gendered Institutions: Equality, Efficiency and Empowerment Issues. *World Development, Volume 27, Issue 3*, 1999, 611-627. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(98\)00147-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(98)00147-8)
- Estermann, Josef (2014). Colonialidad, descolonización e interculturalidad. *Polis [En línea]*, 38 | 2014, URL: <https://journals.openedition.org/polis/10164>
- Falen, Jorge (2018/09/14). 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-encabezadosmujeres-noticia-557327-noticia/>
- Ferree, Myra Marx (2011). The discursive politics of feminist intersectionality. En Helma Lutz, M.T, Herrera Vivar y L. Supik (Ed.): *Framing Intersectionality*. Routledge. 69-80.
- Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando (2002). Models of welfare and models of capitalism: The limits of transferability. En Huber, E. (ed.), *Models of Capitalism*. Pennsylvania State University Press, University Park.
- Filgueira, Fernando (2005). *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crisis and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*. Ginebra: UNRISD.

- Filgueira, Fernando (2014). Demografía, desafíos sociales y la apuesta a modelos solidarios de protección social en América Latina. En *Recíprocamente1. Diálogos sobre inclusión social en América Latina y en Europa*. 12-21. Recuperado en http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1413541944-Revista_reciprocamente_1.pdf
- Filgueira, Fernando; Molina, Carlos Gerardo; Papadópulos, Jorge; y Tobar, Federico (2006). *Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- Fonseca, Ana; Szekely, Miguel; y González, Gustavo (2006). *Apreciación sustantiva del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres "Juntos" / Perú 2006*. Lima: PNUD
- Fontaine, Guillaume (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Quito: FLACSO.
- Gendreau, Mónica (2000). El Progreso en el debate actual en torno a la política social. Reflexiones finales. En Lomelí, E.; Gendreau, M.; Tepichin, A.M.; y Vega, M. (Comps.). *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?* Guadalajara: Universidad de Guadalajara. 411-431.
- GIZ (2015). *Investigación aplicada sobre la inclusión de personas con discapacidad en los sistemas de protección social, análisis de las políticas de protección social, Perú*. Bonn: Cooperación Alemana al Desarrollo.
- GRADE (2020). El coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina. *Documentos de investigación 110*. Recuperado de: <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADEdi110.pdf>
- GRADE (2021). Políticas de protección social y laboral en el Perú. Una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas. *Documentos de investigación 115*. Recuperado de: <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADEdi110.pdf>
- González de la Rocha, Mercedes (1994). *The Resources of Poverty. Women and Survival in a Mexican City*. Oxford: Blackwell.
- Goodin, Robert y Klingemann, Hans-Dieter (2001). *Nuevo manual de ciencia política*. España: Istmo.
- GTRM y R4V (2021). Análisis conjunto de necesidades 2022. Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes – diciembre 2021. *Repositorio de R4V*. Recuperado de: https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-12/202112_GTRM_JNA%20Peru%20ESP.pdf
- GTZ & Apoyo Consultoría (2009). *Situación de las fusiones de los programas sociales: alcances y resultados*. Lima: GTZ.

- Guerrero, Julián (2019/03/30). Por un feminismo decolonial, antirracista y popular: una charla con Ochy Curiel. *LibreYDiverso*. Recuperado de: https://cartelurbano.com/libreydiverso/por-un-feminismo-decolonial-antirracista-y-popular-una-charla-con-ochy-curiel?fbclid=IwAR0xPjsxBo38jsrE-850ykmd_V6vldtJ04Jeha_KwJiSfFA84MyhZj77Z5s
- Guimarães, Antonio (1999), Raça e os estudos de relações raciais no Brasil. En *Novos Estudos CEBRAP*, N° 54, São Paulo: CEBRAP.
- Gusfield, Joseph R. (1981) *The Culture of Public Problems. Drinking, Driving and the Symbolic Order*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Haider, Asad (2020). *Identidades mal entendidas. Raza y clase en el retorno del supremacismo blanco*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Hartmann, Heidi (1976). Capitalism, Patriarchy, & Job Segregation by Sex. *Signs: Journal of Women in Culture & Society*, 1, 137-169. <https://doi.org/10.1086/493283>
- Hartmann, Heidi (1979). The Unhappy Marriage of Marxism and Feminism: Towards a more Progressive Union. *Capital & Class*, 3(2), 1–33. <https://doi.org/10.1177/030981687900800102>
- Hidalgo, Iván (2012). *Influencia del programa JUNTOS. Impacto de la pobreza del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres en su ámbito de intervención (2005-2009)*. Lima: Editatú. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-juego-pol%C3%ADtico-en-Am%C3%A9rica-Latina-%C2%BF%C3%B3mo-se-deciden-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf>
- Huamán, Gianfranco (2021/12/23). La pandemia y el avance de la vacunación en Perú en cifras. *Ojo Público*. Recuperado de: <https://ojo-publico.com/3238/la-pandemia-y-el-avance-de-la-vacunacion-en-peru-en-cifras>
- IDEHPUCP (2022/06/23). Encuentro de Derechos Humanos: Eje temático 4. [Video] *Página de Facebook del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP - IDEHPUCP*. Recuperado de: https://www.facebook.com/IDEHPUCP/videos/418819190128328/?extid=NS-UNK-UNK-UNK-IO5_GK0T-GK1C&ref=sharing
- IEP (2009). *Análisis de la implementación del Programa JUNTOS en Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Informe de Consultoría. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado de: <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/718>
- INEI (2017). *Perú: Brechas de género 2016. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI (2019/06/27). El 42,0 % de la población venezolana que reside en el país son jóvenes de 18 a 29 años de edad. *Repositorio de noticias del INEI*. Recuperado de: https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/np116_2019.pdf

- INEI (2018). *Perú: Indicadores de Empleo e Ingreso por departamento. 2007-2017*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI (2020). *Perú. Brechas de género 2019. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Recuperado de: https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1716/Libro.pdf
- INEI (2021a). *Perú. Brechas de género 2020. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Recuperado de: https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1801/libro.pdf
- INEI (2021b). *Informe técnico: Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Recuperado de: <https://m.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-empleo-nacional-oct-nov-dic-2020.pdf>
- INEI (2022). Informe Técnico "Perú: Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional". N° 3. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Recuperado de: <https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/03-informe-tecnico-empleo-nacional-abr-may-jun-2022.pdf>
- INEI (s/f). Índice de desigualdad de género (IDG). Repositorio del Instituto Nacional de Estadística e Informática. Recuperado de: https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1210/cap01.pdf
- INEI – UNICEF (2004). *El estado de la niñez en el Perú*. 2004. Lima: Autores.
- IPC-IG, UNICEF y WFP (2021). Protección social y la migración venezolana en América Latina y el Caribe en el contexto de COVID-19. *Research Report N° 58*. Brasilia y Ciudad de Panamá: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia — Oficina Regional para América Latina y el Caribe y Programa Mundial de Alimentos. Recuperado de: <https://www.wfp.org/publications/social-protection-and-venezuelan-migration-latin-america-and-caribbean-context-covid>
- JUNTOS (s/f). Página web del programa. Recuperado de: <http://www.JUNTOS.gob.pe>
- Kingdon, Jhon (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman, MI: The University of Michigan.
- Lampis Andrea (2011). Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático: debates acerca del concepto de vulnerabilidad y su medición. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 22(2), 17-33.
- Lamus, Doris (2012). Raza y etnia, sexo y género: El significado de la diferencia y el poder. *Reflexión Política*, 14(27),68-84. ISSN: 0124-0781. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11023066006>

- Lasswell, Harold (1951). La orientación hacia las políticas. En Aguilar Villanueva, L. (Comp.) (2000) *El Estudio de las Políticas*. México D.F: Porrúa. pp. 79-103.
- Lasswell, Harold (1971). La Concepción emergente de las ciencias políticas. En: Aguilar Villanueva, L. (Comp.) (2000) *El estudio de las Políticas*. México D.F: Porrúa. pp 105-118.
- Lavado, Tamia; Pérez, Leda; Velazco, Julia; Osorio, Susana; Ñopo, Hugo; Alayza, Alejandra; y Vásquez, Giovanna (2021). *Tiempos de cuidados. Desigualdades, economía feminista y trabajo de cuidados en el Perú*. Aportes para transformar un sistema en crisis. Lima: Oxfam.
- Levy, Santiago (2007). *Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progres-Oportunidades?* México D.F.: BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Productivity-Growth-and-Poverty-in-Mexico-What-Follows-Progress-Opportunities.pdf>
- Lijphart, Arend (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, 65 (3), 682-693.
- Lim, Timothy (2006). *Doing Comparative Politics: An Introduction to Approaches and Issues*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lowi, Theodore (1996): Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política. En Aguilar Villanueva, L. (1996): *La Hechura de las Políticas Públicas*, 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México. pp. 89-117.
- Lugones, María (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, núm. 9, julio-diciembre, 2008, 73-101.
- Maldonado, Carlos; Martínez, Jorge; y Martínez, Rodrigo (2018). *Protección social y migración: Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: https://escueladeverano.cepal.org/2019/sites/default/files/s1800613_es.pdf
- Marradi, Alberto; Archenti, Nélica; y Piovani, Juan (2010). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: CENGAGE Learning.
- Martínez, Juliana (2011). *Igualdad de Género y Transferencias Monetarias Condicionadas. Cuatro estrategias para la reducción efectiva de la pobreza*. San Salvador: PNUD. Recuperado de http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/Transferencias_Monetarias_Condicionadas.pdf
- MCLCP (2020). Carta social. Compromiso por el desarrollo y la superación de la pobreza. *Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza*. Recuperado de: https://mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/publicacion_c043ec46dcde5ac3d96b8e9247c04a0c.pdf

- MCLCP (s/f). Página web de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Recuperado de: <https://www.mesadeconcertacion.org.pe/>
- MEF (s/f). Tablero de seguimiento - Avances de ejecución. *Página web del Ministerio de Economía y Finanzas*. Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/planeconomicocovid19/seguimiento.html>
- Mena García, Carmen (2019). Es un mundo pequeño: movilidad y redes empresariales en el proceso de colonización americana. *Revista De Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 37(3), 507-537. doi:10.1017/S0212610919000090
- MINCUL (2018). I Encuesta Nacional sobre Percepciones sobre Diversidad Cultural y Discriminación Étnico-racial. Repositorio de IPSOS. Recuperado de: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-03/percepciones_sobre_diversidad_cultural_y_discriminacion_etico-racial.pdf
- MIDIS (2012a). *Evaluación de Impacto del Programa JUNTOS – Línea de base. Informe de evaluación*. Lima: Autor.
- MIDIS (2012b). *Una política para el desarrollo y la inclusión social en el Perú*. Lima: MIDIS.
- MIDIS (2016). *JUNTOS, una década*. Lima: Autor.
- MIDIS (2017). 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. Recuperado de: http://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/3.Documento-de-Politica_JUNTOS_Monge_Seinfeld_Campana.pdf
- MINSA (2020/09/23). En el Perú, 12 de cada 100 adolescentes están embarazadas o ya son madres. *Plataforma digital única del Estado Peruano*. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/303880-en-el-peru-12-de-cada-100-adolescentes-estan-embarazadas-o-ya-son-madres>
- Mohanty, Chandra (2008). De vuelta a “Bajo los ojos de Occidente”: la solidaridad feminista a través de la lucha anticapitalista. En: Suárez, L. y Hernández, R. (2008), *Descolonizando el feminismo. Teorías y prácticas desde los márgenes*. Madrid: Cátedra.
- Molyneux, Maxine (2000). Gender and Citizenship in Latin America: Historical and Contemporary Issues. *Women’s Movements in International Perspective. Institute of Latin American Studies Series*. Londres: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230286382_8
- Molyneux, Maxine (2007): Change and Continuity in Social Protection in Latin America- Mothers at the Service of the State? *Gender and Development Programme, Paper Number*, 1 May 2007. United Nations Research Institute for Social Development. Recuperado de: <https://www.files.ethz.ch/isn/45959/001.pdf>

- Monge, Álvaro y Campana, Yohnny (2012). Pobreza, distribución del ingreso y programas sociales. En Rey de Castro, R. (Ed.), *Investigación económica y social en el Perú, balance 2007-2011 y agenda 2012-2016*. Lima: CIES. 325-380.
- Morrison, Toni (2018). *El origen de los otros*. Barcelona: Lumen.
- Neirenberg, Olga (2000). El diseño de un modelo evaluativo. En Nirenberg, O., Brawerman, J., Ruiz, V. (2000), *Evaluar para la transformación: Innovación en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: PAIDOS. 113-168.
- Neirotti, Nerio (2012). Evaluation in Latin America: Paradigms and practices. In S. Kushner & E. Rotondo (Eds.), *Evaluation voices from Latin America. New Directions for Evaluation* 134, 7-16.
- Niños del Milenio (s/f). Página web. Recuperado de: <http://www.ninosdelmilenio.org>
- Nussbaum, Martha (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.
- OCDE (2020). Covid-19 en América Latina y el Caribe: Panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis. Repositorio de OCDE. Recuperado de: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-panorama-de-las-respuestas-de-los-gobiernos-a-la-crisis-7d9f7a2b/>
- OHCHR (s/f). Access to services and the protection of economic, social and cultural rights. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/AccessServicesProtectionEconomicSocialCulturalRights.pdf>
- OIT (2011). *Piso de Protección Social, para una globalización equitativa e inclusiva*. Ginebra: Autor. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_176521.pdf
- OIT (2014). *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT. Recuperado de: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=51977>
- OIT (2020a). "Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina: Avances y desafíos 5 años después de Beijing". Repositorio de la OIT. Recuperado de: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2000/100B09_121_span.pdf
- OIT (2020a). *Perú: Impacto de la Covid-19 en el empleo y los ingresos laborales*. Nota técnica país. Repositorio de la OIT. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756474.pdf

- OIT (2021). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*. Ginebra: OIT. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_842103.pdf
- OIT (s/f). R202 - Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524
- Olvera, Talina (2013). *Evaluación de políticas públicas: estudio de caso del programa escuelas de calidad en el estado de Hidalgo, México, 2001-2005* [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. Repositorio UCM. Recuperado de: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/23224/1/T34831.pdf>
- OIM (2021a). Reporte situacional Covid-19. *OIM Perú*. Recuperado de: https://peru.iom.int/sites/g/files/tmzbd1951/files/documents/SitRep_abr2021.pdf
- OIM (2021b). Sistematización de experiencia del Programa de Transferencias Monetarias Perú. *OIM Perú*. Recuperado de: https://innovamigracion.iom.int/sites/default/files/2021-09/Sistematizacio%CC%81n_de_Experiencia_Programa_de_Transferencias_Monetarias_Peru_completo_SPA.pdf
- OIT (2016). *Las mujeres en el trabajo. Tendencias de 2016*. Ginebra: OIT.
- ONU MUJERES (2020). Informe anual 2019–2020: el mundo para las mujeres y las niñas. Repositorio de ONU MUJERES. Recuperado de: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2020/06/annual-report-2019-2020>
- ONU MUJERES y CEPAL (2020). Care in Latin America and the Caribbean during the Covid-19. Towards comprehensive systems to strengthen response and recovery. Repositorio del CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45917/190820_en.pdf
- ONU MUJERES, OIT y CEPAL (2020). Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19. *BRIEF v 1.1. 12.06.2020*. Autores. Repositorio de ONU Mujeres. Recuperado de: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/05/06/estabajadoras%20remuneradas%20del%20hogar%20v110620%20 comprimido.pdf?la=es&vs=123>
- Paes-Sousa, Romulo; Regalia, Ferdinando; y Stampini, Marco (2013). *Conditions for Success in Implementing CCT Programs: Lessons for Asia from Latin America and the Caribbean*. Washington D.C: BID.
- PCM (2011). *Informe Preelectoral de Administración 2006-2011*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio de Economía y Finanzas.

- PCM (2016). *Informe Preelectoral de Administración 2011-2016*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio de Economía y Finanzas.
- Peachey, Karen (presentadora), (15 de abril de 2021). A Short History of Cash and Voucher Assistance (Núm. 5) [Episodio de pódcast de audio]. En *CashCast*. CALP NETWORK. Recuperado de: <https://www.calpnetwork.org/news/podcast-a-short-history-of-cash-and-voucher-assistance/>
- Pérez, Amaia (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficante de sueños.
- Perova, Elizabeta y Vakis, Renos (2010). *El impacto y potencial del Programa Juntos en Perú: evidencia de una evaluación no experimental*. Lima: Banco Mundial.
- Píkara Magazine (s/f). Capitalismo heteropatriarcal. Recuperado de <http://glosario.pikaramagazine.com/glosario.php?lg=es&let=c&ter=capitalismoheteropatriarcal>
- Plan International Deutschland (2020). *Estudio de georreferenciación y caracterización de la población venezolana en situación de movilidad humana y población receptora*. Lima y Quito: Plan International, Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa, y Fundación Terranueva. Recuperado de: <https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/Estudio%20Georreferenciaci%C3%B3n.pdf>
- PNUD (1990). *Informe de Desarrollo Humano*. Bogotá: PNUD.
- PNUD (2010a). *Informe regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe: Bienestar más allá del ingreso*. Panamá: PNUD.
- PNUD (2018). El mercado laboral femenino en América Latina: Análisis de sus Características por Estrato Social y Desafíos en Materia de Política Pública. Nueva York: PNUD. Recuperado de: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/1a478be26f1405ab6c232f0576a2e83dfe3495c7e60fc74172eea962cfc6503b.pdf>
- PNUD (2020). *Informe de Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*. Nueva York: PNUD. Recuperado de: https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2020overviewspanishpdf_1.pdf
- PNUD (2022). *Uncertain times, unsettled lives. Shaping our future in a transforming world. Report 2021/2022*. Nueva York: e United Nations Development Programme. Recuperado de: https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf
- Poquioma, Edwin (2020). Los efectos de la crisis sanitaria en el mercado de trabajo en el Perú. *Boletín Informativo Laboral* N.º 18, diciembre 2020. Recuperado de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1636527/Los%20efectos%20de%20la%20crisis%20sanitaria%20en%20el%20mercado%20de%20trabajo%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>

- Provoste, Patricia y Valdés, Alejandra (2000). *Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras*. Santiago de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- R4V (2022). Plan de respuesta a refugiados y migrantes (RMRP). Plataforma Regional de Coordinación Interagencial. Recuperado de: <https://www.r4v.info/es/document/rmrp-2022-espanol>
- Ramírez, Tania (2022/02/07). Desigualdades de género en las labores de cuidado no remunerado: data actualizada que reafirma la necesidad de un Sistema Nacional de Cuidados. *Blog de Tania Ramírez en Oficial del Eje de Justicia Económica y Fiscal | Oxfam en Perú*. Recuperado de: <https://peru.oxfam.org/desigualdades-de-genero-en-las-labores-de-cuidado-no-remunerado>
- Ramos, Leonidas (2012). Método comparado: precisiones y características. *Teoría Política e Historia (16)*, 4-7.
- Ramphele, Mamphela (1997). Whither Feminism? En: Scott, Joan W. (Ed.): *Transitions, Environments, Translations: Feminisms in International Politics*. Nueva York / Londres: Routledge. 334-338.
- Retolaza, Iñigo (2010). *Teoría de cambio. Un enfoque de pensamiento – acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social*. Ciudad de Guatemala: PNUD/Hivos.
- Revuelta, Benjamín (2007). La implementación de políticas públicas. *Díakoin, 21 (16)*, 135-156.
- Ripani, Laura (2022/05/01). Impacto del COVID-19 en el mercado laboral: ¿Qué ha pasado desde la crisis económica, y qué sigue? *Factor trabajo*. Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/el-mercado-laboral-desde-el-covid-19/#:~:text=A%20diferencia%20de%20otras%20crisis,de%20confinamiento%2C%20no%20fue%20as%3AD>
- Robles, Claudia y Rossel, Cecilia (2021). *Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Robeyns, Ingrid (2005). The Capability Approach: a theoretical survey, *Journal of Human Development*, 6:1, 93-117, DOI: 10.1080/146498805200034266
- Salecl, Renata (1994). *The Spoils of Freedom: Psychoanalysis and Feminist After the Fall of Socialism*. Londres: Routledge.
- Sánchez, Guillermo (2022/03/11). La pandemia y su impacto en la mujer. *El Peruano*. Recuperado de: <https://elperuano.pe/noticia/141065-la-pandemia-y-su-impacto-en-la-mujer>
- Save the Children (2020). Asistencia urgente en contexto de Covid-19. Repositorio de Save the Children. Recuperado de: <https://www.savethechildren.org.pe/wp-content/uploads/2020/12/Asistencia-urgente-en-contexto-de-COVID19-vs-resum.pdf>

- Scartascini, Carlo; Stein, Ernesto; Spiller, Pablo; y Tommasi, Mariano (Eds.) (2010). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Scott, Joan (1996). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En: Lamas, M. (Comp.): *El Género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. México: PUEG. 265-302.
- Scott, Joan (2008). *Género e historia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Segato, Rita (2007). *La nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de política de la Identidad*. Buenos Aires: Prometeo.
- Segato, Rita (2012). Brechas descoloniales para una universidad nuestroamericana. *Observatório da Jurisdição Constitucional*. Brasília: IDP. Año 5, 2011/2012. ISSN 1982-4564. Recuperado de: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/685/471>
- Sen, Amartya (1983). Development: Which Way Now? *The Economic Journal*, 93(372), 745–762. <https://doi.org/10.2307/2232744>
- Sen, Amartya (1987) Gender and Cooperative Conflicts. *WIDER Working Papers (1986-2000)* 1987/018. Helsinki: UNU-WIDER
- Sen, Amartya (1992), *On ethics and economics*. Massachusetts: Basil Blackwell Scientific Publications.
- Sen, Amartya (1999). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.
- Sen, Amartya (2010). *La idea de justicia*. Madrid: Taurus.
- Smelser, Neil (2003). On comparative analysis, interdisciplinarity and internationalization. *International Sociology* (4), 643-657.
- Sojo, Ana (2017). Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo. Santiago de Chile: CEPAL.
- Stolcke, Verena (2000). ¿Es el sexo para el género lo que la raza para la etnicidad... y la naturaleza para la sociedad? *Política y Cultura* (14), 25-60. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26701403>
- Strassmann, Diana (2009). 3. Not a Free Market: The Rhetoric of Disciplinary Authority in Economics. En Ferber, M. y Nelson, J. (Eds.), *Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics* (pp. 54-68). Chicago: University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/9780226242088-005>
- Stufflebeam, Daniel y Shinkfield, Anthony (1987). *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós.

- Subirats, Joan (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Superintendencia Nacional de Migraciones (2020). *Características sociodemográficas de la migración venezolana en el Perú*. Lima: Autor. Recuperado de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1260593/Caracteristicas-sociodemograficas-de-ciudadanos-venezolanos-julio2020.pdf>
- Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú (s/f). Página web. <https://www.gob.pe/migraciones>
- Tarrés, María Luisa (2013). A propósito de la categoría género: leer a Joan Scott. *Estudios Sociológicos*, XXXI(91),3-26. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59830136001>
- TV Perú Noticias (2020/03). Bono "Yo me quedo en casa" será progresivo. [Video] YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=iw97IPf_seo
- UNFPA (2022/03/30). En el Perú, aproximadamente 2 de cada 3 embarazos de las adolescentes no fueron intencionales (ENDES, 2021). UNFPA. Recuperado de: <https://peru.unfpa.org/es/news/casi-la-mitad-de-todos-los-embarazos-no-son-intencionales-una-crisis-mundial-afirma-nuevo>
- 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.
- UNICEF (2016). Conditionality in Cash Transfers: UNICEF's approach. *Social Inclusion Summaries*. UNICEF. Recuperado de: <https://bit.ly/3dUx4pK>
- UNICEF y CEPAL (2012). *Pobreza infantil: Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina*. Santiago de Chile: Autor.
- Van Meter, Donald y Van Horn, Carl (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Vargas, Luis (2014). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: El caso de Bolsa Familia en Brasil*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Viveros, Mara (2016/10/19). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>
- Wade, Peter (2017): Estudios Afrodescendientes en Latinoamérica: racismo y mestizaje, *Tabula Rasa*, n° 27, 23-44.

- Walker, Sheila (2010). Recolocando los pedazos de Osiris / Reconponiendo el rompecabezas. El Grupo de Barlovento y la diáspora africana en América del Sur hispano hablante. En: Walker, S. (Ed.). *Conocimiento desde adentro: Los afrosudamericanos hablan de sus pueblos y sus historias. Vol. I*. La Paz: FUNDAFRO. pp. 3-68.
- Warren, Karen (2003): Filosofías ecofeministas: una mirada general. En: Warren, K. (Ed.): *Filosofías ecofeministas*. Barcelona: Icaria. 11-33.
- Warren, Mark (2003). ¿Qué es la política? En Arteta, A., García, E., y Máiz, R. (Eds.), *Teoría política: poder, moral, democracia*. Madrid: Alianza. 21-48.
- Wildavsky, Aaron (1987). Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation. *American Political Science Review*, 81(1), 3-21. doi:10.2307/1960776
- Wilkis, Ariel (2013). *Las sospechas del dinero. Moral y economía en la vida popular*. Buenos Aires: Paidós.
- Yin, Robert K. (1994). Discovering the Future of the Case Study. Method in Evaluation Research. *Evaluation Practice*, 15(3), 283–290. <https://doi.org/10.1177/109821409401500309>
- Zegarra, Eduardo (2014). Impactos del programa JUNTOS en las decisiones productivas de los hogares rurales del Perú. *Economía y Sociedad*, 87, 32-38. Recuperado de http://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/articulos/economiaysociedad/05-zegarra_ok.pdf
- Zwanck Lwambo, Desiree y Renk, Simon (2018). Reviewing the linkages between gender, market assessments and market-based interventions. *Collected Papers on Gender and Cash Transfer Programming, compiled by the Cash Learning Partnership*. CALP Network. Recuperado de: <https://www.calpnetwork.org/publication/reviewing-the-linkages-between-gender-market-assessments-and-market-based-interventions/>



