

# Tecnocracias sociales: El surgimiento de una tecnocracia en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social<sup>1</sup>

## Social Technocracies: the emergence of a technocracy in the Ministry of Development and Social Inclusion

Estelí Vela\*, María Gracia Becerra\*, Sebastián García\* y Gabriela Ruiz\*  
Pablo Roca\*\*

Fecha de recepción: 15 de octubre  
Fecha de aceptación: 21 de octubre

**ISSN: 2219-4142**

Vela, Estelí; Becerra, María Gracia; García, Sebastián, Roca, Pablo y Ruiz, Gabriela. «Tecnocracias sociales: El surgimiento de una tecnocracia en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 5, segundo semestre, N° 9: pp. 83-104.

\* Estudiantes de pregrado de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú y miembros de la Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai. Correos electrónicos: e.vela@politai.pe (Estelí Vela), mg.becerra@politai.pe (María Becerra), s.garcia@politai.pe (Sebastián García), g.ruiz@politai.pe (Gabriela Ruiz).

\*\* Bachiller en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú y miembro de la Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai. Correo electrónico: p.roca@politai.pe.

---

1 Los autores agradecen los comentarios y sugerencias para el desarrollo de este artículo a Paolo Sosa, Eduardo Dargent y Gian Carlos Caballero. Asimismo, se agradece a Gabriel Arrisueño, Jorge Arrunátegui, Norma Correa, Javier Escobal, Félix Jiménez, Sinesio López, Nicolás Lynch y Silvana Vargas por las entrevistas brindadas.

## Resumen

El presente artículo analiza el surgimiento de una tecnocracia en un sector social, a través del caso del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, creado en el 2011 en respuesta a uno de los ejes centrales de la campaña electoral de Ollanta Humala: la inclusión social. Este texto busca determinar qué factores permitieron el establecimiento de una tecnocracia vinculada a la política social en un país donde esta ha estado tradicionalmente vinculada a un manejo político clientelar. A lo largo del artículo, se abordan tres factores que explican el posicionamiento de una tecnocracia en este ministerio. Por un lado, existió un consenso sobre la necesidad del manejo técnico de este sector en la búsqueda de generar legitimidad y autonomía. Por otro lado, se dio un entorno político favorable caracterizado por un vasto respaldo político del gobierno. Por último, el amplio margen de decisión de los técnicos en el diseño del MIDIS y en la conformación del primer cuerpo ministerial permite el surgimiento de una institución de carácter tecnocrático. Para ello, esta investigación describe el desarrollo de las etapas de creación de esta institución, de diseño, aprobación e implementación, así como presenta una corroboración del perfil tecnocrático del equipo inicial de alta dirección de este ministerio.

**Palabras claves:** *Surgimiento de una tecnocracia, Ministerio social, Tecnócratas, Proceso de política pública, Inclusión social, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, MIDIS, Ollanta Humala.*

## Abstract

This article analyzes the technocracy emergence in social sector, through the study of the Ministry of Development and Social Inclusion case, created in 2011 in response to one of the essential themes of Ollanta Humala's electoral campaign: social inclusion. This paper aims to determine which factors led to the establishment of a technocracy linked to social policy in a country where it has been traditionally linked to political usage and patronage. There are three factors that explain the positioning of a technocracy in this ministry addressed throughout the article. On one hand, there was the presence of a consensus about the need for a technical management of this sector in the search of generating legitimacy and autonomy. On the other hand, it happened to be a favorable political environment characterized by a wide political support from the government. Finally, the wide discretion of the technical team in the design of MIDIS and during formation of the first ministerial body of bureaucrats allowed the emergence of a technocratic institution. To this end, this article describes development of the stages of the creation of the institution, design, approval and implementation and shows a corroboration of the technocratic profile of the initial top management team of this ministry.

**Key words:** *Technocracy creation, Social ministry, Technocrats, Policymaking, Social inclusion, Ministry of Development and Social Inclusion, MIDIS, Ollanta Humala.*

## Introducción

Desde comienzos del siglo pasado, América Latina ha sido testigo del ascenso de actores caracterizados por su alto nivel de especialización técnica en las altas instancias de decisión gubernamental. Este fenómeno ha sido ampliamente documentado por la academia, que enfatiza distintos aspectos como las trayectorias de estos actores (Camp 1985), las características de sus decisiones (Fischer 1990) o la relación de estos actores con ideologías en particular (Teichman 2001; Centeno 1998).

En el caso peruano, se ha observado la presencia de tecnócratas en más de un gobierno a lo largo de la historia. Sin embargo, en la década de los noventa, en un contexto marcado por la aplicación de políticas de ajuste estructural y de crisis del sistema de partidos, los tecnócratas cobran mayor visibilidad como producto de su involucramiento en las decisiones de política económica. Es así que los estudios sobre Tecnocracias en el Perú se han enfocado en la autonomía de las élites tecnocráticas y su influencia en la formación de islas de eficiencia dentro de la burocracia estatal, especialmente en sectores vinculados a la economía (Dargent 2008; Durand 2012; Conaghan 1998). En ese sentido, instituciones como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) ganan mayor autonomía a partir de procesos de reformas tecnocráticas (Durand 2012: 29).

No obstante, ¿qué tan viable es el establecimiento de una tecnocracia en sectores sociales en el Perú? Un caso que permitiría observar este fenómeno es el recientemente creado Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. La implantación de este Ministerio responde a uno de los ejes centrales propuestos en la campaña electoral de Ollanta Humala en 2011, el cual consistía en hacer de la inclusión social una prioridad y en resolver la necesidad de articulación de los programas sociales. Pese a su corto periodo de existencia, se ha observado un manejo de la política social basado en el empleo de criterios técnicos a cargo de tecnócratas con un elevado perfil técnico (Correa 2014: 102).

Por este motivo, esta investigación se centra en explorar los factores que permitieron la creación de un Ministerio con características tecnocráticas. Se identifican tres factores. Primero, un conceso a favor de la necesidad de crear un ministerio de carácter técnico para generar legitimidad frente a los cuestionamientos del uso político y clientelar del sector y autonomía frente a otros sectores del Estado. Segundo, las características del entorno político en el que se sitúa la creación de este Ministerio. Por último, el amplio nivel de influencia de los técnicos a lo largo del proceso de creación del MIDIS.

Para cumplir con el objetivo señalado, este artículo se estructura en tres partes. En primer lugar, se realiza una discusión de la literatura en ciencia política alrededor de la definición de tecnócrata. Asimismo, se aborda la manera en la que se ha estudiado el surgimiento de los mismos en América Latina y en particular en el Perú. En segundo lugar, se describen las diferentes etapas de la creación de este Ministerio: la agendación, la discusión y aprobación del proyecto de ley en el Congreso y los inicios de su implementación. Finalmente, se observa el perfil de los actores que formaron parte del primer cuerpo ministerial.

La presente investigación es un estudio de caso en el cual se reconstruye el proceso de creación del MIDIS. Para el recojo de información se recurrió a fuentes secundarias como artículos académicos, portales de noticias y declaraciones, fuentes oficiales del Diario de Debates del Congreso, actas de sesiones de comisiones y del pleno del Congreso, así como hojas de vida para la construcción de los perfiles de los actores involucrados. Asimismo, se

emplearon fuentes primarias tales como entrevistas a profundidad<sup>2</sup> realizadas a académicos y actores que estuvieron involucrados a lo largo del proceso de creación del MIDIS.

### El debate en torno al concepto de «tecnócrata»

A pesar de que se han generado diversos estudios sobre el fenómeno tecnocrático, esta rama de la literatura comparada se caracteriza por la falta de consenso en torno a la definición del término «tecnócrata». Queda abierta una interrogante: ¿qué es un tecnócrata y qué es lo que hace este actor? (Centeno y Silva 1998: 2). Una manera de aproximarse al concepto es a través de la comparación con el resto de actores estatales, es así que se destaca la importancia de distinguir entre «tecnócratas», «burócratas», «técnicos» y «políticos» (Silva 2006: 178).

Meynaud (1968: 29) otorga una definición mínima que afirma que una tecnocracia es entendida como «una situación política en la cual el poder efectivo pertenece a técnicos llamados «tecnócratas»». A partir de ello surge la imagen de un tecnócrata como un individuo con una clara orientación técnico-científica, que logra obtener influencia en los altos círculos gubernamentales debido sus habilidades especializadas en determinadas áreas de la administración del Estado (Silva 2006: 178).

La perspectiva más común dentro de la literatura ha planteado que los «tecnócratas» son un subgrupo dentro de la burocracia del Estado (Centeno 1998: 310). Sin embargo, hay una diferencia clave entre los burócratas y los «tecnócratas». A diferencia de los primeros, los «tecnócratas» cuentan con un alto nivel de entrenamiento académico especializado.

No obstante, un tecnócrata no es solo un actor del proceso de toma de decisiones que cuenta con habilidades técnicas, sino que también se diferencia de aquellos que pueden ser catalogados como «técnicos». La diferencia entre ambos es de orden incremental y se basa en el nivel de toma de decisiones en el que participa el actor y en su nivel de influencia en las decisiones políticas (Silva 2006: 178).

Así, se observa que la diferencia clave entre un «tecnócrata» y un «técnico» se basa en el nivel de poder que manejan ambos actores (Centeno 1993: 310). Los técnicos son aquellos que cuentan con una formación especializada y se encargan de una parte del aparato administrativo del Estado, pero se encuentran bajo la dirección de élites políticas quienes son el último filtro en la toma de decisiones. Por el contrario, los «tecnócratas», si bien tienen el mismo perfil de formación, se caracterizan por tener cierto nivel de autonomía y capacidad para influenciar e incluso determinar la toma de decisiones.

Debido a esta capacidad de influencia, se debe distinguir este tipo de *policy maker* de los políticos tradicionales. Se identifica que la distinción de estos se basa en la «naturaleza de su influencia»; es decir, mientras que los políticos tradicionales basan su poder en su participación en elecciones competitivas, los «tecnócratas» lo hacen en base a su *expertise* técnico (Dávila 2010: 201). Así, mientras que los políticos tradicionales derivan su poder del apoyo de distintos sectores de la población o de su participación en organizaciones y en procesos de elección democrática, los «tecnócratas» obtienen su poder del éxito en instancias académicas y técnicas que están completamente alejadas de la población (Centeno y Silva 1998: 2).

En esta misma línea, Silva (2006: 200) argumenta que los «tecnócratas» se diferencian de los políticos tradicionales por el tipo de trayectoria académica como política. En ese sentido, Silva propone que el tecnócrata es aquel *decision maker* que se encuentra en los niveles superiores

2 Se realizaron 8 entrevistas entre mayo y septiembre de 2014, las cuales se encuentran en el Anexo1. Tres de ellas fueron realizadas a actores que se vincularon al diseño del MIDIS; otras tres, a quienes formaron parte del ministerio una vez creado; y dos de ellas a especialistas.

de la administración del gobierno y que cuentan con un alto nivel de educación formal: por ejemplo, un doctorado en economía. Al mismo tiempo, estos actores se caracterizan por su baja participación en organizaciones políticas.

Ahora, ¿cómo construir el perfil del «tecnócrata»? Para sintetizar las características propuestas, este artículo emplea, como base, la definición dada por David Collier (1979: 403). Para este autor, los tecnócratas son individuos con un alto nivel de entrenamiento académico especializado, lo cual constituye el principal criterio sobre el que son elegidos para ocupar posiciones clave en el proceso de toma de decisiones en grandes y complejas organizaciones tanto públicas como privadas. (Collier 1979: 403). Precisamente, como hemos visto, el criterio de *expertise* técnica es un primer paso para distinguir a este actor de otros que se encuentran en el Estado. No obstante, se deben hacer algunas anotaciones a esta definición.

Para comenzar, y en línea a lo propuesto por Dargent (2012: 24), en este artículo los «tecnócratas» serán aquellos individuos ubicados únicamente en el Estado, dejando de lado a aquellos actores con perfil especializado que se encuentran en el sector privado. Más aún, se entiende que los «tecnócratas» son hacedores de políticas que forman parte de las instancias más altas de gobierno y que han llegado a estos cargos debido a su trayectoria académica o especializada, y no a su trayectoria o afiliación política. Es decir que el *expertise* es el factor que permite su vinculación al gobierno, y no su afiliación política o su elección mediante sufragio universal.

## **El ascenso de los «tecnócratas» en América Latina y en el Perú**

La presencia de tecnócratas en las altas instancias gubernamentales no es un fenómeno reciente en la región. El ascenso de estos actores se observa desde comienzos del siglo pasado. Tal es el caso del gobierno de Porfirio Díaz en México y de Ibáñez del Campo en Chile, regímenes autoritarios que sustentaron su gestión en base al apoyo de actores con altos conocimientos técnicos (Silva 1997: 106). El fenómeno vuelve a tener relevancia en los 60 con la instauración de gobiernos militares en países como Brasil, Argentina y Uruguay, que dejaron la administración del Estado a civiles con altos niveles de *expertise* técnica (O'Donnell 1973).

No obstante, el fenómeno llega a su máxima expresión en toda América Latina en los años 80, a partir de los procesos de transición democrática y, especialmente, como consecuencia de la aplicación de programas de ajuste estructural. Tal y como destaca Silva (1997: 103), la academia ha tendido a destacar el papel desempeñado por las tecnocracias en la formulación y aplicación de las políticas económicas en los nuevos regímenes. En efecto, dado el contexto de crisis económica y debido a la presión por adoptar políticas neoliberales de restricción fiscal, privatización y liberalización, el manejo de la política económica pasó a manos de tecnócratas, quienes se encargaron de formular decisiones en base a criterios técnicos.

Es relevante señalar qué factores permitieron que se instalen equipos tecnocráticos en los gobiernos de la región. Uno de ellos es el creciente desprestigio de la política y la crisis de representación política (Silva 1997; Levitsky y Wal 2012). De hecho, en las últimas décadas, la aprobación de los políticos tradicionales y de las instituciones gubernamentales ha ido en declive en la región. Debido a las experiencias de crisis económica y política de los años 80, la desconfianza en la capacidad de los políticos se ha incrementado. Esto se evidencia en los bajos niveles de aprobación de las principales instituciones gubernamentales, principalmente del legislativo (Latinobarómetro Perú 2011: 13). Como consecuencia, se observa una creciente «tecnocratización» de la cultura política latinoamericana que lleva a que la población valore criterios técnicos por encima de factores de corte político (Silva 2006: 9).

El Perú es uno de los países de la región caracterizados por el ascenso de actores tecnocráticos en altas instancias de decisión gubernamental (Dargent 2008). Ello ha traído distintas consecuencias en la manera en la que se toman decisiones y se formulan políticas públicas en el país. A pesar de que se observa el surgimiento de intentos de reformas tecnocráticas de diversas instituciones del Estado, este fenómeno ha sido poco investigado. A continuación, se hará un recuento de algunos de los estudios que se han enfocado en el caso peruano, los cuáles ejemplifican el posicionamiento de actores tecnocráticos en distintos sectores del Estado.

Como ya se mencionó, en el país, el ascenso de tecnocracias a sectores de la economía es de larga data (Dargent 2008: 14). De hecho, como documenta Conaghan (1998), desde fines de los 80 se observa el surgimiento de economistas con alto nivel de *expertise* como ministros o como altos burócratas (Conaghan 1998: 142). Para la autora, este ascenso es una consecuencia directa de la crisis económica durante esta década, particularmente debido a la percepción del debilitamiento de las alternativas políticas para solucionar la crisis ocasionada por el mal manejo de la política económica del gobierno aprista (Conaghan 1998 :193).

Ello es reforzado por el análisis de Geddes (1994), quien documenta cómo el manejo de la economía en el Perú pasa a cargo de actores técnicos en los 90. Para la autora, los presidentes tienen dos posibilidades. Por un lado, pueden dar uso político de la burocracia al nombrar a partidarios en puestos estatales. Ello garantiza el apoyo en las iniciativas que impulsen; no obstante, podría llevar a un uso ineficiente de la burocracia (este es el patrón seguido en el sector económico durante el gobierno de García). Por el otro lado, se tiene la posibilidad de fortalecer la burocracia a través de reformas institucionales que pongan, por ejemplo, a tecnócratas en las altas instancias de gobierno. Para la autora, este es el patrón seguido para el manejo de la política económica durante el gobierno de Fujimori. De esta manera, se pasa de un alto grado de politización del manejo económico con García en 1985, a uno de alto nivel de autonomía, con «tecnócratas» que actúan de forma independiente, aislados de la política durante el gobierno de Fujimori.

De acuerdo al análisis de Dargent (2008), esto se ha mantenido en los gobiernos de Toledo y García. Para el autor, la presencia de tecnócratas se circunscribe a ciertos espacios que recibieron la denominación de «islas de eficiencia». El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el espacio que mejor grafica este suceso. De acuerdo a Dargent, los tecnócratas son actores autónomos, capaces de perseguir políticas que son distintas a aquellas referidas por actores socio-económicos poderosos. Precisamente ese grado de autonomía se deriva de su *expertise* técnica. Al utilizar criterios técnicos para la formulación de políticas públicas, los tecnócratas excluyen a aquellos actores con menores aptitudes técnicas, permitiéndoles establecerse como los principales *policy makers* de sus respectivas instituciones (Dargent 2012: 228 – 230).

Durand (2012) también ha documentado la presencia de tecnócratas en instancias relacionadas con la política económica, a través del estudio del fenómeno de la captura del Estado y sus determinantes. En su análisis, el autor se centra en el análisis del MEF y de la SUNAT para demostrar la importancia del fenómeno de la puerta giratoria. En estas instituciones, Durand encuentra la presencia de actores caracterizados por su perfil técnico y que se caracterizan por entrar y salir del sector público al sector privado, lo cual permitiría que los intereses de este último grupo se proyecten en el Estado.

Sin embargo, la presencia de tecnócratas en el gobierno no se limita a sectores relacionados con la economía. En efecto, se ha empezado a documentar la presencia de este tipo de actores en otras divisiones. Por ejemplo, Dargent (2008: 14) analiza la instalación de una tecnocracia en la Oficina de Cooperación Internacional del MINSA en los 90. De igual manera,

Saco (2014) señala la participación de tecnócratas formados en la gestión neoliberal de la salud desde los 90, quienes influyeron directamente en la formulación de políticas públicas de salud de la última década.

Es así que el análisis de la tecnocracia en sectores sociales en el Perú es aún un área de investigación por desarrollar. De esa forma, para dar luces sobre la instauración de tecnocracias en sectores sociales, este artículo analiza los factores que permiten el surgimiento de una tecnocracia del recientemente creado Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Los cuáles se desarrollan siguiendo el proceso de creación del MIDIS.

## Antecedentes y contexto de la creación del MIDIS

La creación del MIDIS responde a un contexto particular dentro de la realidad latinoamericana. A inicios del siglo XXI, en distintos países, se comienzan a crear ministerios que centralicen los programas sociales en una sola institución. Tal como se puede observar en el Tabla 1, ningún ministerio adquiere el nombre de «Inclusión Social», pero todos hacen referencia al «Desarrollo Social».

**Tabla 1.** Fecha de creación de los ministerios encargados de la política social en América Latina

País	Nombre del ministerio	Año creación
México	Secretaría de Desarrollo Social	1992
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social	1999
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social	2004
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza	2004
Ecuador	Ministerio de Inclusión Económica y Social	2007
Chile	Ministerio de Desarrollo Social	2011
Perú	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	2011

Elaboración propia.

En la mayoría de casos, la creación de estos ministerios respondió a un incentivo de eficiencia administrativa, puesto que se buscaba generar mejoras en los programas sociales a través de su centralización. Asimismo, se les otorgó la capacidad de implantar nuevos programas sociales (Fonseca 2006). Este proceso se consolida cuando Brasil y Uruguay crean sus respectivos Ministerios de Desarrollo Social en 2004, generando un efecto de demostración en los países vecinos que continuaron con esta política pública.

No obstante, la creación de estos ministerios responde a una preocupación aún mayor por la situación social de las poblaciones vulnerables de cada país. En el Perú, el primer tema-fuerza fue el del combate de la pobreza, el cual se afianzó durante la última década del siglo XX. Dada la complejidad social, en un contexto de ajuste estructural, tomó importancia la creación de instituciones y programas sociales que se enfoquen en la reducción de la pobreza.

Precisamente, se empieza a hablar de «políticas sociales» a raíz de los elevados niveles de pobreza generados por las políticas de ajuste. Si bien estas reformas permitieron sanear la economía nacional y reformar el aparato público, tuvieron un alto costo social. Por ejemplo, resultó en un aumento de la pobreza rural (Correa 2013). En ese sentido, las propuestas promovidas desde diferentes áreas del aparato administrativo del gobierno se formularon como

programas «compensatorios» y de «alivio a la pobreza»; es decir, como una forma de enfrentar los efectos de las políticas económicas y de atender a la población más afectada por las mismas (Tanaka y Trivelli 2002). Es así que, a partir de 1993, se produce un crecimiento en el presupuesto asignado al gasto social, que alcanzó su mayor pico (32.8%) en 1996 (O'Brien 2002).

Si bien la creación de programas especiales para temas específicos en el Perú se dio de manera dispersa, desde este contexto, se va formando la base institucional enfocada en el tema social, importante en la agenda de gobierno. A partir de ello, Tanaka y Trivelli (2002) plantean que la política social tuvo dos componentes. El primero de ellos se trató del gasto social convencional, dirigido a la asignación de servicios básicos principalmente centrados en el sector educación y salud; mientras que el segundo se trató de un componente más temporal y de promoción de programas de alivio de la pobreza. Debido al carácter temporal del segundo componente, el grueso de la inversión social se concentró en el gasto social (Tanaka y Trivelli 2002) a pesar de la multiplicidad de programas enfocados en el alivio de la pobreza.

Durante los años 90, entre los programas sociales se crearon el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES); el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), como principal intervención de asistencia alimentaria a nivel nacional; y el programa de cuidado diurno infantil Wawa Wasi (Correa 2013). En términos institucionales, como plantea Correa (2013), la creación del Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH) es un primer intento de congregar una serie de programas sociales diversos con el fin de atender a la población más vulnerable para hacer más efectiva la acción social del Estado. Se debe entender a dicho ministerio como el antecedente inmediato que tiene el Perú en cuanto a la creación del MIDIS.

Para el año 2000, la agenda de la política social mantuvo la preocupación por la reducción de la pobreza y agregó el interés por la desnutrición crónica (Correa 2013). Fueron identificados alrededor de 77 programas. De ellos, 32 pertenecían al componente de alivio de la pobreza, destinados a la población debajo de la línea de pobreza. Los 45 restantes eran programas sociales permanentes, entendidos como las actividades a cargo del Estado que forman de su política social en los sectores de educación y salud (O'Brien 2002). Para este año, estos programas sociales eran administrados por 18 instituciones públicas diferentes, estando el MINSA encargado de 20 programas sociales. También destacan el FONCODES y PROMUDEH, los Gobiernos Locales, el Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de la Presidencia entre las principales instituciones encargados de la administración.

De esta manera, la política social en el Perú se administraba de manera sectorial; es decir, estaba desconcentrada en distintas instituciones, lo cual generaba problemas de descoordinación y de superposición de objetivos. En efecto, cada sector funcionaba con nula o poca coordinación intra e intersectorial, por lo que era difícil responder a objetivos comunes (Contraloría 2008).

Un claro ejemplo de descoordinación es el caso del componente de alivio de la pobreza. Mientras que algunos programas atacaban problemas eventuales o coyunturales de alimentación, otros planteaban el mejoramiento nutricional. En ese sentido, la multiplicidad de objetivos redujo el impacto y eficacia de los programas (Tanaka y Trivelli 2002).

Además del problema de la focalización y la multiplicidad de objetivos, la fiscalización del correcto funcionamiento de los programas también se presentó como un problema. Debido a la amplia dimensión de la población a ser atendida por un programa social, se muestra que en ocasiones se terminó favoreciendo no a quien necesita el programa, sino a quien ejerce más presión e influencia, planteando así una red clientelar con el Estado.

Es claro que el tema central de la política social peruana durante los noventa e inicios del siglo XXI era el combate a la pobreza, o, visto de manera más general, la resolución de las

necesidades básicas insatisfechas. No obstante, este tema iría evolucionando conforme pasaba el tiempo y se iba haciendo más afín a la idea del Desarrollo Humano y más acorde a los objetivos del milenio.

La «inclusión social» es un tema más abarcador que el de «combate a la pobreza»; no obstante, nace como respuesta a las consecuencias de la pobreza para el ejercicio de la ciudadanía. Es así que hablar de inclusión social implica un proceso mediante el cual se fomenta que aquellos sectores menos favorecidos puedan acceder a mejores condiciones de vida. En el caso peruano, como hemos visto, las discusiones en torno a la pobreza tienen larga data; sin embargo, el discurso sobre la inclusión social aterriza a partir de la campaña de Ollanta Humala. Finalmente, las promesas de inclusión social encuentran un correlato institucional en la instauración del MIDIS. La siguiente sección describirá cómo se da el paso de la inclusión social al establecimiento del ministerio, mediante un análisis de las alternativas de solución al problema de la política social y de los actores involucrados en el proceso del diseño.

### Actores y alternativas en el diseño del MIDIS

Como respuesta a la problemática planteada, durante las Elecciones Presidenciales de 2011, las principales propuestas del candidato Ollanta Humala giraron en torno a la política social. Humala contó con el apoyo de un grupo de asesores que plantearon una serie de alternativas al problema. Finalmente, prevaleció la opción de instaurar un ministerio encargado de centralizar la política social. Esta sección busca determinar quiénes estuvieron involucrados en el proceso de diseño del MIDIS y cuáles fueron las alternativas presentadas por este grupo.

Hay una determinada continuidad de los actores que participaron del equipo de asesores del candidato; sin embargo, ocurren algunas variaciones en el proceso de diseño de propuestas. Se observa que, durante el proceso que va desde la campaña de 2011 hasta la llegada al gobierno, van ganando progresiva importancia actores técnicos, pues aquellos encargados de formular la alternativa de creación de un ministerio son actores caracterizados por su alto nivel de *expertise* técnica.

El primer equipo de asesores está conformado por aquellos encargados de elaborar el plan de *La Gran Transformación 2011*. En este equipo se observan actores técnicos pero también actores caracterizados por contar con un perfil más político. El Coordinador Responsable de la Comisión de Gobierno 2011-2015 fue Félix Jiménez, siendo clave para las propuestas de la campaña de 2011. También forman parte de la comisión Omar Chegade, Carlos Tapia, Rosa Mavila, Nicolás Lynch, Alberto Adrianzén, Manuel Dammert, Irma Pflucker, Salomón Lerner Ghitis y Sinesio López.

En la coyuntura de la segunda vuelta, como parte de la estrategia de campaña, se varía el tono de las propuestas, lo cual queda plasmado en la elaboración de la *Hoja de Ruta*. Como consecuencia, el equipo de asesores se ve ampliado por invitados que decidieron hacer explícita su participación. Se incorporan actores como Daniel Schydrowsky, Luis Alberto Arias, Oscar Dancourt, Walter Aguirre, Germán Alarcón, y, sobre todo, resalta la visibilidad e importancia que toma, luego de concretizarse la alianza con Perú Posible, Kurt Burneo. Es así que se incorporan figuras caracterizadas por un perfil más técnico.

Una vez en el gobierno, se conforma un equipo para la elaboración del Plan de los primeros 100 días que mantiene a los mismos actores de la Hoja de Ruta. No obstante, de acuerdo a lo señalado en las entrevistas a los actores involucrados, los asesores de corte técnico ganan predominio en la formulación de políticas que se implementarían en el gobierno, dejando de lado a aquellos actores caracterizados por un perfil más político.

En el Plan de los 100 días se formula la Propuesta de Ley de Creación del Ministerio, esta se presenta como el correlato institucional a las propuestas de inclusión social planteadas durante

la campaña electoral. Finalmente, el documento concretiza la propuesta de diseño del MIDIS y los pasos a seguir para implementar al proyecto. En este equipo de asesores, gana aún mayor protagonismo Kurt Burneo, quien en declaraciones (PUCP 2011) señala que Ollanta Humala le encarga la tarea de establecer los principales lineamientos del nuevo ministerio.

Se resalta los altos niveles de autonomía para la toma de decisiones de estos asesores técnicos. Por una parte, como señala uno de los entrevistados, a diferencia de otras experiencias, en el caso del MIDIS no hubo asistencia de agencias de cooperación internacional. Si bien se tomó en cuenta referencias de ministerios sociales creados en otros países de la región, el diseño del MIDIS parte de una propuesta propia elaborada meramente por técnicos locales. Por la otra parte, tampoco hubo mayor interferencia de parte de actores políticos; en efecto, ni el partido ni Ollanta Humala tuvieron injerencia directa en la elaboración de las propuestas. Como señalan los entrevistados, el candidato solo tuvo injerencia una vez formulada la propuesta, para dar la aprobación final.

No obstante, antes de ser tomada la decisión de instaurar una nueva institución, se plantearon otras alternativas. Ahora, ¿cuáles fueron las propuestas dadas por el equipo de asesores técnicos? ¿Qué factores permiten que prevalezca la alternativa de instaurar una nueva institución? Se observa el planteamiento de tres opciones para el manejo de la política social; sin embargo, la creación del MIDIS se plantea como la alternativa más viable debido a las características específicas de la problemática de la política social en el país.

Para comenzar, una de las propuestas dadas fue que el Ministerio de la Mujer sea el encargado de implementar la política de inclusión social. Ello debido a que este ministerio ya tenía a su cargo algunos de los principales programas sociales como el PRONAA y Wawa Wasi. Por otro lado, se pensaba que la creación de una nueva institución implicaría la pérdida de peso político del Ministerio de la Mujer, principalmente en términos de manejo del presupuesto. A pesar de estos argumentos, no hubo mayor resistencia dentro de este ministerio respecto a la creación del MIDIS.

Segundo, la alternativa más fuerte a la opción de crear el ministerio fue crear una institución que dependa del nivel de más alta decisión, específicamente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Sin embargo, esta propuesta se consideró inviable debido a las distintas competencias que ya manejaba la PCM.

Prevalece la opción de crear un nuevo ministerio debido a dos motivos. Por una parte, en base al diagnóstico del manejo de la política social hasta el momento, caracterizado por la descoordinación intersectorial, se consideró necesario que la política social pasara a manos de una sola institución capaz de articular los diversos programas. Por la otra, se buscaba generar un actor capaz de dialogar con el Ministerio de Economía y Finanzas. De hecho, el MEF tenía la última palabra para la formulación de la política social en tanto esta institución asigna el presupuesto público, de ahí la necesidad de generar interlocutores capaces de dialogar y negociar con este ministerio. En resumen, el objetivo de crear un nuevo sector es doble: a la par de lograr la articulación de la política social, se buscaba generar un contrapeso al MEF.

Como hemos podido ver en esta sección, el MIDIS es la concretización de una agenda política de inclusión social proveniente de las propuestas de campaña. Si bien el grupo de asesores encargados de diseñarlo varía a lo largo del proceso, se resalta la importancia que ganan los asesores técnicos por encima de los asesores de corte más político. En efecto, uno de los factores que permitieron la creación de un ministerio con tecnócratas fue, en primer lugar, el hecho de que esta política fue creada por técnicos. El equipo político finalmente adopta estas decisiones, sin mayor participación en el diseño. Importa resaltar que el alto nivel técnico especializado y profesional no tuvo mayor interferencia del partido ni del candidato. Al mismo tiempo, este grupo de asesores tampoco se vio influido por agencias internacionales. De esta manera, se resalta su alto nivel de autonomía para la toma de decisiones.

Con respecto a las propuestas, prevalece la opción de instaurar un nuevo ministerio principalmente debido a que se tenía como objetivo el crear un interlocutor del MEF, por lo que era necesario contar con un actor autónomo y con manejo de criterios técnicos. Finalmente, la propuesta aterriza en el Proyecto de Ley de creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el cual pasa a discutirse en el Congreso.

### **Alternativas y cuestionamientos a la creación del MIDIS en el Congreso**

La intención de crear el MIDIS se materializa en una propuesta legislativa que sigue su curso al interior del Congreso. Esta institución se constituye como el espacio en donde se discuten las opciones de políticas planteadas por distintos actores, cada uno con intereses particulares, que pugnan para que prevalezca su alternativa de solución al problema público. La siguiente sección presenta los argumentos a favor y en contra de la creación del MIDIS. El debate parlamentario visibiliza las diferentes concepciones en torno a la problemática en la política social y las alternativas de solución.

Al tratarse de la creación de un ministerio, era necesaria la aprobación de una ley. El proceso legislativo comienza con la elaboración, a cargo del Poder Ejecutivo, de un Proyecto de Ley que desarrolla, principalmente, la estructura orgánica, los objetivos y competencias exclusivas y compartidas de la nueva institución. La elaboración del Proyecto de Ley N° 125/2011-PE concluye con su aprobación en PCM y se da a conocer a través del Presidente del Consejo de Ministros, Salomón Lerner Ghitis, y del titular de la cartera de Producción, Kurt Burneo.

El Proyecto de Ley llega al Congreso y se envía a dos comisiones para su estudio y dictamen: la Comisión de Descentralización, Regionalización y Gobiernos Locales, y la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad. Ambas comisiones elaboran dictámenes que luego se elevaron al pleno del Congreso. En ambas se muestra una posición favorable a la creación de esta nueva institución.

Luego, el proyecto de ley es llevado a discusión en el Pleno del Congreso en donde, tras un debate extenso, se aprueba un dictamen con 60 votos a favor, 42 en contra y dos abstenciones. Con una votación bastante similar se exonera la segunda votación. Las bancadas que votaron a favor fueron Nacionalismo-Gana Perú, Alianza Parlamentaria y Solidaridad Nacional; mientras los que votaron en contra fueron de Fuerza Popular, Alianza por el Gran Cambio y Concertación Parlamentaria. Tras su aprobación, la autógrafa de ley es observada por el ejecutivo debido a la exoneración del MIDIS del régimen de contrataciones del Estado. Las razones que fundamentaron la observación fueron que la medida no respeta lo establecido en el artículo 76 de la Constitución (por tanto sería inconstitucional), colisiona con acuerdos comerciales, no contribuye a la eficiencia en la contratación y no garantizaba la transparencia y control en el uso de recursos públicos.

Ante la observación planteada, la Comisión de Descentralización aprueba un dictamen referido a este tema que no acoge la propuesta del Ejecutivo (usar los procedimientos que establece el decreto de urgencia 078-2009), sino que plantea una propia. Esta consistía en añadir un anexo y una disposición adicional que permitieran especificar procesos de contratación de bienes y servicios y de personal que sean ágiles. Se aprueba, entonces, un texto sustitutorio con estas nuevas consideraciones. El dictamen se publica y se aprueba en el pleno con una votación unánime. La autógrafa de ley es remitida al Poder Ejecutivo y, días más tarde, se publica en el diario «El Peruano», el último paso formal de este proceso legislativo de creación del MIDIS. Ahora bien, ¿cuáles fueron los argumentos a favor y en contra planteados sobre la creación de este nuevo ministerio tanto en las comisiones como en las sesiones del pleno? Esta pregunta permite identificar distintas posturas de los actores políticos que votaron la propuesta legislativa que da origen al MIDIS.

Los argumentos esgrimidos a favor de crear esta institución fueron varios y pueden encontrarse en la exposición de motivos del proyecto de ley,<sup>3</sup> los dictámenes de las dos comisiones,<sup>4</sup> las exposiciones de asesores de las comisiones o de la PCM<sup>5</sup> y las participaciones de los congresistas nacionalistas y los de bancadas aliadas como Alianza Parlamentaria, así como algunos otros que individualmente planteaban argumentos a favor de la creación del MIDIS.<sup>6</sup>

Se sostenía que con la institucionalidad existente en ese momento no se había conseguido los resultados esperados. Los programas muchas veces eran usados políticamente o recibía dinero quien no debería. Había una serie de ineficiencias o problemas que había que corregir. Todo ello se conseguiría con una nueva institucionalidad, con un ministerio eficiente y especializado que asuma la política social con una visión distinta.

Una de las principales razones esgrimidas fue la desarticulación o la dispersión de los programas que existían. Como hemos visto, estaban repartidos en múltiples ministerios y no había un ente rector que se haga responsable de la política social en conjunto. Es por este motivo que se propone un ente rector que sea responsable de la política social, de articular intersectorialmente y entre niveles de gobierno. La creación de esta institución estaría inserta en el marco de una reforma del Estado que lo haga más eficiente y moderno.

Las críticas o los argumentos en contra de la propuesta fueron planteados por congresistas de las bancadas de oposición. Congresistas de Concertación Parlamentaria, Alianza por el Gran Cambio (APGC) y Fuerza Popular presentaron cuestionamientos a la propuesta legislativa en sus intervenciones en el debate. Se ha podido identificar que la principal crítica apuntó a que no sería necesario crear un ministerio adicional, pues ya se contaba con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) que tenía a su cargo la política social. La alternativa sugerida en vez de crear el MIDIS era fortalecerlo, dotándolo de mayores recursos y más competencias o funciones. Se acepta incluso un posible cambio de nombre que refleje mejor las competencias y funciones. Esta era la propuesta de congresistas fujimoristas y de otras bancadas como APGC.

Asociada a esta principal crítica se plantearon otras como que este nuevo ministerio implicaría mayor gasto al Estado, adicional e innecesario, según algunos congresistas de APGC. Se argumentaba que una mayor burocracia no contribuiría a una a la mejor gestión de los programas sociales. En este sentido, la propuesta sería invertir los esfuerzos en mejorar el desempeño de ministerios existentes.

Otras críticas, como la del congresista Galarreta de APGC, apuntaron a cuestionar que se quería cumplir una promesa de campaña o pagar un favor político y no se trataba de responder a una necesidad real. Por su parte, congresistas apristas afirmaron que sí hubo avances en reducción de la pobreza y la desigualdad en gobiernos anteriores y que por ello no había necesidad de crear un nuevo ministerio para avanzar en inclusión social.

Por otro lado, se discutió sobre la estructura y algunas características del nuevo ministerio. En ese sentido, la exoneración del régimen de contrataciones del Estado fue un punto criticado debido a que no habría mecanismos para garantizar que los procesos sean conduci-

3 Proyecto de Ley N° 125/2011-PE. Congreso de la República del Perú

4 Dictamen del Proyecto de Ley N° 125/2011-PE que propone la Ley de Creación, Organización y Funciones. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado. Y Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 125/2011-PE que propone la Ley de Creación, Organización y Funciones. Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad.

5 Transcripción de la sesión de Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado. Primera legislatura ordinaria de 2011 (Martes 13 de setiembre de 2011). Congreso de la República del Perú

6 Diario de los debates. Primera legislatura ordinaria de 2011 (Jueves 22 de setiembre de 2011). Congreso de la República del Perú.

dos con transparencia y de forma correcta. También la delegación de facultades fue criticada, afirmando que no era la vía correcta y que debilitaba la institucionalidad. A esto se sumaron algunas críticas a la redacción de determinados artículos que repetían lo mismo o se consideraban confusos.

Otro de los puntos que mayor discusión generó fue el referido a la inclusión de determinados programas sociales. La Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, por ejemplo, proponía que el MIDIS asumiera el Consejo Nacional para la Integración de la Personas con Discapacidad (CONADIS). Esta propuesta la respaldó en el pleno el congresista Merino de Acción Popular. También se señaló como una contradicción que el INABIF se quede en el MIMDES, pero que Cuna Más y Wawa Wasí estén a cargo del MIDIS. Además, se discutió si programas de apoyo a las empresas, como Mi Empresa, debían incluirse en los programas transferidos al MIDIS ya que podrían colisionar con el ámbito de competencia del Ministerio de Trabajo. Otro asunto que se discutió fue si el SISFHO debía ser administrado por el MIDIS. Una posición argumentaba que debía permanecer en el ámbito de la PCM, mientras que en el dictamen de la Comisión de Descentralización se proponía que pase a estar a cargo del MIDIS, como finalmente fue aprobado.

Se observa que el proyecto de ley no experimenta modificaciones importantes durante el proceso de discusión en el pleno. La norma termina incorporando las recomendaciones de la Comisión de Descentralización, responsable de formular la propuesta que fue aprobada. Ello implica que el diseño se elaboró fundamentalmente por el equipo técnico o los asesores del Ejecutivo y recibió comentarios de las dos comisiones encargadas. En consecuencia, el debate y discusión política no llegaron a influir sobre las características esenciales del ministerio, tales como los objetivos, el tipo y número de programas sociales que incluía, o la delimitación de las competencias.

## **El surgimiento de una tecnocracia en el MIDIS**

Una vez creado este ministerio, un grupo de actores de alto perfil técnico, quienes hasta entonces no se habían vinculado al proceso de diseño del MIDIS o al equipo de asesores cercanos al gobierno, ocupan los puestos de alta dirección de este nuevo sector. Tal es así que se nombra a Carolina Trivelli como ministra, junto a Jorge Arrunátegui como Viceministro de Prestaciones Sociales y a Juan Pablo Silva como Viceministro de Políticas y Evaluación Social, todos ellos caracterizados por su experiencia profesional y especialización en la política social. En ese sentido, esta sección busca analizar los factores que permitieron el surgimiento y posicionamiento de una tecnocracia en el primer cuerpo de dirección del MIDIS.

De esta manera, se identifica que el surgimiento de una tecnocracia en este ministerio se debe a tres factores: como respuesta frente a la necesidad de generar legitimidad para el desarrollo de este ministerio, por el objetivo de generar resultados eficientes en la política social y, por último, para desarrollar una mayor autonomía del manejo de la política social en relación a otros sectores del Estado, en particular frente al Ministerio de Economía y Finanzas. Por otro lado, se plantea que el posicionamiento del carácter tecnocrático de este ministerio se debió fundamentalmente al amplio margen de autonomía del equipo técnico de la alta dirección una vez creado, en un entorno de total respaldo político por parte del gobierno.

En relación al primer objetivo de esta sección, uno de los factores que permiten explicar el surgimiento de una tecnocracia en este sector, siguiendo a Dargent (2012), es la percepción de la necesidad de contar con un manejo técnico en algunos sectores del Estado. De esa forma, en algunos sectores más que en otros, se abre el espacio para el desarrollo de una tecnocracia cuando se percibe la urgencia de un manejo en base a criterios técnicos y no políticos.

En el caso de la política social en el Perú, debido a que su trayectoria estuvo caracterizada por el manejo político y clientelar, existía un consenso en la academia y en diferentes sectores sociales y políticos sobre el posible uso político de este nuevo sector (Correa 2014: 103). De esa manera, frente a la necesidad de darle legitimidad y confianza a esta división y que se despejaran los temores de que este fuese usado políticamente, la respuesta del gobierno fue crear un ministerio con directivos de un alto perfil técnico y sin trayectoria o vinculación política.

Por otro lado, el nombramiento de técnicos de alto nivel también surge frente a la necesidad de generar resultados eficientes en la política de inclusión social, siendo esta última uno de los ejes prioritarios del gobierno. Es así que, una vez creado este ministerio, uno de los principales lineamientos que desarrolló el equipo técnico, como señala Carolina Trivelli (PUCP 2014), fue crear un sistema de evaluación en base a metas e indicadores con el objetivo de generar evidencia que fuese verificable y transparente de los resultados de este nuevo sector.

Por último, el nombramiento de actores con un perfil altamente técnico también responde al objetivo de generar interlocutores de igual nivel de formación y especialización frente a los tecnócratas del MEF. Como señala uno de los entrevistados, este objetivo se plantea desde la elaboración de la propuesta de creación del MIDIS, en la búsqueda de crear una mayor autonomía de este sector en relación a su contraparte en economía. Se observa que una vez creado este ministerio, como señala otro de los entrevistados, el alto perfil especializado de los técnicos del MIDIS permitió el establecimiento de un lenguaje común que facilitó las negociaciones con el MEF.

Si bien la necesidad del manejo técnico permite explicar el surgimiento de una tecnocracia en el MIDIS, el posicionamiento al interior del ministerio se debe a otros factores. En un corto periodo de tiempo, los tecnócratas del MIDIS lograron construir una imagen sólida basada en su carácter técnico, lo cual se explica, en gran parte, por el amplio margen de decisión y autonomía que los técnicos adquieren una vez creado el ministerio. Esta autonomía se tradujo en la capacidad para decidir sobre el rol, objetivos y metas de este ministerio como de los lineamientos de las políticas sociales a cargo de este sector.

Este margen de decisión para determinar la agenda de las políticas, se observa tanto en comparación a agencias de cooperación internacional y a los actores políticos nacionales. En relación a los organismos internacionales, como señalan dos de los entrevistados, sí hubo una asistencia técnica por parte de agencias de cooperación internacional y se tomó referencias de políticas sociales de otros países. No obstante, a diferencia de otros intentos de reformas tecnocráticas pasadas (Durand 2012), en este caso, las decisiones sobre el diseño de los programas y las políticas públicas fueron parte de una agenda propia desarrollada por la tecnocracia del MIDIS.

En esa misma línea, como señala Dargent (2012), si bien usualmente hay mucha cercanía con instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial o agencias de cooperación, los tecnócratas tienen agendas autónomas frente a ellos. Sin embargo, esta autonomía se refuerza en un contexto económico de bonanza financiera, en los cuáles estos organismos pierden capacidad de presión e importancia. Es así que, en un contexto económico en el que ya no se requiere de recursos externos para impulsar reformas, el financiamiento de la creación del MIDIS se sustentó en el tesoro público. Como señala un entrevistado, esto permitió que tuvieran mayores márgenes de autonomía en relación a su contraparte extranjera.

Por otro lado, se observa una amplia facultad para la elaboración de agendas propias en relación a los actores políticos de más alto nivel. Como señala Dargent, muchas veces esta autonomía excede los intereses políticos inmediatos e incluso pueden llegar a afectarlos. Esto se debe a que los políticos no suelen tener un alto nivel de *expertise* para el manejo de los programas sociales, por lo que el técnico suele tener un mayor margen para la toma de decisiones (Dargent

2008). Este tipo de decisiones con consecuencias controversiales y políticamente riesgosas, se ejemplifica con el cierre del programa social PRONAA en mayo de 2012. Como señala uno de los entrevistados, esta decisión parte de la evaluación de la dirección del MIDIS, la cual fue presentada junto a los escenarios posibles al presidente Humala y al Consejo de Ministros, quienes dieron su respaldo político. Este apoyo fue clave para que el equipo técnico tuviese una mayor autonomía e independencia para desempeñar las políticas a su cargo.

Es así que estos técnicos tuvieron independencia para el establecimiento de una agenda propia tanto frente a agencias de cooperación internacional, como frente a los intereses políticos del gobierno. Pero también, se observa que este primer equipo del MIDIS, conformado por directores y asesores, tuvo total independencia para la delimitación del perfil de los técnicos de este sector y la conformación del equipo ministerial, lo cual permite comprender el posicionamiento de una tecnocracia en este sector en un corto periodo de tiempo.

Cabe resaltar que uno de los factores que permite la autonomía para la conformación de una tecnocracia en este sector se debe a su creación sin una base institucional previa. Lo que no ocurrió con el de Cultura, que se crea sobre la base del Instituto Nacional de Cultura (INC) o el de Ambiente, que se crea sobre la base del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). Esto permitió que el equipo inicial de este ministerio tuviera un mayor margen de acción para la elaboración del perfil de quienes conformarían cada área dentro de este sector.

En suma, frente a los cuestionamientos del posible uso político y clientelar producto de los antecedentes de la política social, surge la necesidad de darle legitimidad a este nuevo ministerio y de despejar las críticas expuestas en la sección anterior. Por ello, se decide el nombramiento sobre la base de un perfil técnico y no político en la dirección de este sector. A su vez el amplio margen de decisión o autonomía que tuvieron estos técnicos, tanto frente a organismos de cooperación internacional en un contexto de bonanza económica, como frente a actores políticos locales, en un escenario de total respaldo del gobierno de turno, permite comprender el posicionamiento del carácter tecnocrático de este ministerio.

### **Perfil tecnocrático del primer cuerpo ministerial del MIDIS**

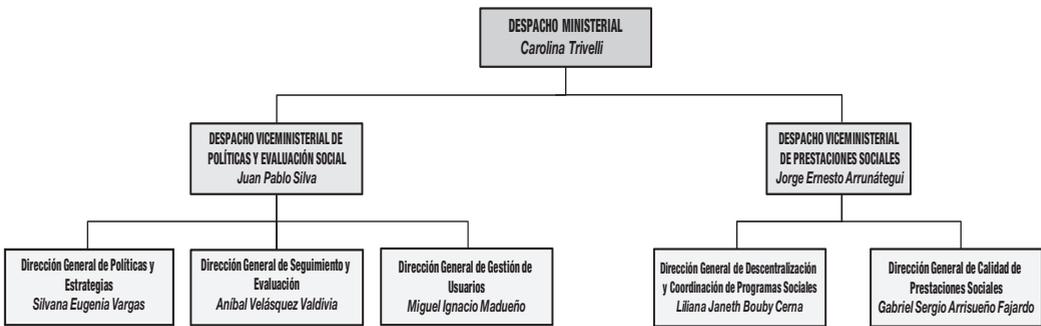
Si bien pueden desarrollarse diferentes tipos de tecnócratas dependiendo de cada sector y del entorno político y social determinado, se puede identificar el perfil de cada uno en función a características comunes. Siguiendo la definición propuesta en el marco teórico, en esta sección se analiza el perfil tecnocrático del primer cuerpo ministerial del MIDIS en base a tres dimensiones: el haber ocupado puestos decisionales en el Estado, el tener un alto nivel de *expertise* y formación técnica, y haber sido designado debido a esta *expertise* y no a factores políticos. Para observar esta primera dimensión, se analiza los registros de las trayectorias profesionales dentro de instancias gubernamentales. Para evaluar la segunda característica, se observa las universidades, las carreras e instituciones académicas y *think tanks* a los que estuvieron vinculados. Finalmente, para evidenciar que los tecnócratas se caracterizan por su poca o nula participación en política (Dargent 2012: 24) se verifica si los actores en mención han tenido o tienen algún tipo de filiación y participación en partidos políticos.

Para el establecimiento de un perfil tecnocrático se sigue la metodología utilizada por Catherine Conaghan (1998). Ella construye el perfil tecnocrático del funcionario del MEF en los 90 en base a un recuento de las instituciones de pregrado y postgrado de los economistas de alto rango de dicho sector. También toma en consideración las posiciones de alta dirección que llegaron a ocupar y cómo lograron, en base a sus características técnicas, habilidades y redes de contactos, establecerse como *policy makers*.

Siguiendo lo planteado por Conaghan, se establece el perfil de los tecnócratas que ocuparon los cargos de alta dirección en el primer cuerpo ministerial del MIDIS, en base a ciertos *common backgrounds*. Se toman en consideración sus trayectorias académicas, puestos en posiciones clave dentro de la toma de decisiones de los organismos públicos, y el factor académico o de especialización técnica como criterio para su ingreso a dichos puestos. Es así que los actores que conformaron el primer cuerpo ministerial de alta dirección del MIDIS fueron: Carolina Trivelli como Ministra del MIDIS, Juan Pablo Silva como Viceministro de Políticas y Evaluación Social y Jorge Ernesto Arrunátegui como Viceministro de Prestaciones Sociales. Dentro de las Direcciones Generales también se encontraron a las siguientes personas: Silvana Vargas, Aníbal Velásquez, Miguel Madueño, Janeth Bouby y Gabriel Arrisueño.

Sobre la base de la exploración exhaustiva de las hojas de vida y currículos de quienes ocuparon los puestos señalados en el Gráfico 1, se busca observar patrones en cuanto al perfil tecnocrático.

**Gráfico 1. Organigrama del primer cuerpo de la Alta Dirección del MIDIS**



Elaboración propia. Fuente: página web del MIDIS.

En primer lugar, como se observa en la Tabla 2, a excepción de Carolina Trivelli, todos los actores que ocuparon cargos dentro de la alta dirección del MIDIS tenían experiencia previa en el sector público. Siete de los tecnócratas en análisis ocuparon puestos dentro de la alta dirección organismos del Estado. Por ejemplo, Jorge Arrunátegui ha sido Gerente de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento y luego Presidente Ejecutivo de SERVIR; Juan Pablo Silva ha tenido una importante carrera dentro del MEF donde comenzó como consultor; Miguel Madueño, Janeth Bouby y Aníbal Velásquez han ocupado puestos de alta dirección en el Ministerio de Salud y en el Instituto Nacional de Salud.

En segundo lugar, se observa su formación y vinculación a *think tanks* e instituciones internacionales. Por un lado, todos han realizado estudios de pregrado en universidades dentro del país. La Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) es la principal casa de estudios entre los tecnócratas. Otras casas de estudio son la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa (UNSA). Asimismo, otra característica importante, es que la gran mayoría ha estudiado carreras que pertenecen a las ciencias sociales y económicas: cuatro de ocho tienen el grado de bachiller en Economía, mientras que tres de ellos estudiaron otras carreras como Derecho, Sociología y Medicina. Por lo tanto, una primera descripción del perfil del alto directivo del MIDIS es un profesional de las ciencias sociales y/o económicas con pregrado en una universidad dentro del país.

**Tabla 1. Perfiles del primer cuerpo de tecnócratas de la Alta Dirección del MIDIS**

NOMBRES	Puestos que ocuparon en el MIDIS	UNIVERSIDADES		Carreras		Instituciones	Experiencia Previa en el Org. Estado
		Pregrado	Postgrado	Pregrado	Postgrado		
Carolina Trivelli	Ministra	PUCP	Penn State U.	Economía	M. Economía Agraria	BW/BID/USAID/ IDRC/IEP	
Juan Pablo Silva Macher	Viceministro de Políticas y Evaluación Social	PUCP	Columbia University	Economía	M. Administración Pública	BW/CARE	MINEDU (feb-1996/feb-2000), MEF (mar-2000/dic-2000, feb-2003/oct-2011)
Jorge Arrunátegui	Viceministro de Prestaciones Sociales	PUCP	Syracuse University/ London School of Economics and Political Science	Economía	M. Administración Pública /Relaciones Internacionales /Health Policy & Demography	OMS, OIT, GRADE, Instituto APOYO	MINTRA (1997-2003), MEF (ene-2003/dic-2005) SERVR (dic-2008/oct-2011)
Anibal Velasquez Valdivia	Dirección General de Seguimiento y Evaluación	UNSA	Universidad de Carabobo	Médico-Cirujano	M. Malaria y Saneamiento		Instituto Nacional de Salud (dic-2008/abril-2010)
Miguel Ignacio Madueño Dávila	Dirección General de Gestión de Usuarios	PUCP	Universidad de Illinois	Economía	M. en Ciencias de Política Económica	Abt Associates	MINSA
Silvana Vargas Winstansley	Dirección General de Políticas y Estrategias	PUCP	Penn State U.	Sociología	Ph.D Rural Sociology & Demography	BW/OIT	MINEDU
Gabriel Arrisueño	Dirección General de Calidad de Prestaciones Sociales	PUCP	Syracuse University	Derecho	M. Administración Pública /M. Relaciones Internacionales	ILD/CSIS	PCM (ene-2005/dic-2005)
Janeth Bouby Cerna	Dirección General de Descentralización y Coordinación de Programas Sociales	UNMSM	Maastricht School of Management/Universidad de Chile/ PUCP		M. Administración Estratégica /M. Salud Pública /M. Gerencia Social	USAID/BM	MINSA

Elaboración propia. Fuente: bases de datos con la recopilación de información virtual de los Currículos Vitales y las transcripciones de entrevistas realizadas.

Por otro lado, siguiendo con la definición de tecnócrata, que establece que este se caracteriza por contar con un alto nivel de especialización académica (Collier 1979: 403), se observa que todos cuentan con estudios de posgrado o maestría. La gran mayoría de tecnócratas vinculados al MIDIS han realizado sus estudios de maestría en el extranjero. Asimismo existe un patrón en relación a las áreas de especialización dentro de los masters o maestrías que realizan en las materias de ciencias de la administración pública y *public management*. En efecto cuatro, de las personas que ocuparon cargos en la alta dirección han estudiado una Maestría en Administración Pública en el extranjero en universidades como Columbia University o Syracuse University. Tanto Arrunátegui como Arrisueño estudiaron una Maestría en Administración Pública en Syracuse University. Mientras que la ministra Trivelli estudió una maestría en Economía Agraria en Pennsylvania State University, donde también Silvana Vargas obtuvo su PhD en Sociología Rural y Demografía.

Si bien no se puede hacer generalizaciones en cuanto a la totalidad de quienes conformaron el MIDIS, se puede identificar algunas características de sus puestos más altos. De esa forma, se observa en el perfil de la alta dirección del MIDIS lo siguiente: (i) estos cuentan con estudios de posgrado, (ii) dichos estudios han sido realizados en el extranjero, principalmente en Estados Unidos, y (iii) la mayoría cuenta con estudios de maestría en áreas vinculadas a la gestión y administración pública.

Los profesionales de la alta dirección del MIDIS mantienen vinculación con instituciones intergubernamentales, organismos de cooperación internacional y *think tanks*. Entre ellos

resaltan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), USAID, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a nivel internacional. Mientras que a nivel local resaltan GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo) y el IEP (Instituto de Estudios Peruanos). Esta vinculación se debe a que, en algún momento de las carreras profesionales de los actores en mención, han trabajado como consultores, investigadores y *advisors* debido a sus perfiles de alta profesionalización y destreza.

En tercer lugar, tomando en cuenta que estos puestos de alta dirección fueron cargos de confianza, se confirma que el criterio de selección de estos actores estuvo basado en su perfil técnico. Esto se corrobora en la ausencia de su participación en organizaciones políticas, ello debido a que no se encontró registro alguno de trayectoria política mediante una exploración en el portal del InfoGob del Jurado Nacional de Elecciones.

En suma, luego de haber revisado las hojas de vida y experiencia de los tecnócratas en mención, se puede establecer un perfil del primer equipo directivo del MIDIS. Ellos se caracterizan por su experiencia en puestos decisionales dentro del Estado, además de contar un alto nivel de *expertise* y formación técnica, lo cual les permitió haber accedido a estos puestos dentro del ministerio.

Por lo anteriormente señalado, este artículo explora los factores que permitieron que surja un ministerio caracterizado por su carácter tecnocrático (Norma 2014: 102). Debido a lo cual, en primer lugar, se desarrolla la discusión en torno al concepto de tecnócrata y el surgimiento de la tecnocracia en América Latina y el Perú. En segundo lugar, se explora los factores que permitieron la creación de un ministerio de carácter técnico en el proceso de diseño y aprobación del MIDIS, y que se instalase una tecnocracia una vez creado este sector. Por último, se presenta las características del perfil tecnocrático del primer cuerpo de alta dirección del MIDIS.

## Conclusiones

Este artículo busca establecer los factores que permitieron el surgimiento de una tecnocracia en el MIDIS. Para ello, de acuerdo al ciclo de políticas públicas, siguiendo las distintas etapas del proceso creación del ministerio desde su diseño hasta su implementación, se identifican tres factores que permitieron que esta institución tuviera un carácter técnico.

Por un lado, el surgimiento de una tecnocracia se explica a partir de la existencia de un consenso sobre la importancia de que la política social estuviera a cargo de una entidad que cuente con legitimidad y autonomía. Este consenso nace en base a los resultados poco eficientes de la política social, generados por la falta de articulación y coordinación, y de las críticas al uso político y clientelar del sector. Debido a ello, los asesores técnicos del Ejecutivo deciden instaurar un Ministerio con características técnicas que responde a una doble necesidad: generar un actor que cuente con legitimidad y autonomía.

La búsqueda de legitimidad para el nuevo sector responde a los cuestionamientos sobre el posible uso político que el nuevo gobierno podría darle a la política social, cuya creación respondía a una de las principales promesas de campaña del electo Presidente. Por su parte, la importancia de generar un actor autónomo responde, por una parte, a una preocupación por evitar que el sector sea utilizado por intereses políticos y, aún más importante, responde a la necesidad de contar con interlocutores iguales en relación al MEF. Ello con el objetivo de lograr un mayor control sobre la política social y facilitar las negociaciones y procesos con este ministerio.

El entorno político, caracterizado por el alto respaldo a los asesores técnicos y la escasa interferencia de actores políticos en su trabajo, también permite que los técnicos involucrados en el diseño e implementación de la institución tuvieran un amplio margen de maniobra para la

toma de decisiones. Finalmente, fueron estos actores los que determinaron las características de la institución.

Es así que, como hemos visto, en la etapa del diseño, hubo un total respaldo a la propuesta de creación del ministerio elaborada por el equipo de asesores técnicos. Del mismo modo, durante la implementación del Ministerio, hubo un amplio apoyo al cuerpo de tecnócratas designados en la alta dirección de la institución. Este respaldo político se expresa en que los técnicos reciben el encargo de Humala para la elaboración de la propuesta, del mismo modo que, una vez creado el Ministerio, el cuerpo de tecnócratas recibe la delegación de delinear los objetivos y lineamientos de políticas públicas y programas sociales ya definidos por el equipo de técnicos predecesor. Importa destacar la nula intervención del partido en la elaboración de la propuesta que se termina aprobando. De igual manera, los asesores políticos de la campaña pierden protagonismo en relación a su contraparte técnica en la elaboración del diseño del MIDIS y en la designación posterior de los puestos de dirección de este ministerio.

Sumándose a ello, el respaldo que reciben los técnicos también se expresa en el apoyo de la bancada de gobierno en la votación y debate sobre la aprobación de la creación del MIDIS en el Congreso. Finalmente, una vez implementado el ministerio, el entorno político favorable a los tecnócratas se expresa en el total respaldo político a las decisiones y a la agenda planteada, incluso en los casos en que estas fueron políticamente riesgosas. Un ejemplo de ello es el planteamiento del cierre del PRONAA en 2012.

Finalmente, el tercer factor que explica el posicionamiento de tecnócratas en el MIDIS es precisamente el perfil de los asesores técnicos involucrados en el proceso, que les permitió contar con una amplia capacidad. Como se ha visto a lo largo del desarrollo, actores caracterizados por ser independientes y por su perfil técnico son finalmente quienes deciden, gracias a los dos factores anteriormente expuestos, qué lineamientos seguiría este ministerio y quienes se encargan de conformar el primer cuerpo directivo.

El cuerpo ministerial que se conforma también se caracteriza por su alto nivel de *expertise* técnico, como se observa en el análisis de sus perfiles y trayectorias. Estas características permiten un amplio margen de decisión para la determinación de los objetivos y lineamientos de las políticas sociales a su cargo. De hecho, estos actores tuvieron una autonomía para elaborar una agenda propia tanto frente a agencias de cooperación internacional como de actores políticos, a diferencia de la trayectoria previa de la política social en el Perú.

Todavía queda mucho por estudiar en esta materia. Debido a las características específicas en las que se da el establecimiento de una tecnocracia en este sector, queda abierta la pregunta por las posibles limitaciones de la consolidación de una tecnocracia una vez que se da el cambio de gobierno. Si bien estos técnicos han sido capaces de elaborar una agenda propia, un cambio en las condiciones favorables que permitieron el ascenso de estos actores podría determinar una variación en el carácter tecnocrático del ministerio. En ese sentido, queda pendiente para futuras líneas de investigación explorar la sostenibilidad del desarrollo de esta tecnocracia ante un cambio de gobierno. Asimismo, queda por analizar el surgimiento de tecnócratas en otros sectores sociales del Estado, como por ejemplo en el sector cultura, educación o salud. Si bien esta investigación buscó contribuir a la literatura sobre tecnocracias vinculadas a sectores sociales en el Perú, se observó que la tecnocracia del MIDIS surge en un escenario político muy particular. Es así que importa contrastar esta experiencia con otras instituciones en búsqueda de un mayor entendimiento del fenómeno tecnocrático. De igual importancia, la investigación sobre las tecnocracias en la región podría complementarse con el uso de otro tipo de metodologías. Por ejemplo, se puede lograr un mayor entendimiento del surgimiento de tecnocracias en las cúpulas estatales a través de un análisis de redes, el cual permitiría una aproximación a los vínculos y conexiones de estos actores.

## Referencias

- Camp, R. 1985. «The political technocrat in Mexico and the survival of the political system». *Latin American Research Review* vol. 20, No: 97–118.
- Centeno, M.Á. 1993. «The New Leviathan: The Dynamics and Limits of Technocracy». *Theory and Society* vol. 22, No-3.
- Centeno, M.Á. y P. Silva. 1998. *The Politics of Expertise in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- Cochrane, J. 1967. «Mexico's new científicos: The Díaz Ordaz cabinet». *Inter-American Economic Affairs* vol. 21, No: 61–72.
- Collier, D. 1979. *The new authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Conaghan, Catherine. 1998. «Stars of the Crisis: The Ascent of Economists in Peruvian Public Life». *The Politics of Expertise in Latin America*. Ed. Miguel A. Centeno y Patricio Silva. New York: Palgrave Macmillan.
- Congreso de la República. 2011. Proyecto de Ley N° 125/2011-PE. Lima: Congreso de la República del Perú.
- 2011b. Dictamen del Proyecto de Ley N° 125/2011-PE que propone la Ley de Creación, Organización y Funciones. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado. Lima: Congreso de la República del Perú.
- 2011c. Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 125/2011-PE que propone la Ley de Creación, Organización y Funciones. Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad. Lima: Congreso de la República del Perú.
- 2011d. Transcripción de la sesión de Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado. Primera legislatura ordinaria de 2011 (Martes 13 de setiembre de 2011). Lima: Congreso de la República del Perú.
- 2011e. Transcripción de la sesión de Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad. Primera legislatura ordinaria de 2011 (Miércoles 14 de setiembre de 2011). Lima: Congreso de la República del Perú.
- 2011f. Diario de los debates. Primera legislatura ordinaria de 2011 (Jueves 22 de setiembre de 2011). Lima: Congreso de la República del Perú.
- 2011g. Oficio N°219-2011-PR. Lima: Congreso de la República del Perú.
- 2011h. Dictamen recaído sobre la Autógrafa observada por el Poder Ejecutivo de la Ley de Creación, Organización y Funciones. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado. Lima: Congreso de la República del Perú.
- Contraloría General de la República. 2008. *Programas sociales en el Perú. Elementos para una propuesta desde el control gubernamental*. [www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/ProgramassocialesenelPeru.Elementosparaunapropuestadesdeelcontrolgubernamental-ContraloriaGeneraldeLaRepublica.pdf](http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/ProgramassocialesenelPeru.Elementosparaunapropuestadesdeelcontrolgubernamental-ContraloriaGeneraldeLaRepublica.pdf)
- Correa, Norma. 2014. «Panel». *Inclusión Social: Enfoques, Políticas y Gestión Pública en el Perú. VIII Seminario de Reforma del Estado*. Ed. Ismael Muñoz. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- 2013. «Políticas sociales en el Perú: del asistencialismo a la inclusión social». *Políticas Públicas por la Inclusión Social: Políticas Sociales, Económicas, Descentralización y telecomunicación*. Ed. Omar Coronel. PerúDebate, Año 3, N°4, Marzo 2013. <https://es.scribd.com/doc/156613728/PeruDebate-Politicas-Publicas-por-la-Inclusion-Social>
- Dargent, Eduardo. 2012. «Technocracy under democracy: Assessing the Political Autonomy of Experts in Latin America». Dissertation: University of Texas at Austin. <http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/ETD-UT-2012-05-5000/DARGENT-DISSERTATION.pdf?sequence=1>.

- 2008. *Islas de Eficiencia y Reforma del Estado: Ministerios de Economía y de Salud 1990-2008*. Proyecto Breve Abierto. CIES. [www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/islas-de-eficiencia-y-reforma-del-estado.pdf](http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/islas-de-eficiencia-y-reforma-del-estado.pdf)
- Dávila, M. 2010. «Tecnocracia y democracia en el Chile contemporáneo: el caso de los gobiernos de la Concertación (1990-2010)». *Revista de Sociología* vol.24, No: 199–217.
- Domínguez, J. 1996. *Technopols: Freeing politics and markets in Latin America in the 1990s*. University Park: Penn State University Press.
- Durand, Francisco. 2012. «El debate sobre la captura del Estado peruano». *Perú Hoy, La gran continuidad*. Lima: Desco, 19-56. [www.desco.org.pe/sites/default/files/publicaciones/files/Per\\_\\_Hoy\\_julio\\_2012a.pdf](http://www.desco.org.pe/sites/default/files/publicaciones/files/Per__Hoy_julio_2012a.pdf)
- Fischer, Frank. 1990. *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park: Sage.
- Fonseca, Ana. 2006. *Los sistemas de protección social en américa latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*. Nueva York: Regional Bureau of Latin America and the Caribbean (RBLAC), UNDP. [http://files.uladech.edu.pe/Virtual\\_Educa/DARES\\_PL\\_2010/sesion5/protecci%C3%B3n%20social%20en%20el%20per%C3%BA.pdf](http://files.uladech.edu.pe/Virtual_Educa/DARES_PL_2010/sesion5/protecci%C3%B3n%20social%20en%20el%20per%C3%BA.pdf)
- Geddes, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Grindle, M.S. 1977. «Power, expertise, and the 'técnico': Suggestions from a Mexican case study». *Journal of Politics* vol.39, No: 399–426.
- INEI. 2009. *Perú: Población empadronada de beneficiarios del programa del vaso de leche 2006-2008*. Lima: IEP. [www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib0874/libro.pdf](http://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0874/libro.pdf)
- Latinobarómetro. 2011. *Informe 2011*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. [www.infoamerica.org/primeralib\\_2011.pdf](http://www.infoamerica.org/primeralib_2011.pdf)
- Levitsky, Steven y Lucan Way. 2012. «Beyond Patronage: Violent Struggle, Ruling Party Cohesion, and Authoritarian Durability». *Perspectives of Politics* vol 10, No-4.
- Levitsky, Steven y Kenneth Roberts. 2011. *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: John Hopkins University.
- Loureiro, M.R. 1997. *Os economistas no governo*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas.
- Meynaud, J. 1968. *Technocracy*. Londres: Faber and Faber.
- O'Brien, Eduardo. 2002. *Informe sobre programas sociales*. Lima: Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza. [www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc\\_00536.pdf](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc_00536.pdf)
- O'Donnell, Guillermo. 1973. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: University of California Press.
- PUCP. 2014. Las políticas sociales y la propuesta del MIDIS. Lima: Escuela de Gobierno PUCP. 37 min. [www.youtube.com/watch?v=wyQj336VojE](http://www.youtube.com/watch?v=wyQj336VojE)
- 2012. *Viernes económico Política Social: Agenda y el Nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*. Lima: PUCP. 60 min. <http://videos.pucp.edu.pe/videos/ver/2653113167fed6dbb4405b3e3a0713b2>
- Saco, Alejandro. 2014. «La disputa por el sistema de salud». *Perú Hoy Más a la derecha Comandante*. Lima: DESCO, 113-132. [www.desco.org.pe/sites/default/files/publicaciones/files/07%20A%20SacoPer%C3%BA%20Hoy%20julio%202014.pdf](http://www.desco.org.pe/sites/default/files/publicaciones/files/07%20A%20SacoPer%C3%BA%20Hoy%20julio%202014.pdf)
- Silva, P. 2006. «Los tecnócratas y la política en Chile: Pasado y presente». *Revista de Ciencia Política* vol. 26, No: 175–190.

- 1997. «Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina». Nueva Sociedad No-152: 68-77.
- Tanaka, Martín y Carolina Trivelli. 2002. «Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori». Serie: Documentos de Trabajo-Sociología y Política No-31: 49. [www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/tanakatrivelli.pdf](http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/tanakatrivelli.pdf)
- Teichman, Judith A. 2001. «The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina and Mexico». Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe vol 14, No-2. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Vásquez Huamán, Enrique. 2006. *Programas Sociales ¿de Lucha Contra La Pobreza?: Casos Emblemáticos*. Lima: CIES, Universidad del Pacífico. [www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Programas\\_Sociales\\_EVasquez.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Programas_Sociales_EVasquez.pdf)
- Vernon, R. 1963. *The Dilemma of Mexico's Development*. Cambridge: Harvard University Press.

## **Anexo 1**

### ***Entrevistas personales***

1. Arrisueño Fajardo, Gabriel. 2014. Ex Director General de Calidad de Prestaciones Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. 15 de mayo.
2. Arrunátegui Gadea, Jorge. 2014. Ex Viceministro de Prestaciones Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. 23 de septiembre.
3. Correa Aste, Norma. 2014. Especialista en políticas sociales. Investigadora del Departamento Académico de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 16 de julio.
4. Escobal D'Angelo, Javier. 2014. Investigador Asociado de GRADE. Ex asesor del MEF y del Área de Desarrollo Rural de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. 8 de Septiembre.
5. Jiménez Jaimes, Félix. 2014. Coordinador responsable del Plan de Gobierno 2011-2015. 5 de septiembre.
6. López Jiménez, Sinesio. 2014. Ex asesor de la Presidencia del Consejo de Ministros del Gobierno de Ollanta Humala. 23 de mayo.
7. Lynch Gamero, Nicolás. 2014. Ex asesor del presidente Ollanta Humala. 19 de septiembre.
8. Vargas Winstanley, Silvana. 2014. Ex Directora General de Políticas y Estrategias del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y Ex asesora Ad Honorem del Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial de Desarrollo e Inclusión Social. 17 y 20 de junio.