



ACTUAR, CONFIAR Y CONECTAR CAMINOS

EL VALOR DE LA ACCIÓN
CONJUNTA PARA EL
DESARROLLO SOSTENIBLE



ACTUAR, CONFIAR Y CONECTAR CAMINOS

EL VALOR DE LA ACCIÓN
CONJUNTA PARA EL
DESARROLLO SOSTENIBLE

Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2025

CRÉDITOS INSTITUCIONALES

EQUIPO COORDINADOR DEL INFORME DE DESARROLLO HUMANO

Bettina Woll, representante residente PNUD - Perú

Xavier Hernández, representante residente adjunto PNUD - Perú

Ivan Lanegra, coordinador general del Informe de Desarrollo Humano

Carlos de los Ríos, economista senior del PNUD - Perú

Lisette Vásquez, analista especializada de administración pública y participación

Isela Palacios, asistente administrativa



[Acceso al informe completo](#)

GRUPO IMPULSOR DEL INFORME DE DESARROLLO HUMANO

Denise Ledgard, oficial de gobernabilidad democrática

Franco Villagarcía, oficial de prosperidad y reducción de la pobreza

Juan de la Puente, asesor político

Karim Capristán, coordinadora de comunicaciones

CONSULTORES

Gonzalo Alcalde, Roxana Barrantes, Gustavo Fernández, Abril Godínez,

Jorge Morel y Francisco Santa Cruz.

CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL

Karina Beteta, Nelly Paredes, Francisco Sagasti, Jesús Salazar, Carolina Trivelli,

Carlos Vásquez, Giovanna Vásquez y Lía Zevallos.

CONSEJO CONSULTIVO INTERNACIONAL

Jairo Acuña, Fernando Aramayo, José Cruz-Osorio, Francisco Diez, Almudena

Fernández, Gustavo Fernández, y Moema Freire.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

No. 2025-06581

Copyright © 2025

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Av. Jorge Chávez 275, Miraflores, Lima.

<https://www.undp.org/es/peru>

Corrección de estilo: Diego Otero

Diagramación: Cayo Navarro

Portada: Tres Mitades

Primera edición: Julio de 2025

Se terminó de imprimir en:

Gráfica DIHUSA

Cal. Pedro Ruiz 292 Azconazn Antig Int. 3

Breña - Lima - Lima

Este Informe puede ser reproducido en su totalidad o en parte
en cualquier medio, citando la fuente.

CITA SUGERIDA

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Actuar,
confiar y conectar caminos: El valor de la acción conjunta para
el desarrollo sostenible. Informe sobre Desarrollo Humano.
Perú, 2025. Lima, PNUD, 2025.

6	Glosario de términos
7	Presentación
12	Resumen ejecutivo
26	Capítulo 1 Desarrollo humano y gobernabilidad: una revisión conceptual
48	Capítulo 2 Trayectorias de la gobernabilidad en el Perú
88	Capítulo 3 Capacidad de actuación, gobernabilidad y desarrollo humano
118	Capítulo 4 Los principales retos del país y su relación con la gobernabilidad y el desarrollo humano
154	Capítulo 5 Desafíos de la gobernanza democrática: tres ejemplos
184	Capítulo 6 Actores y capacidad de actuación
208	Capítulo 7 Escenarios de la gobernabilidad y el desarrollo humano en el mediano plazo
228	Conclusiones y líneas de acción
234	Agradecimientos
240	Anexo 1
250	Anexo 2

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Acnur	Agencia de la ONU para los Refugiados
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Ceplan	Centro de Planeamiento Estratégico
Devida	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
Enades	Encuesta Nacional de Percepción de Desigualdades
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
GIRH	Gestión Integrada de Recursos Hídricos
ICE	Índice de capacidad estatal
IDE	Índice de densidad del Estado
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral
IDH	Índice de desarrollo humano
Idhal	Instituto de Desarrollo de América Latina
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INPE	Instituto Nacional Penitenciario
IPC	Índice de percepción de la corrupción
Lapop	Latin American Public Opinion Project
LGTBI	Personas lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales
Minam	Ministerio del Ambiente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PBI	Producto bruto interno
PNPC	PNPC Pequeños negocios con puerta a la calle
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Reniec	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
Serfor	Servicio Forestal y de Fauna Silvestre
Sucamec	Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil
V-Dem	Varieties of Democracy
Vraem	Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro
WJP	World Justice Project

PRESENTACIÓN

La octava edición del Informe Nacional de Desarrollo Humano, titulado “Actuar, confiar y conectar caminos: el valor de la acción conjunta para el desarrollo sostenible”, es un aporte a la comprensión de los desafíos y oportunidades del Perú en materia de gobernabilidad y su impacto sobre el desarrollo humano. El informe destaca el papel central que tiene la cooperación interinstitucional e interpersonal para la gobernabilidad efectiva y el desarrollo sostenible. En este orden de ideas, el proceso participativo llevado a cabo durante su preparación ha sido clave para fortalecer el análisis, la confianza y el compromiso compartido. Al incorporar perspectivas de diferentes regiones del país —con la participación de personas de los sectores público y privado, de la sociedad civil, de la academia, de la cooperación internacional, incluyendo a jóvenes, mujeres, indígenas y afrodescendientes— hemos enriquecido la visión colectiva sobre los caminos a seguir. A todas quienes contribuyeron con su voz y compromiso, mi mayor agradecimiento.

Como destaca el informe, son notables los logros del Perú en crecimiento económico y en la reducción de la pobreza durante las últimas décadas, así como la mejora de las capacidades estatales en el marco de sucesivos e ininterrumpidos ciclos electorales. Estos logros se reflejan en las mejoras del índice de desarrollo humano (IDH) y del índice de densidad del Estado (IDE), que mide la presencia de los servicios públicos en el territorio y es publicado por el PNUD Perú desde 2009. El informe actualiza, a nivel distrital, los datos del IDH y del IDE, permitiendo una visión detallada de la evolución territorial. Los resultados, en ambos casos, también nos revelan que las brechas territoriales subsisten.

En este contexto, los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares entre 2013 y 2024 muestran que para la mayoría de la ciudadanía la democracia es importante y preferible a otras formas de gobierno, mientras que una minoría considera que funciona bien. A la vez, la confianza en las instituciones representativas es muy baja. Esto es significativo porque la desconfianza institucional dificulta la cooperación necesaria para impulsar el desarrollo del país, y limita la confianza interpersonal, la cual en el Perú es inferior al promedio en América Latina.

¿Cuál es, entonces, el desafío para alcanzar una gobernabilidad efectiva y un desarrollo humano sostenible en el Perú? Es importante destacar que el desarrollo no se define por lo que damos, sino por las opciones y oportunidades que construimos juntos. Por ello, es necesario impulsar un círculo virtuoso entre la efectividad estatal y legitimidad democrática que sea impulsado por la acción conjunta de peruanas y peruanos. Así, un clima favorable para la cooperación interinstitucional e interpersonal permitirá sostener las políticas y reformas que hagan posible aumentar de forma equitativa la efectividad del sistema político. Una ciudadanía que ve atendida sus expectativas confiará más, fortaleciendo la legitimidad del sistema político, lo que a su vez promoverá la ampliación del clima favorable para la cooperación.

En la lógica de este círculo virtuoso, resulta crucial mejorar las condiciones que enlazan mutuamente a la sociedad y el sistema político. Este desafío nos convoca a fortalecer la capacidad de actuación de las personas, brindándoles las herramientas necesarias para participar activamente en la construcción de su futuro y del porvenir colectivo del país. Es a partir de la acción y la confianza que será posible aumentar de forma equitativa la capacidad del Estado. Un sistema político efectivo y justo es fundamental para garantizar que las oportunidades lleguen a todos por igual, sin exclusiones, sin privilegios indebidos, con el firme propósito de servir a la ciudadanía. Para lograrlo, no podemos perder de vista la importancia del imperio de la ley. Solo con reglas claras, respetadas y aplicadas con justicia se puede consolidar una sociedad cuyo pilar sea la confianza mutua y que ofrezca oportunidades de prosperidad para todos sus integrantes. De ahí la relevancia de contar con una narrativa integradora, una en la que los anhelos de prosperidad de las peruanas y los peruanos no sean percibidos como rivales, ni ajenos, sino como caminos que deben conectarse.

En resumen, el informe nos recuerda el valor de la cooperación y la confianza. Es un llamado a conectar los caminos que nos conduzcan hacia el desarrollo humano. La ruta de transformación será progresiva y secuencial, aprovechando cada oportunidad—grande o pequeña—para avanzar. Prosperar juntos es posible. Crecer en unidad es necesario, y también lo es creer en las posibilidades que tienen las peruanas y peruanos de construir un país más próspero y justo.

No puedo concluir sin expresar mi agradecimiento al Gobierno del Perú, en particular al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a la Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional, al Instituto Nacional de Estadística e Informática y a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, quienes, junto al Instituto de Desarrollo Humano de América Latina de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDHAL-PUCP), integraron la junta del proyecto del informe. También extendiendo mi reconocimiento a los consejos consultivos del informe, nacional e internacional, al equipo profesional del PNUD y a las diversas organizaciones y personas que han colaborado con su preparación y orientación. La elaboración del informe ha sido financiada con recursos regulares del PNUD y con las contribuciones de la Embajada de Suiza en el Perú y del IDHAL PUCP. A nivel global los principales contribuyentes del PNUD son los países de República Federal de Alemania, Estados Unidos de América, Japón, la Confederación Suiza, Reino de los Países Bajos, Reino de Noruega, Reino de Suecia, Canadá, Reino de Dinamarca, la República de Corea, entre otros. A todos ellos mi profunda gratitud.

Bettina Woll

Representante residente en el Perú del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

RECUADROS

Recuadro 1.	Definiciones de efectividad, eficacia y eficiencia
Recuadro 2.	¿Qué es la gobernanza?
Recuadro 3.	Déficit y crisis de gobernabilidad
Recuadro 4.	Los medios y fines del desarrollo
Recuadro 5.	Gobernabilidad: evidencia desde el índice multidimensional de bienestar del Perú
Recuadro 6.	Definiciones de densidad del Estado y capacidad estatal
Recuadro 7.	Principales conclusiones de los talleres regionales sobre la efectividad del sistema político
Recuadro 8.	Principales conclusiones de los talleres regionales sobre la legitimidad del sistema político
Recuadro 9.	Los desafíos del financiamiento de las campañas electorales
Recuadro 10.	Las políticas de gobierno abierto
Recuadro 11.	Principales conclusiones de los talleres regionales sobre la participación política
Recuadro 12.	Evolución reciente de la conflictividad social
Recuadro 13.	Actitudes de rechazo a las personas en pobreza entre los adultos peruanos
Recuadro 14.	Principales conclusiones de los talleres regionales sobre las asimetrías de poder
Recuadro 15.	Afectos y desafectos por el sistema político
Recuadro 16.	La violencia contra las mujeres y las niñas
Recuadro 17.	El impacto de la extorsión en Trujillo y Pataz (La Libertad)
Recuadro 18.	Crecimiento de las economías ilegales y la corrupción
Recuadro 19.	El enfoque de eMonitor+
Recuadro 20.	Conectando conocimiento para la resiliencia hídrica en los Andes
Recuadro 21.	Gobernanza de los recursos hídricos y gobernanza climática
Recuadro 22.	Violencia digital contra las mujeres
Recuadro 23.	Un contexto difícil: una reacción en contra (backlash) de los derechos de las mujeres y la igualdad de género
Recuadro 24.	¿Qué podemos hacer para reducir la polarización, abordar los retrocesos y desafíos para la igualdad de género?
Recuadro 25.	Enfrentando la xenofobia y la discriminación
Recuadro 26.	¿Qué tipo de beneficios puede ofrecer una visión prospectiva?
Recuadro 27.	Las cifras del proceso participativo del Informe de Desarrollo Humano 2025

FIGURAS

Figura 1.	Índice de desarrollo humano (IDH) entre los años 1990 y 2023
Figura 2.	Resultados del índice de desarrollo humano (IDH) al 2024 a nivel distrital
Figura 3.	La gobernabilidad: un equilibrio dinámico
Figura 4.	Resultados del índice de densidad estatal (IDE) al 2024 a nivel distrital
Figura 5.	Apoyo y satisfacción con la democracia y confianza en institucionales representativas entre los años 2013 y 2024, según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho)
Figura 6.	Porcentaje de participación de las mujeres en las elecciones al Congreso de la República entre los años 2001 y 2021
Figura 7.	Porcentaje de personas encuestadas que consideran que se gobierna para el bien de todo el pueblo entre los años 2004 y 2024: Perú y América Latina
Figura 8.	Porcentaje de personas encuestadas que consideran que se puede confiar en la mayoría de las personas entre los años 2001 y 2024: Perú y América Latina
Figura 9.	Percepciones sobre el Estado: 2024
Figura 10.	Relación entre las dimensiones de la gobernabilidad
Figura 11.	Círculo virtuoso entre efectividad y legitimidad del sistema político
Figura 12.	Cuatro posibles escenarios de la gobernabilidad en el mediano plazo
Figura 13.	¿Qué es el desarrollo humano?
Figura 14.	Una concepción sobre la gobernabilidad
Figura 15.	Gobernabilidad, gobernanza y las acciones gubernamentales
Figura 16.	Capacidad de actuación (agencia) y desarrollo humano
Figura 17.	Gobernabilidad democrática y el desarrollo humano
Figura 18.	Línea de tiempo de las perspectivas y prioridades al abordar la gobernabilidad y el desarrollo
Figura 19.	Asimetrías de poder y gobernanza
Figura 20.	Contexto histórico y nuevos desafíos de la gobernabilidad

Figura 21.	La dinámica de las relaciones asimétricas
Figura 22.	Índice de Capacidad Estatal e Índice de Democracia Liberal: 1960-2015
Figura 23.	Porcentaje de población en situación de pobreza monetaria y variación anual del PBI per cápita: 2001 - 2024
Figura 24.	Índice de desarrollo humano (IDH) en el Perú entre los años 2017 y 2024
Figura 25.	Índice de desarrollo humano a nivel distrital en el año 2024
Figura 26.	Índice de densidad del Estado 2017-2024 (Promedio Nacional)
Figura 27.	Cambios en los componentes del IDE (a nivel departamental)
Figura 28.	Índice de densidad del Estado (IDE) a nivel distrital en el año 2024
Figura 29.	Relación en la variación del índice de densidad del Estado (IDE) y del índice de desarrollo humano (IDH) por distrito entre los años 2017 y 2024
Figura 30.	Promedio nacional del índice de capacidad estatal para la provisión de servicios públicos: 2015 - 2023
Figura 31.	Variación de los componentes del índice de capacidad de servicios públicos entre los años 2015 y 2023
Figura 32.	Índice de efectividad gubernamental del Perú y de América Latina y el Caribe entre los años 1996 y 2022
Figura 33.	Índice del imperio de la ley en el Perú y en América Latina y el Caribe entre los años 1996 y 2022
Figura 34.	Confianza en instituciones vinculadas al sistema de justicia 2014-2024.
Figura 35.	Status Index y Governance Index entre los años 2006 y 2024
Figura 36.	Índice de calidad regulatoria en Perú y en América Latina entre los años 1996 y 2022
Figura 37.	Ingresos tributarios (porcentaje del PBI) entre los años 1990 y 2022
Figura 38.	Estructura tributaria comparada: OCDE, América Latina y el Perú
Figura 39.	Apoyo y satisfacción con la democracia y confianza en instituciones representativas entre los años 2013 y 2024
Figura 40.	Participación electoral en elecciones generales (incluyendo la segunda vuelta presidencial) entre los años 2001 y 2021
Figura 41.	Voto blanco y nulo durante las elecciones presidenciales (primera y segunda vuelta) entre los años 2001 y 2021
Figura 42.	Porcentaje de participación de las mujeres en las elecciones al Congreso de la República entre los años 2001-2021
Figura 43.	¿Dónde expresan las personas sus opiniones sobre los problemas del país?
Figura 44.	Índice de desarrollo del gobierno electrónico en el Perú entre los años 2014 y 2022
Figura 45.	Índice de Libertad de expresión: Perú y América Latina y el Caribe (2001-2024)
Figura 46.	Percepción de ser escuchado por los gobernantes.
Figura 47.	Número de conflictos sociales en el Perú registrados por la Defensoría del Pueblo entre enero de 2019 y abril de 2025
Figura 48.	Índice Gini para el Perú entre los años 2001 y 2023
Figura 49.	Percepción sobre la gravedad de diferentes formas de desigualdad
Figura 50.	Percepción sobre la desigualdad en el acceso a la justicia, la salud, la educación y el trabajo
Figura 51.	Percepciones sobre las personas en situación de pobreza
Figura 52.	Exportación y producción de oro registrada oficialmente entre los años 2014 y 2023
Figura 53.	Superficie cultivada con arbusto de hoja de coca en producción entre los años 2015 y 2023 (en hectáreas)
Figura 54.	Polarización política en el Perú entre los años 2001 y 2024
Figura 55.	Porcentaje de personas encuestadas en Perú y América Latina que indicaron que se puede confiar en la mayoría de las personas entre los años 2011 y 2024
Figura 56.	Porcentaje de personas encuestadas en Perú y América Latina que consideran que se gobierna para los grupos poderosos entre los años 2004 y 2024
Figura 57.	Porcentaje de personas encuestadas que considera que se gobierna por el bien de todo el pueblo o por unos cuantos grupos de poderosos en su beneficio, por país (2024)
Figura 58.	Percepciones de las personas encuestadas sobre el Estado en el año 2024
Figura 59.	Círculo de refuerzo positivo de la gobernabilidad
Figura 60.	Relación entre las dimensiones de la gobernabilidad
Figura 61.	Efectos de las asimetrías de poder sin contrapesos
Figura 62.	Principales desafíos del Perú entre los años 2013 al 2024
Figura 63.	Población víctima de algún hecho delictivo (tasa por cada 1000 habitantes de 15 años a más) entre enero 2015 y junio de 2024
Figura 64.	Población víctima de algún hecho delictivo (tasa por cada 1000 habitantes de 15 años a más) en el semestre móvil enero-junio en diferentes ámbitos territoriales
Figura 65.	Denuncias policiales por la comisión de delitos entre los años 2020 y 2023
Figura 66.	Total de homicidios en el Perú, según fuente de información, entre los años 2011 y el 2024
Figura 67.	Tasa de feminicidios en el Perú, según departamento (1 por cada 100 000 mujeres)
Figura 68.	Denuncias policiales por extorsión a nivel nacional entre los años 2019 y 2023
Figura 69.	Provincias amazónicas con presencia de minería ilegal, cultivo de más de 1,000 ha de coca y pérdida de bosques en el año 2023: IDH e IDE 2017 y 2024
Figura 70.	Porcentaje de personas que considera que la economía del departamento ha crecido por alguna actividad ilegal, según actividad ilegal

Figura 71.	Percepción del impacto de las economías ilegales en su departamento
Figura 72.	Comisarías básicas por departamento sin considerar Lima
Figura 73.	Brechas en comisarías durante los años 2016, 2020 y 2023
Figura 74.	Accesibilidad a una comisaría (nivel distrital)
Figura 75.	Policías por habitante (nivel distrital).
Figura 76.	Índice de percepción de la corrupción en el Perú entre los años 2012 y 2024
Figura 77.	Percepción de la corrupción entre funcionarios y políticos entre los años 2017 y 2023
Figura 78.	Variación del PBI per cápita y variación de la tasa de pobreza monetaria entre los años 2002 y 2024
Figura 79.	Crecimiento, distribución e inflación y cambios en la tasa de pobreza monetaria
Figura 80.	Tasa de pobreza monetaria (INEI) e índice de democracia liberal (V-Dem)
Figura 81.	Índice de Gini de concentración del ingreso del Perú y América
Figura 82.	Tendencias del índice de democracia liberal (V-Dem) y del índice de Gini de concentración del ingreso (Cepal)
Figura 83.	Redistribución e índice de democracia
Figura 84.	Índice de elecciones limpias entre los años 1993 y 2023
Figura 85.	Número efectivo de partidos políticos
Figura 86.	Interés de las personas jóvenes por la política
Figura 87.	Niveles de agresividad de los discursos de odio
Figura 88.	Identidades atacadas
Figura 89.	Principales actores atacados
Figura 90.	Evolución del índice de densidad del Estado a nivel distrital entre 2017 y 2024
Figura 91.	Índice de capacidad estatal para la entrega de servicios públicos por departamento
Figura 92.	Heterogeneidad en la provisión de servicios – IDE
Figura 93.	Índice de discontinuidad
Figura 94.	Cambios del IDE a nivel distrital (2017-2024)
Figura 95.	Tipo de organizaciones políticas participantes en las elecciones regionales y municipales entre los años 2002 y 2022
Figura 96.	Candidaturas subnacionales por tipo de organización política entre los años 2002 y 2022
Figura 97.	Índice de territorialización por tipo de organización política en las elecciones regionales y municipales en el año 2022
Figura 98.	Candidaturas a las elecciones regionales del año 2022 con experiencia como candidatos o como autoridad electa
Figura 99.	Ingreso promedio mensual (en soles) proveniente del trabajo de mujeres y hombres, según área de residencia, en el año 2023
Figura 100.	Brecha entre el ingreso promedio mensual proveniente del trabajo de las mujeres y el ingreso promedio mensual proveniente del trabajo de los hombres, 2023
Figura 101.	Percepción sobre los principales problemas que afectan a las mujeres y niñas peruanas
Figura 102.	Distribución de la población trabajadora por nivel de gobierno entre los años 2017 y 2022 (promedio)
Figura 103.	Índice de paridad por sector gubernamental en el año 2022
Figura 104.	Número de entidades que, al menos una vez al año, reportaron denuncias de hostigamiento sexual laboral entre los años 2019 y 2023
Figura 105.	Índice de paridad política entre los años 2017 y 2021
Figura 106.	Destinatarias de los ataques
Figura 107.	Porcentaje del total de candidaturas en elecciones regionales ocupadas por mujeres
Figura 108.	Porcentaje de mujeres candidatas a las alcaldías entre los años 2002 y 2022
Figura 109.	Ámbito y estado de procesos de consulta previa a los pueblos indígenas
Figura 110.	Porcentaje de candidaturas y autoridades indígenas electas entre los años 2006 y 2022
Figura 111.	Emigración internacional de peruanos entre los años 1990 y 2022
Figura 112.	Número de peruanas y peruanos retornantes del exterior en el año 2023
Figura 113.	Porcentaje de familias que han pensado en la posibilidad concreta de ir a vivir a otro país
Figura 114.	Extranjeros residentes en el Perú (por año del último ingreso) al año 2023
Figura 115.	Tasa de migración neta e IDE (hasta el 2017 y hasta el 2024)
Figura 116.	Pobreza monetaria del año 2017 y tasa neta de migración departamental del 2017
Figura 117.	Tasa de migración neta e IDH (hasta el 2017 y hasta el 2024)
Figura 118.	Modelo de prospectiva estratégica
Figura 119.	Variable 1: acciones estratégicas de los actores políticos y sociales
Figura 120.	Variable 2: cambios o continuidades en la esfera de la gobernabilidad
Figura 121.	Variable 3: respuestas de la población ante el sistema político
Figura 122.	Variable 4: impactos en la esfera del desarrollo humano
Figura 123.	Posibles escenarios de mediano plazo de la gobernabilidad
Figura 124.	Posibles escenarios de la gobernabilidad, según prioridad de intereses generales y respuestas colectivas
Figura 125.	Círculo de refuerzo negativo de la gobernabilidad
Figura 126.	Círculo de refuerzo positivo de la gobernabilidad

CUADROS

Cuadro 1.	Estrategias de las personas frente al sistema político
Cuadro 2.	Evolución de las perspectivas sobre la gobernabilidad y el desarrollo
Cuadro 3.	Legitimidad y efectividad del sistema político
Cuadro 4.	Mecanismos de participación electoral y no electoral
Cuadro 5.	Comparativo OCDE, Perú y América Latina y el Caribe
Cuadro 6.	Características más importantes de la democracia (puntos porcentuales) 2024
Cuadro 7.	Opinión sobre la utilidad de la democracia (puntos porcentuales)
Cuadro 8.	Confianza en el Congreso de la República, en los partidos políticos y evaluación sobre la democracia, según departamento, en el año 2024 (INEI)
Cuadro 9.	Razones por las cuales la democracia funcional mal o muy mal, en puntos porcentuales (INEI)
Cuadro 10.	Mecanismos de participación institucional en Perú, según tipo y alcance
Cuadro 11.	Factores que favorecen la mayor igualdad
Cuadro 12.	Aspectos que se respetan de la democracia (puntos porcentuales)
Cuadro 13.	Macrocondiciones de la gobernabilidad democrática y efectiva
Cuadro 14.	Estrategias de las personas frente a la situación de la gobernabilidad
Cuadro 15.	Confianza en las principales instituciones vinculadas con la seguridad (porcentaje de personas que señalan que confían en la institución)
Cuadro 16.	Principales zonas de cultivo de hoja de coca en el Perú (2023)
Cuadro 17.	Departamentos con una mayor superficie de cultivo de hoja de coca (2023)
Cuadro 18.	Provincias amazónicas con actividad minera ilegal (2023)
Cuadro 19.	Causas y efectos de la inseguridad ciudadana en la gobernabilidad y el desarrollo humano
Cuadro 20.	Desafíos y soluciones frente a la violencia urbana y el crimen organizado
Cuadro 21.	Acciones para reducir la inseguridad ciudadana
Cuadro 22.	Porcentaje de personas a las que les solicitaron, se sintieron obligados(as) a dar, o dieron voluntariamente retribuciones como regalos, propinas, sobornos, coimas a un funcionario del Estado
Cuadro 23.	Relación entre la percepción de los impactos de la corrupción en la vida diaria, la gobernabilidad y el desarrollo humano (valores porcentuales)
Cuadro 24.	Relación entre la percepción de los impactos de la corrupción al país, la gobernabilidad y el desarrollo humano (valores porcentuales)
Cuadro 25.	Entidades percibidas como las más afectadas por la corrupción (2022)
Cuadro 26.	Número de casos de corrupción por entidad pública
Cuadro 27.	Confianza en las principales instituciones vinculadas con la lucha contra la corrupción (porcentaje de personas que señalan que confían en la institución)
Cuadro 28.	Denuncias de corrupción admitidas entre los años 2021 y 2022, según nivel de gobierno
Cuadro 29.	Servidores con responsabilidad civil y penal
Cuadro 30.	Casos en trámite por delitos de corrupción a diciembre del año 2024
Cuadro 31.	Desafíos y soluciones en materia de integridad, transparencia y lucha contra la corrupción
Cuadro 32.	Propuestas de los talleres juveniles en Pucallpa, Tarapoto e Iquitos para mejorar la representación política
Cuadro 33.	Desafíos identificados y soluciones emergentes en materia de ordenamiento territorial, conectividad y diversificación productiva
Cuadro 34.	Número de representantes indígenas electos en elecciones congresales entre los años 2001 y 2021
Cuadro 35.	Número de representantes afroperuanos electos en elecciones congresales entre los años 2001 y 2021
Cuadro 36.	Candidaturas afroperuanas en elecciones congresales, según sexo, entre los años 2016 y 2021
Cuadro 37.	Futuros posibles, probables y deseables
Cuadro 38.	Preguntas fundamentales de un proceso prospectivo
Cuadro 39.	Principales tendencias de las dimensiones de la gobernabilidad en el Perú
Cuadro 40.	¿Qué opinaron las personas sobre las principales fortalezas y debilidades de las autoridades estatales para atender los problemas públicos en el país?
Cuadro 41.	¿Qué cambios propusieron las personas para remover los obstáculos que impiden atender los problemas públicos en el Perú?
Cuadro 42.	Propuestas de los talleres de jóvenes sobre representación política
Cuadro 43.	Tendencias que pueden influir en el sistema político peruano y la gobernabilidad democrática, según Ceplan
Cuadro 44.	Megatendencias que pueden influir en el sistema político peruano y la gobernabilidad democrática, según Ceplan
Cuadro 45.	Posibles respuestas de la población frente a la situación de la gobernabilidad
Cuadro 46.	Descripción de escenario 1: gobernabilidad efectiva, equitativa y responsable
Cuadro 47.	Descripción del escenario 2: gobernabilidad de efectividad segregada
Cuadro 48.	Descripción del escenario 3: gobernabilidad precaria y desigual
Cuadro 49.	Descripción del escenario 4: deterioro generalizado de la gobernabilidad formal

Resumen Ejecutivo

Las peruanas y los peruanos quieren prosperar. Todos los días trabajan intensamente para lograrlo. Sin embargo, sigue siendo un desafío actuar juntos y confiar. **¿Cómo podemos promover la acción conjunta, la confianza, enlazando los caminos hacia el desarrollo sostenible?**

Para responder a esta pregunta, el nuevo Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD Perú, titulado **“Actuar, confiar y conectar caminos: el valor de la acción conjunta para el desarrollo sostenible”**, se enfoca en la crucial relación entre la gobernabilidad y el desarrollo humano en el marco de la democracia y sus grandes desafíos, proponiendo acciones para promover un círculo virtuoso entre la efectividad estatal y la legitimidad democrática, entendiendo que una gobernabilidad efectiva nos conduce al desarrollo humano.

La preparación del presente informe se nutrió —desde el diagnóstico hasta sus propuestas— de un amplio proceso participativo que involucró a más de 500 personas en 12 departamentos de las

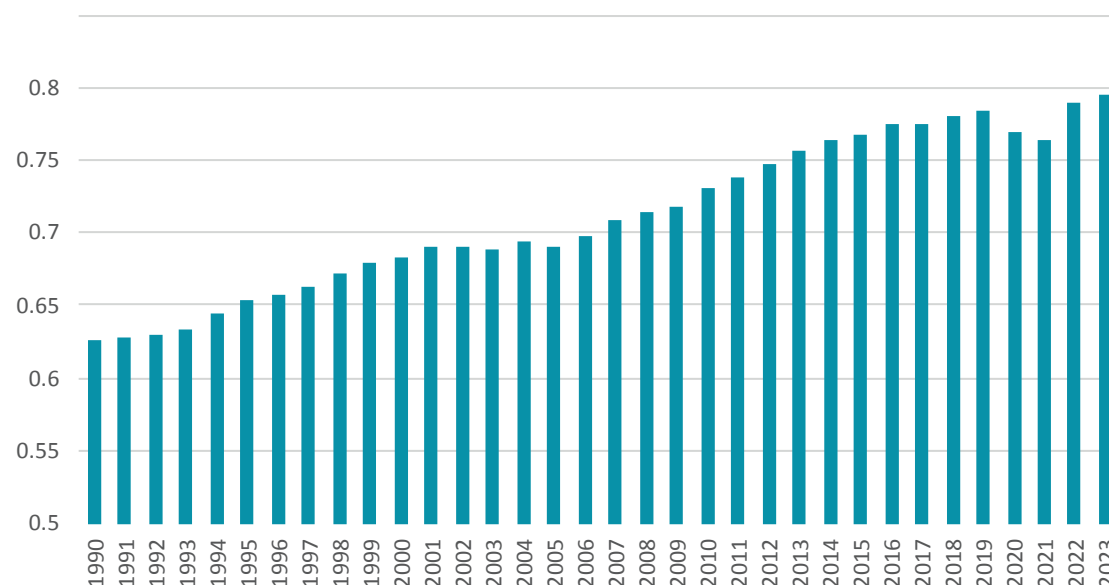
distintas regiones del país. Participaron actores del sector público y privado, de la sociedad civil, de los medios de comunicación, de la academia y de la cooperación internacional, incluyendo a jóvenes, mujeres y personas pertenecientes a los pueblos indígenas, al pueblo afroperuano, entre otros.

El informe destaca los importantes logros que ha tenido el Perú en materia económica y en reducción de la pobreza durante las últimas décadas, así como la mejora de las capacidades estatales, lo cual ha ocurrido principalmente en el marco de sucesivos e ininterrumpidos ciclos electorales. Entre 1990 y 2023, el valor del índice de desarrollo humano para el Perú tuvo un cambio positivo del 27% (Ver figura 1). En el mismo período, la esperanza de vida al nacer aumentó 13.8 años; la expectativa de años de escolaridad, 3.2 años; los años de escolaridad, 2.4 años; mientras que el ingreso nacional bruto per cápita, 141%.¹ A la vez, como ocurre en América Latina, se observa en el Perú una desaceleración en el desarrollo humano.

Índice de Desarrollo Humano (IDH) entre los años 1990 y 2023

IDH Perú: 1993-2023 (PNUD)

FIGURA 1



Fuente: UNDP 2025

¹ <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/PER>

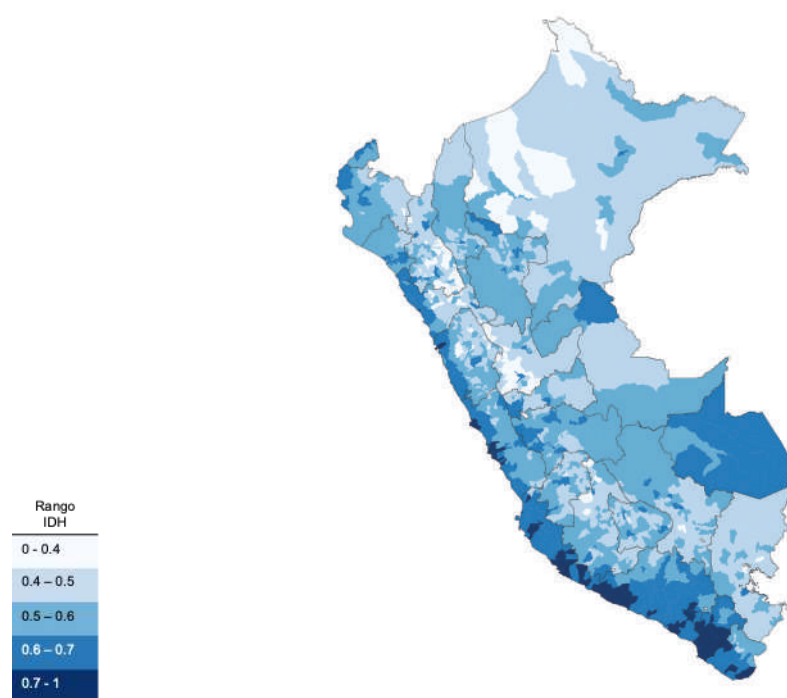
Asimismo, el informe recoge los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual muestra que, a lo largo de las últimas décadas, la insatisfacción con el funcionamiento del sistema político es alta. También recoge una creciente preocupación pública por la inseguridad ciudadana, la cual es considerada por los encuestados como uno de los desafíos nacionales más importantes, junto

con la corrupción y la pobreza. Por otro lado, recoge indicadores que muestran la expansión de las economías ilegales y constata la persistencia de las brechas territoriales (*ver figura 2*).

Para enfrentar estos retos, se necesita una gobernabilidad democrática, es decir, un sistema político que responda con efectividad y legitimidad a los desafíos públicos del país (*ver figura 3*).

Resultados del índice de Desarrollo Humano (IDH) al 2024

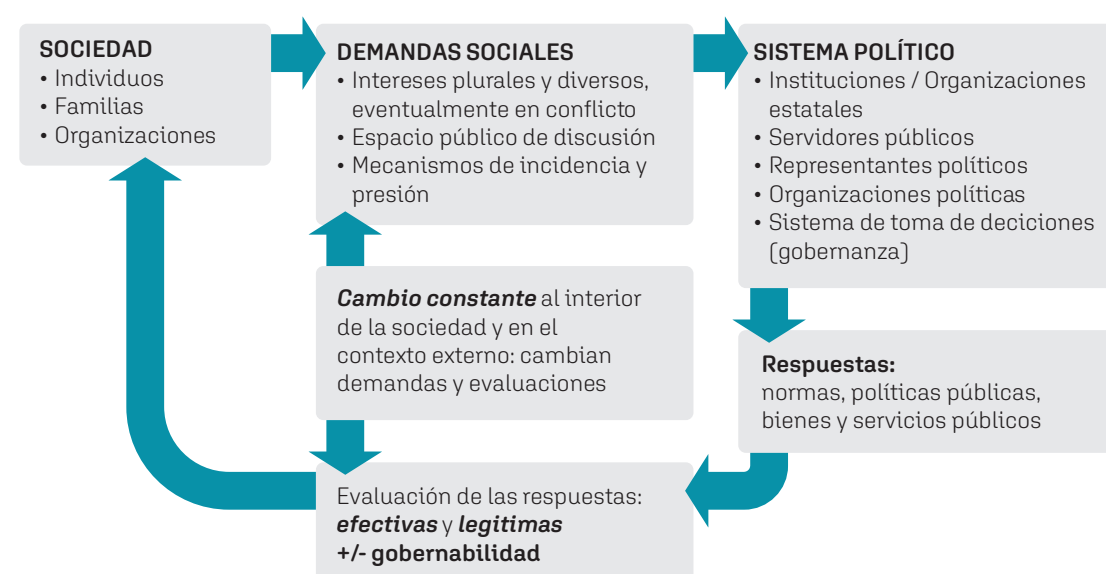
FIGURA 2



Fuente: Elaboración propia

La gobernabilidad: un equilibrio dinámico

FIGURA 3



Fuente: Elaboración propia

1. La gobernabilidad en el Perú: cuatro dimensiones

El informe realiza un diagnóstico que cubre cuatro dimensiones de la gobernabilidad: la efectividad y la legitimidad del sistema político, la participación política —electoral y no electoral—, y el impacto de las asimetrías de poder. Luego, el estudio analiza la relación entre la gobernabilidad y algunos problemas prioritarios como la inseguridad ciudadana, la corrupción y la desigualdad. Explora también las dificultades en materia de gobernanza en el campo de la representación política, la descentralización y la gobernanza de los recursos naturales, así como la situación de actores como las mujeres, los pueblos indígenas, el pueblo afroperuano, y las personas refugiadas y migrantes.

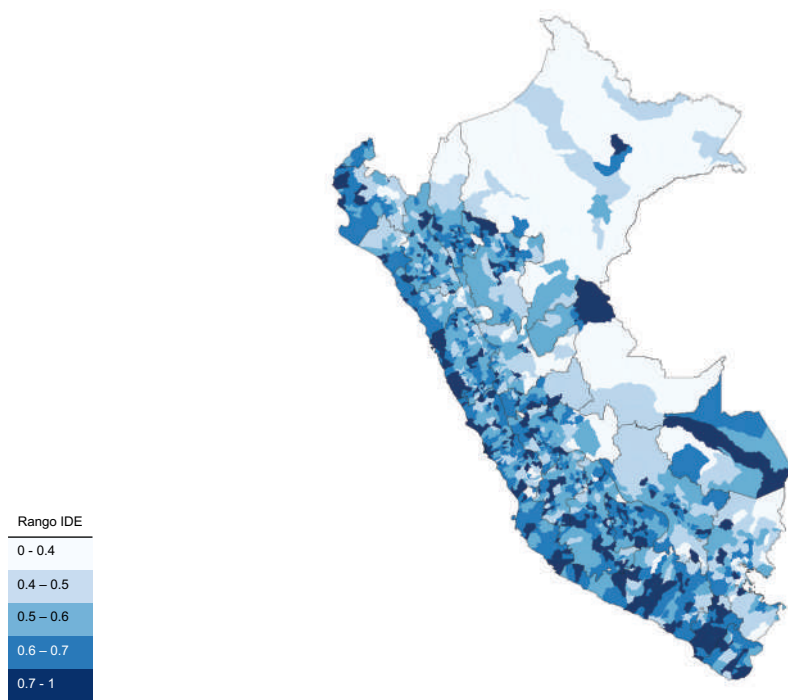
Estos son los principales hallazgos en cada una de las dimensiones de la gobernabilidad que hemos analizado:

A. Efectividad del sistema político: Respecto a la efectividad estatal, la evolución de los indicadores expuestos sugiere que en el Perú el Estado enfrenta desafíos persistentes para aumentarla significativamente. Aunque aumenta lentamente la presencia estatal en el siglo XXI, se mantiene el pa-

trón de despliegue desigual en el territorio, lo cual ha motivado una percepción mayoritaria de falta de calidad de los servicios públicos y de acceso desigual a estos, y de una insuficiente capacidad estatal para garantizar los derechos en todo el territorio. Junto a ello, los indicadores sobre el imperio de la ley no han mejorado significativamente (*ver figura 4*).

B. Legitimidad del sistema político: Aunque la ciudadanía sigue considerando importante el régimen democrático y lo sigue prefiriendo frente a otras alternativas, la evaluación sobre su funcionamiento se está deteriorando (*ver figura 5*). La percepción de la ciudadanía es que la responsabilidad del problema la tienen los representantes (casi 90%), antes que las leyes (37%) o la ciudadanía (26%). Por ello, no sorprende que la confianza en los representantes electos, las instituciones representativas y las organizaciones políticas sea de las más bajas en América Latina. Estas cifras sugieren problemas en el funcionamiento de la participación y la representación política. En este contexto, debe leerse el preocupante aumento del apoyo a salidas no democráticas como vía para resolver los problemas más serios del país.

Resultados del Índice de Densidad Estatal (IDE) al 2024

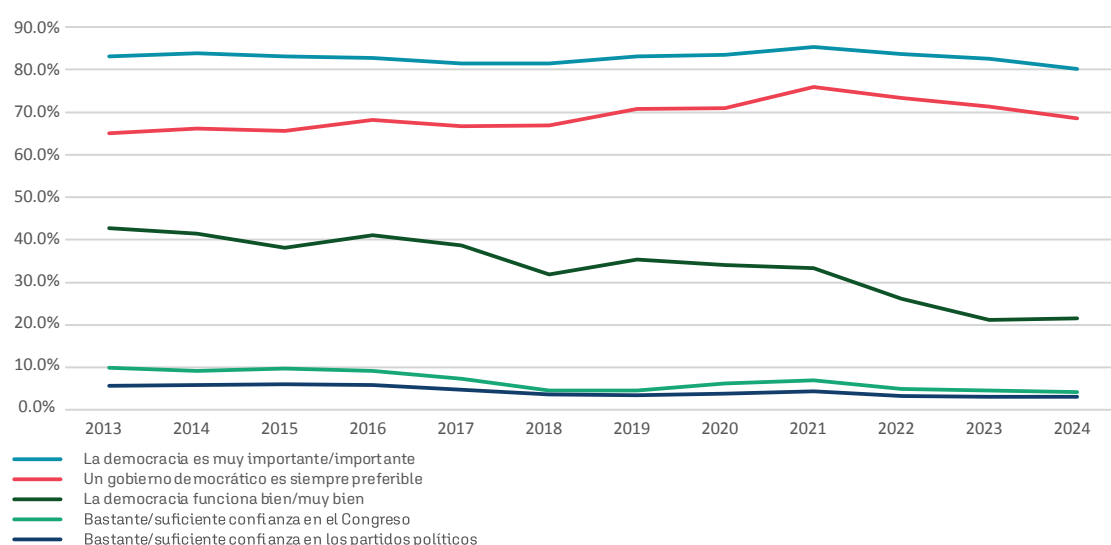


Fuente: Elaboración propia

FIGURA 4

Apoyo y satisfacción con la democracia y confianza en institucionales representativas, entre los años 2013 y 2024, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)

FIGURA 5



Fuente: INEI. Elaboración propia

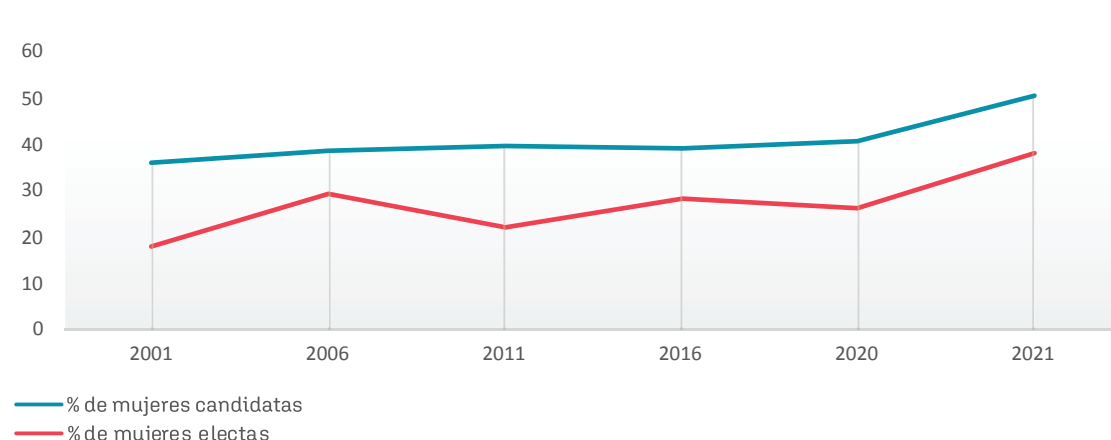
C. Participación política: La participación electoral ha logrado mantenerse alta (en un sistema de voto obligatorio) aunque se observa un aumento del ausentismo electoral. Asimismo, la votación se ha fragmentado. Mientras que las protestas con objetivos políticos han aumentado, la percepción sobre la disposición de las autoridades a escuchar las demandas ciudadanas se mantiene baja. El entorno político peruano actualmente se caracteriza por un aumento de la polarización y una alta fragmentación. Si bien existen otros mecanismos de participación ciudadana más allá del voto y de la militancia partidaria, estos enfrentan muchas limitaciones y la mayoría de la ciudadanía prefiere no intervenir

en el espacio público para discutir los problemas colectivos, y opta por los espacios familiares o los círculos muy cercanos. Una mayoría siente que los políticos no escuchan sus demandas.

Las cifras muestran que los espacios de participación más utilizados son los que buscan atender alguna necesidad específica de servicios, bienes o de integración social. Las mujeres, aunque representan una mayoría en la militancia política, siguen estando subrepresentadas. Ello ocurre pese a que la incorporación de las normas sobre paridad y alternancia —recientemente modificadas— ha mejorado su representación cuantitativa en el Congreso y otras posiciones electas subnacionales (ver figura 6).

Porcentaje de participación de las mujeres en las elecciones al Congreso de la República, entre los años 2001 y 2021

FIGURA 6



Fuente: JNE. Elaboración propia

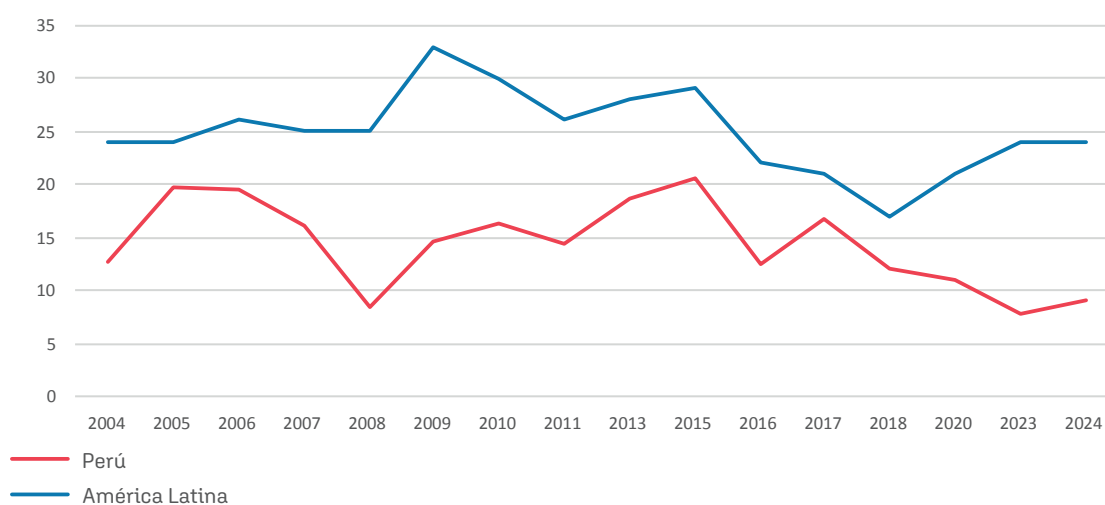
D. Asimetrías del poder: Existe una alta percepción de que se gobierna para los intereses de los poderosos, así como una persistente percepción de discriminación (*ver figura 7*). En tanto, las desigualdades económicas y territoriales son consideradas las más importantes.

En este contexto, debe destacarse el crecimiento de las economías ilegales en años recientes, así como la persistencia de la alta informalidad en el ámbito económico. Estas circunstancias generan que los actores con menos poder —como las mujeres, los pueblos indígenas, el pueblo afrope-

ruano, la población refugiada y migrante, entre otros— sean también más vulnerables a sufrir las consecuencias de los déficits de gobernabilidad. Por ejemplo, enfrentan un riesgo significativo de ser víctimas de violencia o de recibir un trato desigual o arbitrario, lo cual se refleja en la percepción mayoritaria de una falta de vigencia de la igualdad ante la ley. Todos estos factores contribuyen a la débil confianza institucional y a la desconfianza interpersonal (*ver figura 8*), lo cual obstaculiza la cooperación tanto entre individuos como entre colectivos.

Porcentaje de personas encuestadas que consideran que se gobierna para el bien de todo el pueblo, entre los años 2004 y 2024

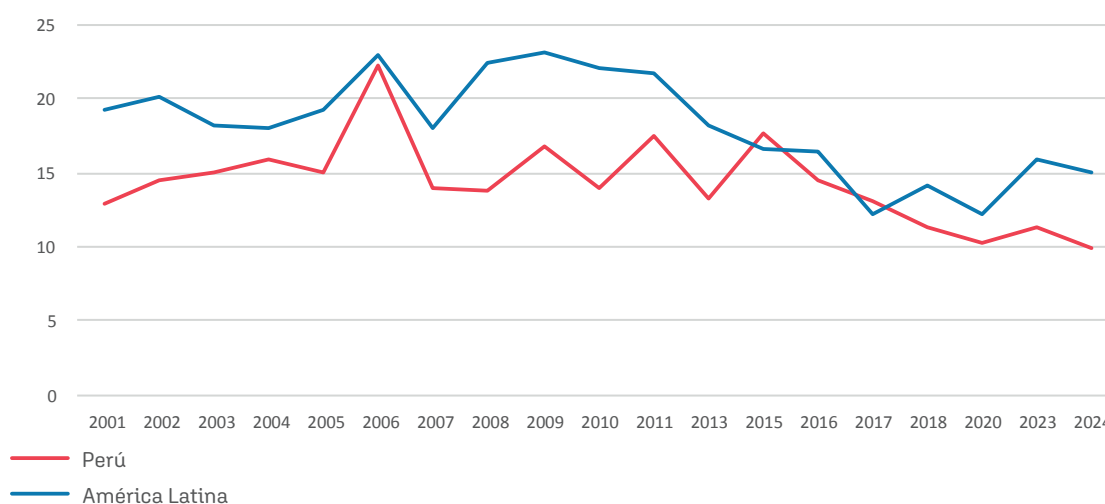
FIGURA 7



Fuente: Latinobarómetro Elaboración propia

Porcentaje de personas encuestadas que consideran que se puede confiar en la mayoría de las personas entre los años 2001 y 2024: Perú y América Latina

FIGURA 8



Fuente: Latinobarómetro Elaboración propia

Considerando la relevancia de las percepciones de la ciudadanía, una encuesta realizada por Pulso PUCP y el Instituto de Desarrollo de América Latina (Idhal),² que aporta insumos para este informe, solicitó a las personas encuestadas su opinión sobre diversas afirmaciones sobre el Estado; se podía asignar un puntaje desde 1 (nada de acuerdo) hasta 10 (totalmente de acuerdo). Los resultados (*ver figura 9*) mostraron, de forma consistente con el diagnóstico realizado sobre la efectividad del sistema político, que se percibe que la presencia estatal es débil (3.44 sobre 10), y se obtuvieron valores aún más bajos con relación a su utilidad (2.58) y confiabilidad (2.33).

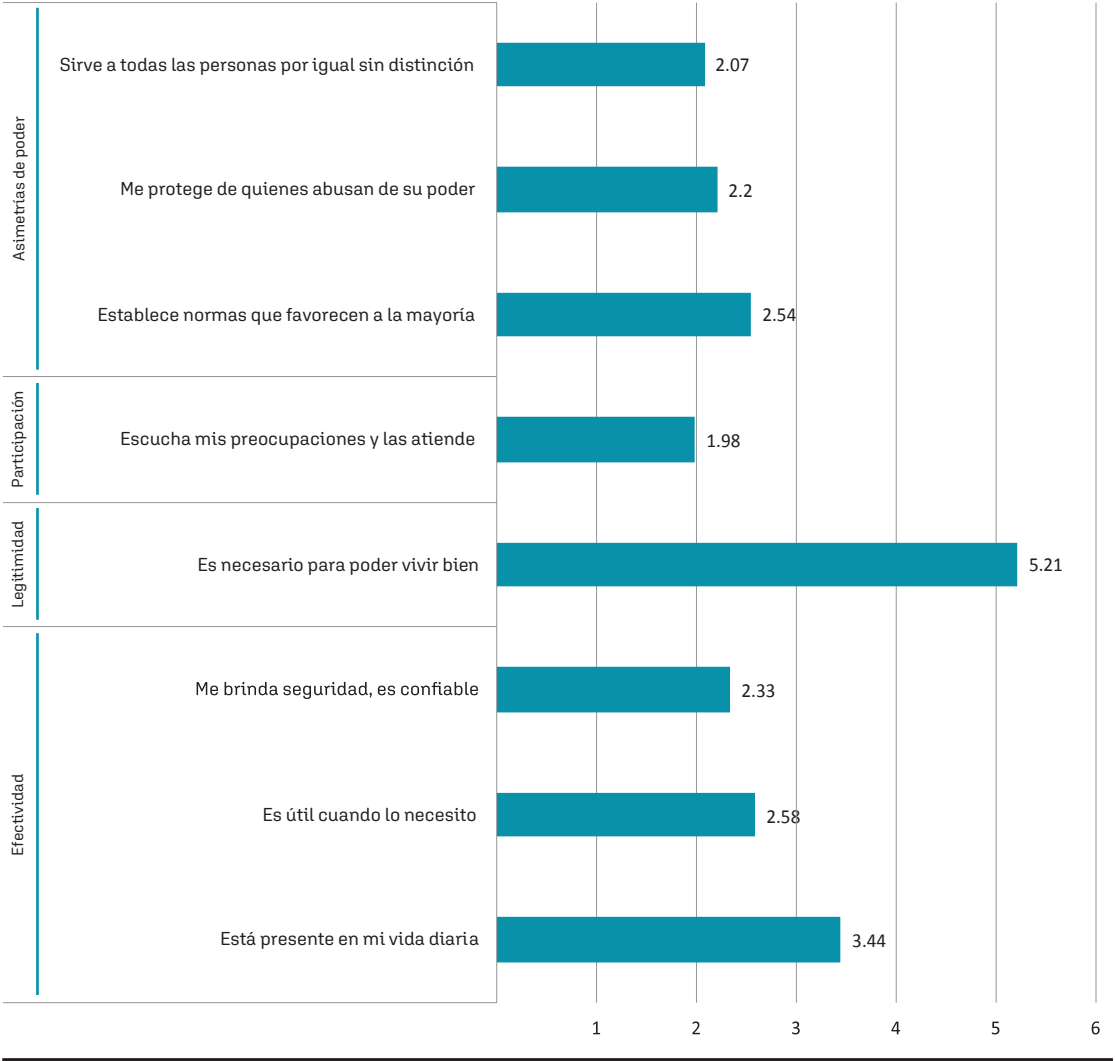
Por otro lado, en línea con la importancia otorgada al régimen político democrático, las personas encuestadas consideran que el Estado es necesario (5.21). No obstante, el puntaje más bajo es otor-

gado a la percepción sobre la capacidad estatal de escuchar y atender a los encuestados (1.98), lo cual es una señal de fallas en la representación y la participación política. Finalmente, las personas consultadas perciben que las normas que emite el Estado no están favoreciendo a la mayoría (2.58), que no ofrece protección frente a quienes abusan del poder (2.2) y que no sirve a todos sin distinción (2.07). Esto también es muy consistente con el diagnóstico realizado sobre las asimetrías de poder.

En suma, las percepciones de la ciudadanía y los indicadores sobre el estado de la gobernabilidad en el Perú muestran diversos déficits y algunas tendencias negativas. Algunos de estos lo han acompañado a lo largo de su vida republicana, mientras otros se han ido agregando como consecuencia de las transformaciones de la sociedad peruana y su entorno regional y global.

Percepciones sobre el Estado: 2024

FIGURA 9



Fuente: IDHAL-PNUD. Elaboración propia

² Encuestadora: Pulso PUCP. Tipo de investigación: Estudio cuantitativo – Encuesta de opinión. Estudio: Realización de un estudio de Opinión Pública Nacional Urbano-Rural para aplicar la escala psicométrica de aporofobia. Universo de estudio: Hombres y mujeres de 18 a más años, de todos los niveles socioeconómicos, residentes en zonas urbanas y rurales del país. Ámbito geográfico: Nacional Urbano-Rural. Aplicación de encuestas: Del 3 al 18 de diciembre de 2024. Tamaño de la muestra: 1510 encuestas, con un margen de error de $\pm 2,52$ y 95% de nivel de confianza, bajo el supuesto de muestreo aleatorio simple y máxima heterogeneidad ($p=q$). Instrumento: Cuestionario estructurado y estandarizado con 109 preguntas cerradas y 40 minutos de promedio de aplicación. Técnica de aplicación: Entrevistas directas a personas en las viviendas seleccionadas.

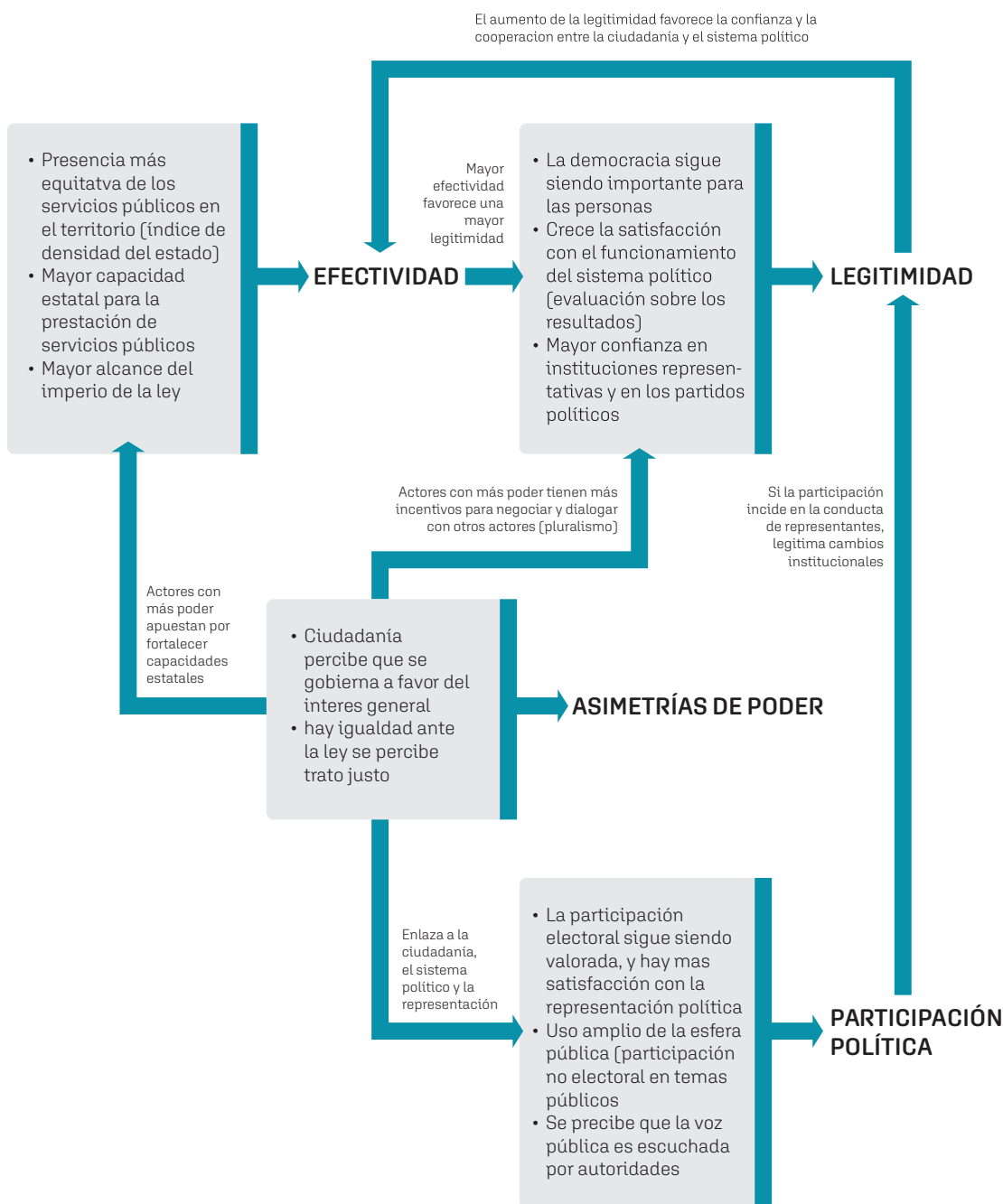
2. Gobernabilidad y desarrollo humano

¿Qué impacto tiene la situación de la gobernabilidad sobre el desarrollo humano? La efectividad equitativa facilita el acceso de las personas a los bienes y servicios públicos de calidad que les permitirán expandir sus capacidades, así como a la protección estatal frente a la arbitrariedad y los choques adversos; sumando estos factores, se reduciría la incertidumbre. Cuando la voz, la igualdad política y el imperio de la ley son eficaces, se puede limitar el impacto de las asimetrías de poder sobre las decisiones y acciones del sistema

político. Esto contribuiría a que la formulación e implementación de las normas y políticas públicas respondan al interés general (antes que a los particulares), lo que impulsaría el fortalecimiento de la capacidad estatal que permite atender de forma equitativa las demandas de la ciudadanía y la promoción del desarrollo humano. Todo esto redundaría en un aumento de la efectividad del sistema político y en una mayor legitimidad; así, en conjunto, se fortalecería la gobernabilidad en un contexto democrático (ver figura 10).

Relación entre las dimensiones de la gobernabilidad

FIGURA 10



Fuente: Elaboración propia

Por ello, cuando la efectividad es desigual e insuficiente, las peruanas y los peruanos ven reducidas sus posibilidades de prosperar y aumentar su productividad. Ello también está vinculado con la persistencia de la informalidad y el crecimiento de las economías ilegales. Todo esto limita, a su vez, los esfuerzos por reducir la desigualdad. Además, el acceso al Estado está muchas veces mediado por prácticas cercanas a formas tradicionales y nuevas de corrupción, así como al patrimonialismo. A pesar de esta situación, las personas han encontrado múltiples formas resilientes de impulsar sus proyectos de vida. Sin embargo, el sistema político no ayuda a enlazarlos ni potenciarlos, ni permite la construcción de un proyecto común de desarrollo humano sostenible para el país. Por el contrario, impulsa a las personas a pensar que los rumbos son inconexos o que los “otros” son obstáculos en su camino. ¿Por qué ocurre esta tendencia a la fragmentación? Existen al menos tres razones:

a. En primer lugar, están las distintas estrategias para atender las necesidades de los hogares. Las personas buscan alternativas que les permitan resolver sus necesidades socioeconómicas, tanto individuales como las de sus familias, a pesar de la existencia de brechas en la efectividad estatal. Para ello, usan diversas estrategias que hemos ordenado bajo el esquema de lealtad, salida y voz frente al sistema político (*ver cuadro 1*).

En el contexto peruano actual, una gran mayoría ve sus opciones de vida reducidas. Además, muchas de las alternativas disponibles no garantizan su bienestar y conllevan muchos costos sociales y ambientales. Por ello, los resultados en términos de desarrollo humano son un reflejo de las persistentes brechas sociales y asimetrías de

poder, lo cual impacta en la vida de cada persona, de sus familias y comunidades, y en la gestión común del país.

Hemos resaltado el crecimiento de la estrategia de trastoque institucional, es decir, la disolución de una institucionalidad orientada al interés general. Esta es reemplazada por una creada —o utilizada— para atender intereses particulares o de grupo. Las actividades económicas que pueden prosperar en estas condiciones pueden llegar a atender las necesidades de ingresos de muchas personas (una urgencia para los más vulnerables) pero con grandes costos en derechos humanos, seguridad humana e impactos ambientales, mientras preserva o contribuye a aumentar la desigualdad y las brechas territoriales. En los casos más dramáticos, la criminalidad organizada puede desplazar al Estado en la definición del orden en determinados territorios. Todo esto afecta el desarrollo humano negativamente

b. En segundo lugar, está la significativa y creciente insatisfacción con el funcionamiento de la democracia. Si bien es valioso que la gran mayoría de peruanas y peruanos aún considere que esta es importante —y la prefiera a otras formas de gobierno—, también encuentra insatisfactoria la manera como está funcionando la democracia, en particular su componente representativo. Esto ha limitado —aunque no impedido— el uso de la voz y las libertades políticas como opción para buscar corregir nuestros problemas de gobernabilidad. La mayoría de las personas percibe que no son escuchadas por los políticos, y que se gobierna para los intereses de quienes tienen más poder. Si los actores políticos no escuchan, difícilmente sabrán “dónde le aprieta el zapato” a la ciudadanía.

Estrategias de las personas frente al sistema político

CUADRO 1

	<i>Mantener el sistema político</i>	<i>Cambiar el sistema político</i>	<i>Salir del sistema político</i>
<i>Más cercanía al sistema político vigente</i>	Lealtad: aceptar el statu quo y actuar dentro del marco institucional.	Voz: utilizar los mecanismos institucionales y las libertades políticas para buscar transformar el sistema político.	Salida funcional: dejar de actuar, parcial o totalmente, dentro del sistema político, sin abandonar su circunscripción. Incluye la apatía política.
<i>Más lejanía del sistema político vigente</i>	Trastoque institucional: utilizar las normas e instituciones públicas con fines particulares, dejando de lado el interés general.	Estallido social: participar en protestas de gran escala, carentes de objetivos claramente compartidos y habitualmente sin los recursos para sostenerse en el tiempo.	Salida física o territorial: migrar interna o internacionalmente.

Fuente: Elaboración propia

Mucha gente siente una profunda incertidumbre sobre el futuro, mientras la política se deteriora y adquiere mayor confrontación y polarización, lo que a su vez socava nuestra capacidad para resolver los problemas. Estamos en un momento difícil.

Achim Steiner,
Administrador del PNUD.³

c. En tercer lugar, está la ausencia de un relato capaz de integrar a las peruanas y los peruanos en su diversidad como comunidad política, lo que refuerza la idea de que viven en una sociedad en donde todo depende del esfuerzo personal o de grupo (individuo, familia, comunidad, etc.). Desde luego, la iniciativa personal es muy importante, pero, al no potenciar la colaboración social, no es posible aprovechar de la mejor manera las sinergias entre los proyectos individuales y colectivos. Por el contrario, pueden terminar aumentando las externalidades negativas que aquellos generan. A esto, debe agregarse la discriminación étnica y de género que sigue presente en las prácticas diarias.

Como resultado de estos tres factores, solo una minoría de la población encuentra las oportunidades de desarrollo humano adecuadas, ya sea porque pueden acceder a sectores del Estado más efectivos o porque tienen formas de lograr que el sistema político los atienda, aunque sin una visión o proyecto que integre al conjunto de la ciudadanía. La mayoría de la población, en cambio, debe lidiar con mucha incertidumbre y el temor constante a que un evento adverso —por ejemplo, un desastre de origen natural o una crisis económica— eche por tierra sus esfuerzos personales y familiares. Para obtener ingresos, muchas personas deben convivir con problemas como la inseguridad ciudadana o la corrupción. La situación se agrava si son más vulnerables: mujeres, pueblos indígenas, personas refugiadas y migrantes, personas con discapacidad, entre otras. Fenómenos como la violencia contra las mujeres muestran el impacto sobre los derechos humanos de estas brechas.

Todo lo señalado abona tanto a la desconfianza en las instituciones y en las autoridades como a la desconfianza interpersonal. Esto debilita la legitimidad del sistema político e impide aumentar la capacidad de actuación colectiva que permita a las peruanas y los peruanos corregir los déficits de gobernabilidad. Se genera, así, un círculo de refuerzo negativo.

El actual círculo vicioso de la insuficiente efectividad y de la débil legitimidad hará más difícil para los diferentes actores (ya sean públicos, privados u otros de la sociedad civil) impulsar las reformas y políticas públicas claves que son necesarias para promover el desarrollo humano. Más allá de las estructuras formales de gobernanza, las tendencias actuales apuntan a que los acuerdos implícitos —incluyendo los pactos patrimonialistas y la corrupción institucionalizada— seguirán conduciendo a prácticas ineficientes o ineficaces, o perseguirán objetivos contrarios al interés general, lo que reducirá la repercusión de las políticas públicas a favor del desarrollo humano. Estos impactos no serán equitativos y afectarán, en particular, a los grupos con menos poder.

Por otro lado, el crecimiento económico desigual (entre grupos sociales o entre territorios) tenderá a preservar o aumentar las asimetrías de poder, y a reducir la capacidad de muchos actores para influir en el sistema político. Este efecto será aún más negativo si se deterioran los caminos institucionales para la participación y la representación políticas. Así se debilitará otra dimensión del desarrollo humano: la capacidad de actuación (agencia) y las libertades políticas.

³ Entrevista en el Diario El País de España, 30 de setiembre de 2024. Disponible en: <https://elpais.com/planeta-futuro/2024-10-01/no-podemos-progresar-con-la-percepcion-de-que-si-cerramos-nuestras-fronteras-todo-volvera-a-ir-bien.html>.

3. Una propuesta: construyendo juntos un círculo de refuerzo positivo entre gobernabilidad y desarrollo

Entonces, ¿cómo podemos romper este círculo de refuerzo negativo? El informe sostiene que las deficiencias en la gobernabilidad — particularmente en el ámbito de la capacidad estatal y de la efectividad del imperio de la ley— tienen como principal origen la persistente debilidad de la conexión entre el sistema político y la sociedad. Esta situación está directamente relacionada con las limitaciones en las dimensiones de la participación y la representación políticas. El déficit en la conexión entre el sistema político y la sociedad reduce las posibilidades de impulsar las transformaciones que aumenten la efectividad —la capacidad estatal y el imperio de la ley— y la legitimidad del sistema político (*ver figura 11*).

Para revertir el deterioro de la gobernabilidad bajo el horizonte del desarrollo humano, ***es necesario mejorar las condiciones para conectar a la sociedad con el sistema político y a este con la sociedad. Esto permitirá potenciar la capacidad de actuación de las personas, con el fin de atender dos prioridades urgentes: aumentar de forma equitativa la capacidad del Estado y fortalecer el imperio de la ley.*** ¿Cómo hacerlo?

Las trayectorias históricas, aunque influyentes, no determinan el destino del sistema político peruano. Para avanzar hacia el desarrollo humano, es necesario construir efectividad bajo la legitimidad democrática. Bajo las condiciones adecuadas, los procesos de fortalecimiento de la democracia y de la efectividad estatal se reforzarán mutuamente. Así, lograr una mayor efectividad estatal puede fomentar mejores formas de gobernanza democrática pues debilitaría el poder de élites sociales opuestas a su fortalecimiento e incentivaría la demanda de derechos políticos. Al mismo tiempo, los procesos de democratización pueden llevarnos a un aumento de la capacidad estatal ya que legitimaría el sistema político y crearía incentivos para que los actores políticos compitan entre sí mediante programas orientados a brindar bienes públicos; así se priorizarían los intereses generales. ***Lo que***

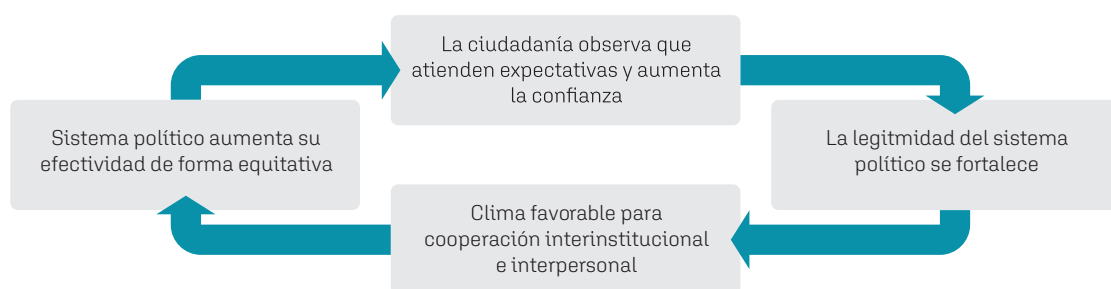
necesitamos es identificar y aprovechar aquellos factores que pueden llevarnos a poner en funcionamiento un círculo virtuoso entre la efectividad estatal y la legitimidad democrática, lo que mejoraría la gobernabilidad y brindaría mejores oportunidades a la promoción del desarrollo humano.

Un primer paso es conocer las macrocondiciones (trayectorias históricas, económicas, sociales, nacionales e internacionales), así como los intereses y preferencias de los actores con mayor poder. Si estos apuestan por el statu quo, el cambio será más difícil. No obstante, las preferencias no son estáticas, en particular en el mediano y largo plazo, y pueden cambiar como consecuencia de transformaciones económicas, sociales, culturales, políticas y tecnológicas, o por coyunturas críticas, como los conflictos internacionales, las pandemias, los desastres de origen natural, las crisis económicas, entre otros eventos. Por lo tanto, impulsar **el fortalecimiento de la gobernabilidad exige diseñar y ejecutar un proceso progresivo y secuencial, que aproveche las oportunidades —pequeñas y grandes— que se vayan presentando.**

Impulsar los cambios requerirá tanto de liderazgos como de una masa crítica de actores estatales y no estatales interesados en la mejora de la gobernabilidad democrática. Estos deberán actuar conjuntamente, fijando prioridades de acción que apunten a vincular las mejoras de efectividad y legitimidad con la atención eficaz de aquellos problemas que generan mayor preocupación en la población, como la inseguridad ciudadana, la corrupción y la pobreza. Para incidir en el sistema político e impulsar esta agenda, deben aprovecharse —entendiendo sus debilidades— los mecanismos existentes en el campo de la participación y la representación política. Finalmente, ***es necesario construir una narrativa integradora que muestre que los anhelos de prosperidad de las peruanas y los peruanos no son rivales ni ajenos, sino hilos que necesitan tejerse en el marco de una mejor gobernabilidad.***

Círculo virtuoso entre efectividad y legitimidad del sistema político

FIGURA 11



Fuente: Elaboración propia

4. Líneas de acción: acción conjunta, transformadora e inclusiva.

El desenlace del momento retador que vive el Perú en el siglo XXI dependerá no solo de los cambios en las condiciones de nivel macro, de las trayectorias históricas o de las coyunturas críticas que modifiquen la estructura de incentivos que enfrentan los diversos actores. Dependerá en gran medida de las decisiones de los actores —individuales y colectivos, estatales y no estatales— que conforman la sociedad peruana. Como señaló Julio Cotler hace tres décadas, ante el reto de construir una comunidad política democrática que brinde cohesión social, estamos condenados a ser optimistas.⁴

El informe identifica cuatro escenarios posibles en el mediano plazo (ver figura 12). Estos se distinguen por los resultados en tres variables: a) capacidad estatal e imperio de la ley (mayor o menor); b) nivel de equidad e inclusión en las respuestas del sistema político (mayor o menor); c) prioridad de los intereses generales y las acciones colectivas (mayor o menor).

Estos escenarios no constituyen predicciones sobre el futuro ni pretenden ofrecer una “bola de cristal” sobre el destino del país. Por el contrario, son cuatro desenlaces posibles y distintos de las tendencias actuales —elaborados sobre la base del análisis participativo— que buscan propiciar una reflexión sobre los rumbos que podría recorrer el Perú en el próximo quinquenio. Pueden ser elementos claves para construir aquella brújula que ayudará al Perú a orientar el timón.

El futuro, por lo tanto, no está definido. Lo determinarán, en gran medida, las decisiones que se adopten hoy, dentro de un marco de condiciones locales, nacionales y globales, siempre y cuando se aprovechen las oportunidades que permitan que

las personas y las autoridades puedan acercarse más y colaborar unas con otras, se construya un camino compartido hacia el Perú que anhelan, y se eviten escenarios negativos para la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano.

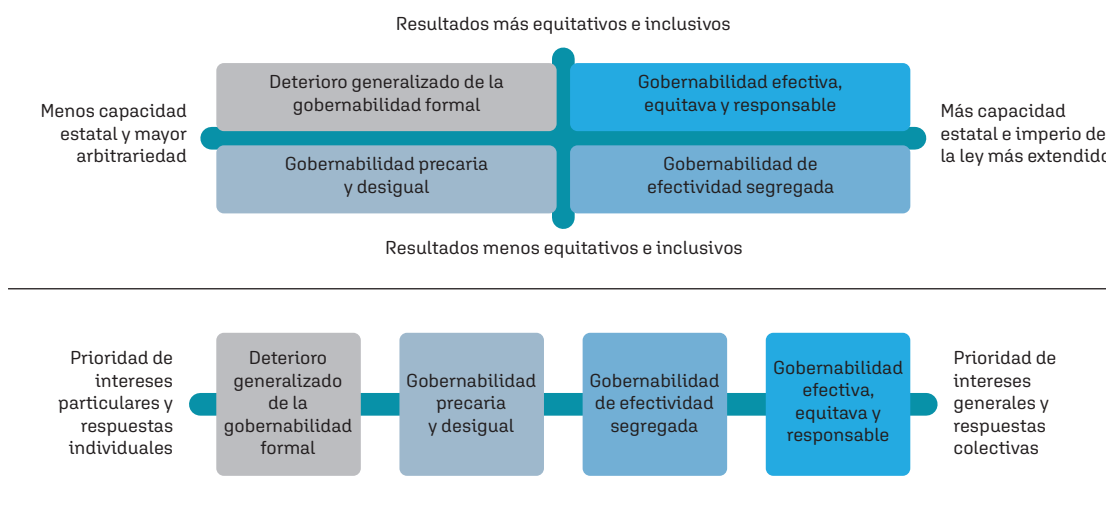
El reto para el Perú que se destaca en este informe es aumentar la efectividad del sistema político —en términos de capacidad estatal y de eficacia del imperio de la ley—, pero propone lograrlo de forma equitativa e inclusiva, reduciendo las brechas del desarrollo humano. Esto demandará un proceso de reformas progresivas y secuenciales, así como la reducción de las deficiencias de la capacidad de actuación (agencia) existentes, de tal manera que los mecanismos de intermediación política incentiven a los actores con poder a impulsar dichas reformas. A la vez, al ganar en efectividad, el sistema político obtendrá legitimidad, lo que facilitará la cooperación, interpersonal e interinstitucional, y generará un círculo virtuoso favorable al desarrollo humano.

Todo el proceso requerirá *hilar los esfuerzos de múltiples actores, estatales y no estatales, que estén interesados en mejorar la gobernabilidad y promover el desarrollo humano. Se generarán, de esta manera, nuevos acuerdos de convivencia democrática, así como una narrativa integradora.*

Considerando lo expuesto, a continuación, presentamos algunas líneas de acción para lograr este fin, sobre la base de las trayectorias pasadas y presentes, así como los riesgos y oportunidades para la gobernabilidad en el Perú. Es necesario recordar que el impulso de estas líneas de acción debería descansar en un proceso constante de interacción entre las autoridades, las instituciones estatales, la sociedad civil, el sector privado, la academia, entre otros.

Cuatro posibles escenarios de la gobernabilidad en el mediano plazo

FIGURA 12



Fuente: Elaboración propia

⁴ Cotler, Julio. Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades. Lima: IEP, 1994. (Perú Problema, 23).

Líneas de acción para aumentar la capacidad de actuación conjunta

- Las autoridades deberían garantizar el ejercicio de las libertades políticas, adoptando medidas para reducir los costos que implica su aplicación, priorizando el acceso de quienes tienen menos recursos o que son objeto de prácticas de discriminación de larga data. El buen desarrollo de los procesos electorales es un logro del país que necesita mantenerse.
- Las autoridades deberían brindar garantías y seguridad a las personas que participan en la vida social, que utilizan los espacios públicos y los mecanismos de deliberación, de tal manera que puedan ejercer sus libertades políticas sin temor.
- Las autoridades y la ciudadanía deben trabajar juntos con el fin de crear las condiciones que permitan la formación de visiones y proyectos compartidos, y superen, así, la fragmentación y la polarización actual. Estos actores deberían impulsar iniciativas e implementar medidas que combatan las causas de la polarización, y las prácticas que minan la posibilidad de diálogo y acuerdo, como lo son la desinformación o los discursos de odio. Estos esfuerzos deben incluir los espacios digitales.
- Las autoridades y la ciudadanía deberían fomentar aquellas normas sociales que promueven la cooperación y la inclusión. Además, deberían cuestionar aquellas que sostienen sesgos o prejuicios en contra de determinados grupos, y afecten su capacidad de actuación.
- Las autoridades y la ciudadanía deberían construir (y renovar) las instituciones orientadas a promover la acción conjunta, así como aquellas centradas en promover el bienestar y las capacidades personales, y en reducir la incertidumbre que afecta la vida de las personas.
- Las autoridades, la ciudadanía y el sector privado deben propiciar, impulsar y apoyar el acercamiento y la articulación entre actores públicos, privados y de la sociedad civil. El objetivo de estas acciones es promover una institucionalidad que atienda los intereses generales y la promoción del desarrollo humano.
- Las autoridades y la ciudadanía deberían impulsar y utilizar los espacios institucionales existentes, y construir otros donde sea necesario, que permitan encuentros ciudadanos para el diálogo, incluyendo aquellos que den forma a un nuevo relato que integre a las peruanas y los peruanos en su diversidad. El sistema educativo debería, a través de sus contenidos y sus prácticas educativas, promover los valores democráticos y la construcción de una cultura de diálogo.
- Las autoridades y la ciudadanía pueden implementar herramientas digitales para impulsar o reforzar procesos de información, diálogo, integración y cooperación.
- Las autoridades deberían atender, en particular, las brechas en la capacidad de actuación que enfrentan los jóvenes, los pueblos indígenas y afroperuanos, las mujeres, la población LGTBI y las personas con discapacidad. Experiencias como las reglas de paridad y alternancia en la representación y en el sistema de partidos han mostrado su impacto positivo.

Líneas de acción para aumentar la efectividad del sistema político

- Las autoridades deberían brindar atención prioritaria a la mejora de la efectividad del sistema político (capacidad estatal e imperio de la ley) en los ámbitos funcionales y territoriales que muestren las mayores brechas. Para ello, es fundamental construir nuevos acuerdos en materia fiscal que permitan sostener este esfuerzo con el presupuesto público y con una previsión de resultados claros.
- Las autoridades deberían prestar particular atención a los bienes y servicios públicos que impulsan el desarrollo humano, que mejoran la resiliencia frente a choques adversos y que pueden impactar en una mejora de la productividad del país; se generarían, así, condiciones para la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad de ingresos. De forma paulatina, deberían extenderse estas mejoras a todos los campos de la acción estatal.
- Las autoridades deberían fortalecer la mirada territorial en las políticas orientadas a cerrar las brechas en el desarrollo humano y en la efectividad del sistema político. La descentralización, la gestión de los recursos hídricos, la adaptación al cambio climático, y la gestión de riesgos deben pensarse desde el enfoque territorial.
- Las autoridades deberían atender con prioridad los problemas de la corrupción y la inseguridad ciudadana, con enfoques que atiendan sus causas y que presten atención a la situación de los más vulnerables, en particular la violencia en contra de las mujeres. Los actores, públicos y privados, interesados en promover un sistema político más efectivo y legítimo, pueden integrarse alrededor de la atención de estos dos desafíos y construir acuerdos mínimos para mejorar la gobernabilidad, incidiendo en su atención. Evaluar y difundir los resultados positivos alcanzados pueden legitimar este proceso y brindar condiciones para el desarrollo de un nuevo círculo virtuoso que lleve a atender otras preocupaciones públicas prioritarias.
- Las autoridades deben enfrentar el fenómeno de la expansión de las economías ilegales y de la criminalidad organizada a partir de enfoques integrales. Para ello, deben contar con una perspectiva territorial y alternativas efectivas de prosperidad para las personas. Se crearían, así, mejores condiciones para el desarrollo de actividades económicas formales.

Líneas de acción en materia de legitimidad del sistema político

- Las autoridades deben recuperar la confianza a partir de la legitimidad que otorga el escuchar y responder a la ciudadanía. Atender las voces de los que tienen menos poder es una urgencia, incluyendo a los pueblos indígenas y afroperuanos, a las mujeres, a los jóvenes, a la población LGTBI, a las personas con discapacidad, y a las personas refugiadas y migrantes en situación de vulnerabilidad.
- Las autoridades deben aprender de las estrategias que han seguido las personas ante los déficits de gobernabilidad (lealtad, voz y salida). Estas ofrecen lecciones de resiliencia que pueden servir como insumos en la construcción de políticas públicas, las cuales consideren, de manera atenta, las vivencias concretas de las personas, y la complejidad y diversidad del país.
- Las autoridades deben fortalecer la institucionalidad que permite garantizar el ejercicio de los derechos políticos y que impulse la transformación de los conflictos sociales.
- Las autoridades, los partidos políticos y la ciudadanía deben atender los déficits de la representación política, mediante la reducción de la fragmentación de la oferta política, el aumento del profesionalismo y la continuidad en la vida política, e incentivar una mejor intermediación entre el sistema político y la sociedad, con su pluralidad y diversidad. Las respuestas para atender dichos déficits deberían partir de un diálogo amplio y plural sobre cómo fortalecer la representación política, tanto a escala nacional como subnacional, que debe estar abierto a la innovación y estar basado en la evidencia y la experiencia de las personas. Asimismo, deben ser complementadas con instrumentos de participación directa y deliberativos, que enriquezcan las posibilidades de conectar la vida social con el sistema político.

El Informe de Desarrollo Humano 2025 es un llamado a *actuar, confiar y conectar caminos, reconociendo el valor que tiene la acción conjunta, un esfuerzo colectivo que permita*

construir una gobernabilidad efectiva responsable, y que ofrezca un sentido de comunidad política que oriente a las peruanas y los peruanos hacia el desarrollo sostenible.



© Nuria Angeles Tapia / PNUD Perú / IDH

Desarrollo humano y gobernabilidad: una revisión conceptual

El país afronta el reto de construir una comunidad política democrática para asegurar su cohesión social; desafío frente al cual estamos condenados a ser optimistas.

Julio Cotler [1994]⁶

El poder humano, afirma Yuval Noah Harari, surge de la cooperación entre un gran número de personas. Para que estas puedan cooperar son necesarias redes que les permitan intercambiar información y relatos sobre el mundo, así se crea en el proceso una realidad intersubjetiva formada por ideas abstractas —ley, justicia, paz, Estado, desarrollo, humanidad, entre otras—, que hacen posible conectar y sincronizar las acciones humanas. Gracias a estas redes de información, es posible abrir nuevas oportunidades para expandir nuestras libertades.⁷

Hoy en día, muchas personas en el Perú sienten que es muy difícil cooperar y confiar en las demás personas. ¿Por qué sucede esto? El Informe de Desarrollo Humano en el Perú 2025 busca brindar algunas respuestas a esta pregunta, tomando como eje la cuestión de la gobernabilidad, un concepto que nos permitirá un acercamiento a las fortalezas y debilidades de las redes de cooperación que ofrece el sistema político y que hacen posible la acción colectiva necesaria para lograr un desarrollo humano sostenible.

Para la preparación del informe, ha sido muy importante el despliegue de un amplio proceso participativo, que abarcó desde el diagnóstico hasta la validación de los escenarios y las líneas de acción.

Este proceso involucró a más de 500 personas, con actividades en 12 departamentos del país, incluyendo a actores del sector público, privado, de la sociedad civil, de los medios de comunicación, de la academia y de la cooperación internacional. Entre ellas, participaron personas de las diversas regiones del país, jóvenes, mujeres, pueblos indígenas y afroperuanos, etc.

Con todo lo anterior en mente, en las siguientes páginas se presentan y sustentan las definiciones de los conceptos centrales del informe, así como los hitos claves en las discusiones globales y algunas características del contexto peruano que se deben considerar al aplicar estos conceptos, y cómo estos han derivado en una estrategia para la elaboración de un diagnóstico sobre la gobernabilidad en el Perú.

1.1. Definiciones centrales

En esta primera parte, recorreremos conceptos esenciales para el presente informe de desarrollo humano, en particular por la variedad de aproximaciones que existen sobre varios de ellos. Por ejemplo, el concepto de gobernabilidad ha sido objeto de múltiples enfoques y aplicaciones prácticas en los últimos 50 años.⁸

⁶ Cotler, Julio. Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades. Lima: IEP, 1994. (Perú Problema, 23).

⁷ El autor también alerta sobre el uso inadecuado del poder que ofrecen estas redes. Harari, Yuval Noah. Nexus. Una breve historia de las redes de información desde la Edad de Piedra hasta la IA. Lima, Debate, 2024.

⁸ El concepto de gobernabilidad “ha significado muchas cosas, para diferentes autores, en diversos momentos del tiempo. (...) [D]ebido a la complejidad y amplitud de la problemática que aborda la gobernabilidad, así como a la variedad de escuelas que han abordado el concepto, éste se encuentra prácticamente desbordado. Por gobernabilidad se ha pasado a entender muchas cosas, gran parte de ellas inconexas, que hacen de la misma algo ambiguo.” Prats, Joan. El concepto y el análisis de la gobernabilidad. En: Revista Instituciones y Desarrollo N° 14-15, 2003, pp. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

1.1.1. ¿Qué es el desarrollo humano?

Hace más de tres décadas, el PNUD señaló que el desarrollo humano consiste en ampliar las libertades de modo que todas las personas puedan aprovechar las posibilidades que consideren más valiosas para poder vivir la vida que desean. Es concebido como un proceso y como un resultado. Si bien es necesario el crecimiento económico para alcanzar los objetivos de la humanidad, lo más importante es lograr que dicho crecimiento se traduzca en la ampliación de las oportunidades de las personas.⁹

[Desde el PNUD] hemos contribuido a transformar el paradigma del desarrollo, yendo mucho más allá del solo crecimiento económico, el cual reconocemos absolutamente necesario pero insuficiente para introducir el concepto de desarrollo humano sostenible. Desde esta perspectiva, el desarrollo es un proceso de ampliación de capacidades, oportunidades y opciones, individuales y colectivas, que tienen las personas para vivir una vida digna y valiosa, dentro de los límites planetarios, sin comprometer las posibilidades de las generaciones venideras.

Michelle Muschett, directora regional para América Latina y el Caribe del PNUD¹⁰

Hay dos tipos de libertades que son absolutamente necesarias para el desarrollo humano:

a) **La libertad de bienestar personal** (*freedom of well-being*), representada por los funcionamientos (*functionings*) y las capacidades (*capabilities*). Los funcionamientos (*functionings*) son las diversas cosas que una persona podría valorar ser y hacer: ser feliz, estar adecuadamente alimentada y gozar de buena salud, tener respeto propio, participar en la vida de la comunidad, etc. Las capacidades (*capabilities*), por su lado, son los diversos conjuntos de funcionamientos (ser y hacer) que puede lograr una persona.

b) **La libertad de agencia** (*freedom of agency*), representada por la voz y la autonomía. La agencia (*agency*) o capacidad de actuación está relacionada con lo que una persona es libre de hacer y lograr cuando persigue los objetivos o valores que considera importantes.

Desde esta mirada, el desarrollo humano es, a la vez,

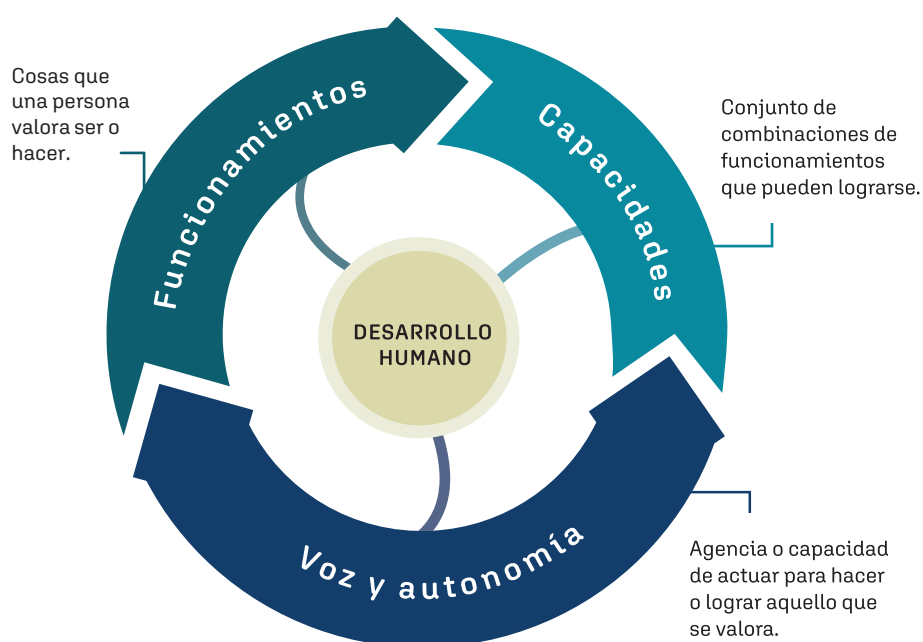
a) **de las personas**, a través de la construcción de las capacidades humanas;

b) **para las personas**, mediante la traducción de los beneficios del desarrollo en la mejora de sus vidas;

c) **por las personas**, a través de la participación efectiva de estas en los procesos que influyen y determinan sus vidas.

¿Qué es el desarrollo humano?

FIGURA 13



Fuente: PNUD [2016].

⁹ PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas. New York, Pnud, 2016. pp. 1-2.

¹⁰ Palabras de apertura durante el lanzamiento de la serie de diálogos "Reimaginando nuestro futuro. Diálogos sobre desarrollo en América Latina y el Caribe", realizado el 16 de enero de 2016. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=SEvIzws04CI>.

1.1.2. ¿Qué entendemos por gobernabilidad?

Gobernabilidad es un concepto que ha sido objeto de diferentes aproximaciones,¹¹ tanto en la literatura académica como en la práctica de distintos actores internacionales involucrados en la promoción del desarrollo. Por ello, al elaborar este informe ha sido necesario revisar la literatura pertinente y adoptar algunas definiciones operativas en torno a este término, las cuales recogen los enfoques adoptados con anterioridad por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Así, para los fines del presente documento, por gobernabilidad hacemos alusión a la **“capacidad de un sistema político para garantizar el cumplimiento de las leyes, mantener la estabilidad, operar eficazmente y asegurar la legitimidad en la toma de decisiones”**. Es decir, se “refiere a la autonomía, complejidad, cohesión y legitimidad de las instituciones”¹².

El sistema político, sujeto central de la gobernabilidad desde esta perspectiva, está conformado por la totalidad de las instituciones políticas —en particular el gobierno (en sus diversos niveles) y el Parlamento—, los procesos políticos y los contenidos de las decisiones políticas.¹³ Cuando un sistema político posee el atributo de la gobernabilidad, es capaz de responder a las demandas provenientes de la sociedad (individuos, familias, organizaciones), y hacerlo de manera **legítima y efectiva**. Además, dado que el entorno donde se desenvuelve es siempre cambiante, debe tener la capacidad de adaptar sus respuestas a dichos cambios (ver figura 14).

La gobernabilidad, así entendida, no equivale a la ausencia de conflictos ni tampoco al apoyo unánime a las acciones de los gobiernos. Más bien, es la consecuencia de cómo el sistema político procesa y responde a los conflictos y discrepancias que pueden existir al interior de la sociedad, y la aceptación social —legitimidad— que logra el actuar del sistema, sea por los procedimientos o por los resultados. Sobre esto último, los actores sociales toman en particular consideración su percepción sobre la eficacia y la eficiencia gubernamental.¹⁴

Definiciones de efectividad, eficacia y eficiencia

RECUADRO 1

Efectividad: la medida en que el sistema político desarrolla sus funciones (estabilidad, aplicación de la ley, justicia, seguridad, provisión de bienes públicos, etc.) con eficacia y eficiencia.

Eficacia: la medida en que el sistema político ha alcanzado, o está alcanzando, sus objetivos y sus resultados.

Eficiencia: la medida en que el sistema político actúa de forma económica y oportuna, es decir, haciendo las cosas correctamente. En este sentido, la eficiencia puede definirse no solo en función de costos, sino también del grado en que se provee bienes o servicios respondiendo a principios de necesidad o equidad, y que dicha provisión se adapte a demandas y prácticas cambiantes.

Una concepción sobre la gobernabilidad

FIGURA 14



Fuente: Elaboración propia

¹¹ De acuerdo con Prats es posible distinguir cuatro grandes raíces que forjan el concepto de gobernabilidad: los trabajos encargados por la Comisión Trilateral desde la década de los años setenta, la aplicación del concepto de gobernabilidad al entendimiento de los procesos de transición a la democracia, su uso por los organismos internacionales; y su empleo en la explicación de la construcción de la Unión Europea. Prats, Joan. El concepto y el análisis de la gobernabilidad. En: Revista Instituciones y Desarrollo N° 14-15, 2003, pp. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

¹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe. América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas. Santiago, CEPAL, 2024. p.90.

¹³ Nohlen, Dieter y Thibaut Bernhard. El sistema político. En: Sánchez de la Barquera, Herminio. Fundamentos, teoría e ideas políticas. Ciudad de México, UNAM, 2014. p. 183-184.

¹⁴ Camou, Antonio. Los desafíos de la gobernabilidad. México, Flacso, Plaza y Valdés, 2001. p. 36.

En resumen, la gobernabilidad “supone la habilidad de un sistema político para operar de manera efectiva, legítima y estable, con lo que contribuye a alcanzar la estabilidad política, el desarrollo económico y la cohesión social”.¹⁵

Dentro de esta concepción de la gobernabilidad juega un papel muy importante la legitimidad. Para este informe, partiremos de un enfoque descriptivo y la definiremos como la aceptación social del sistema político. Así, cuanto más extendida está dicha aceptación, mayor será la legitimidad; y cuanto menos extendida, será menor. Dicha aceptación está basada “en la creencia interiorizada de que una autoridad política tiene derecho a gobernar y a que se obedezcan sus demandas”.¹⁶ Detrás de esa creencia siempre está presente una dimensión normativa, una condición que proporciona justificación y consentimiento a quien ejerce el poder, una cualidad que dota al poder de autoridad moral, ratificando el “derecho a gobernar”.¹⁷ En pocas palabras, el sistema político es legítimo porque es percibido como necesario y justo.¹⁸

Cuando un sistema político logra un alto nivel de legitimidad, una gran parte de los integrantes del sistema acepta sus mandatos, normas y políticas, incluso si estos no corresponden a sus preferencias o intereses. Esto impacta positivamente en la efectividad del sistema y facilita la cooperación política.¹⁹ La fortaleza de la legitimidad de un sistema político se pondrá a prueba cuando las decisiones que adopte estén en mayor tensión con los intereses y preferencias de los gobernados.²⁰

Un sistema político que goza de legitimidad está mejor preparado para afrontar choques (shocks) de diferente naturaleza, y es menos vulnerable a los desafíos políticos que representa el gobernar sociedades plurales y diversas. Esta brinda a las autoridades y organizaciones estatales considerables recursos para conseguir una cooperación voluntaria de la población, gracias a los efectos que tiene sobre sus actitudes y comportamientos, guiados tanto por principios morales como por sus intereses. No obstante,

la legitimidad no es la única vía que puede hacer posible la cooperación de la población. Otros factores por considerar son el control de los recursos coercitivos, económicos, administrativos y cognitivos.²¹

Por contraste, un sistema político que carece de legitimidad sería ineficaz o se vería obligado a acudir a un alto nivel de coerción o cooptación para lograr que se acaten sus decisiones. Por ello, cuando esta es erosionada o se pierde, ello afecta la habilidad de quienes gobiernan de lograr otros objetivos que vayan más allá de mantenerse en el poder”. Mientras que la falta de legitimidad lleve a los gobernantes a tener que dedicar la mayor parte de su tiempo a mantener el orden o a asegurar la obediencia de los gobernados por otros medios, les quedará poco espacio para perseguir otros objetivos públicos —en particular los que apuntan a atender las demandas sociales—. En consecuencia, su poder se volverá menos eficaz, lo que deterioraría la gobernabilidad.²²

¿Cómo alcanza la legitimidad un sistema político? Mencionaremos tres vías, las cuales no son excluyentes. La primera consiste en sustentarla en las características de los procedimientos que conducen a las decisiones políticas (normas, políticas públicas, elección de autoridades, etc.). En estos casos, el procedimiento otorga legitimidad en la medida en que es considerado justo, independientemente de los resultados que se alcancen a través de él. Por ejemplo, los procedimientos democráticos son considerados justos en tanto permiten establecer un vínculo entre el sistema político y los intereses de la ciudadanía, o porque hacen responsables a las autoridades de las decisiones.²³ Una segunda vía se centra en la identidad, es decir, en el sentido de pertenencia e inclusión que tienen las personas respecto del sistema político. Una tercera vía se enfoca en los resultados (output), es decir, lograr que el sistema atienda efectiva y repetidamente las demandas sociales, por ejemplo, brindando sostenidamente servicios públicos confiables. Es aquí donde la efectividad puede incidir en la legitimidad.²⁴

¹⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas. Santiago, CEPAL, 2024. p.90.

¹⁶ Greif, Avner; y Rubin, Jared. Political legitimacy in historical political economy. ESI Working Paper 22-08, 2022, p.2. Disponible en: https://digitalcommons.chapman.edu/esi_working_papers/369/

¹⁷ Somuano, Ma. Fernanda. Los determinantes de la legitimidad gubernamental: el sexenio de Enrique Peña Nieto. Foro Internacional (FI), LX, 2020, núm. 2. p.370.

¹⁸ Aragón, Jorge y Sánchez, Diego. La ilegitimidad del poder político en el Perú. Lima, IEP, 2023. p. 208.

¹⁹ Linz, Juan. La quiebra de las democracias. Madrid, Alianza Editorial, 1989, pp. 38-39.

²⁰ Scharpf, Fritz. Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU. Vienna, Institut für Höhere Studien (IHS), Political Science Series, 2006, p.1.

²¹ Beetham, David. The legitimation of power. London, MacMillan, 1991, pp. 25-41.

²² “The collapse of authority where legitimacy is eroded, and coercive force is insufficient to maintain power on its own, provides only the most dramatic evidence for the significance of legitimacy to the obedience of subordinates. Less dramatic, but equally important, is the effect a lack of legitimacy has on the degree of cooperation.” ²⁷ Asignación de funciones o competencias que no alienan la cooperación o que promueven ineficiencias.

²³ Schmitter, Philippe. Political legitimacy and its Acquisition: Lessons based on the European Union’s search for it, Firenze, Istituto Universitario Europeo, 2010. Boedeltje, Mijke y Cornips, Juul. Input and output legitimacy in interactive governance. NIG Annual Work Conference Rotterdam No. NIG2-01 (2004), p. 2.

²⁴ Arregui, Javier. Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea. En: Cuadernos Europeos de Deusto Núm. 46/2012, Bilbao, págs. 85-112, p.89.

A partir de la concepción de la gobernabilidad presentada en el acápite anterior, podemos afirmar que la mayor o menor gobernabilidad en una sociedad depende de aquellos factores que fortalecen —o debilitan— tanto la efectividad como la legitimidad del sistema político.

Tomando en cuenta los **factores que fortalecen la gobernabilidad**, podemos considerar las condiciones óptimas y equitativas de desarrollo humano: Estados bien financiados y con la capacidad de ejercer un control efectivo sobre sus territorios; Estados que garantizan el imperio de la ley, el principio de legalidad y la impartición de justicia; entre otros.²⁵ Para el PNUD, una gobernabilidad efectiva implica apoyar procesos democráticos que permitan la generación de oportunidades de desarrollo socioeconómico y de participación significativa, que brinden la oportunidad de transformaciones institucionales y mayor eficiencia en la respuesta a las demandas ciudadanas, y que ofrezcan mejores oportunidades de convivencia pacífica y seguridad ciudadana.²⁶

Una situación de buena gobernabilidad supone que las instituciones funcionan adecuadamente, que existe un equilibrio de poderes, que se respeta el Estado de derecho y que se promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones. Por el contrario, la disminución de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas, en un círculo vicioso que puede definirse como el espiral de la ingobernabilidad.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas*. Santiago, CEPAL, 2024. p.90.

Por otro lado, entre los **factores que debilitan la gobernabilidad**, podemos distinguir entre las causas endógenas y las exógenas al sistema político. Las primeras aluden a defectos en la configuración estatal,²⁷ en el funcionamiento institucional,²⁸ en los mecanismos de obtención de recursos para el funcionamiento del aparato público,²⁹ en la gestión administrativa,³⁰ o en las relaciones y calidad de los actores políticos.³¹ Este tipo de causas pone el acento en la deficiencia e ineficiencia directiva gubernamental; es decir, se enfoca en los defectos de gobernanza, actuación y desempeño gubernamental.

Recuadro 2. ¿Qué es la gobernanza?

RECUADRO 2

Un término muy vinculado a la cuestión de la gobernabilidad es la gobernanza. Esta puede ser comprendida de la siguiente manera:

- i) estructura: la arquitectura de las instituciones formales e informales;
- ii) proceso: la dinámica y las funciones de dirección que intervienen en todo el ciclo de la política pública;
- iii) mecanismo: procedimientos institucionales de decisión, cumplimiento y control;
- iv) estrategia: articulación específica de los esfuerzos de los actores para gestionar cambios en los sistemas y procesos de gobernanza.³²

Para los fines de este informe, **definiremos la gobernanza como una serie de (inter)acciones entre los actores estatales y no estatales que conforman la sociedad para formular e implementar políticas y normas**. Estas interacciones pueden derivar en acuerdos que impliquen decisiones en el campo de las políticas sociales, económicas, ambientales e institucionales, las que están relacionadas tanto con el acceso como con el ejercicio del poder y con la distribución de los recursos en la sociedad.³³ Este proceso ocurre en el marco de un conjunto determinado por reglas formales e informales que moldean el poder y son moldeadas por este.³⁴

No existe una forma única de gobernanza, en la práctica o como referente ideal. Al contrario, hay numerosos modelos que corresponden a diferentes énfasis temáticos, territoriales o temporales. Estos pueden servir como una aspiración u objetivo a alcanzar, y también como un marco para el análisis, al contrastar el modelo normativo con las condiciones realmente existentes en una determinada sociedad. Esta comparación nos permitirá identificar déficits de gobernanza cuando la situación existente muestre una distancia respecto del modelo elegido. Por lo tanto, las conclusiones del análisis variarán conforme lo hagan los componentes del modelo normativo de gobernanza que elijamos.

El PNUD promueve los modelos de gobernanza efectiva y el de gobernanza democrática. El primero se refiere directamente a los procesos de toma de decisión que están conectados con la formulación e implementación de las políticas públicas, las que pueden referir a múltiples áreas de la promoción del desarrollo humano. Por otro lado, la noción de gobernanza democrática refiere “a las (inter)acciones entre actores estatales y no estatales para formular e implementar políticas y reformas sociales, económicas e institucionales relacionadas con el acceso y/o el ejercicio del poder, con el objetivo de mejorar la gobernabilidad de los sistemas políticos”.³⁵

²⁵ PNUD-IDEA. *Gobernanza, Democracia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. 2022. p. 11.

²⁶ PNUD. *Gobernabilidad efectiva en tiempos de incertidumbre: innovaciones en gobernabilidad local en América Latina y el Caribe*. PNUD, 2021, p.11.

²⁷ Asignación de funciones o competencias que no alientan la cooperación o que promueven ineficiencias.

²⁸ Extensión de prácticas ilegales, arbitrariedad, opacidad gubernamental, corrupción, discriminación, división conflictiva de poderes públicos, etc.

Las causas exógenas, por su lado, se originan fuera del aparato gubernamental e, incluso, del Estado. Ejemplos de ello son la globalización de la economía (con efectos en la producción, el comercio y el trabajo), el desarrollo exponencial de las tecnologías de información y comunicación, la autonomización del capital financiero respecto del productivo, el cambio climático y la crisis ambiental, las crisis financieras internacionales, las crisis sanitarias globales (como la pandemia de la covid-19), los conflictos armados de gran escala y las crisis migratorias. Estos procesos constituyen motores del cambio que impactan tanto sobre la estructura social de los países como el orden internacional.

Este tipo de causas centra la mirada en la falta de capacidad del sistema político para dar respuesta a la escala y complejidad de las demandas y desafíos que llegan desde la sociedad o desde fuera de sus fronteras, los cuales resultan elusivos y resistentes a las decisiones gubernamentales dada la multiplicidad de actores involucrados y la compleja red de relaciones de interdependencia que han establecido.³⁸

Finalmente, hay tendencias estructurales, con implicaciones sociales y políticas más profundas, de mediano y largo plazo. Estas son la individualización de la sociedad,³⁹ la diferenciación de los sistemas de acción básicos de la vida social,⁴⁰ la mundialización de las preferencias y de los estilos de vida, y el carácter transfronterizo de asuntos de la máxima importancia personal y colectiva. Estas tendencias abren oportunidades y peligros a la vez.

Podemos identificar, en términos generales, situaciones en donde existe un déficit de gobernabilidad en algún territorio (un distrito, una provincia, un departamento, etc.) o sector (salud, educación, economía, etc.), o vinculado con el ejercicio de alguna función o conjunto de funciones estatales. La gravedad, extensión y permanencia del problema puede minar la relación entre los gobernantes y los gobernados.

Sin embargo, cuando los déficits de gobernabilidad proliferan al punto de generar una conjunción de desequilibrios inesperados o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales, nos encontramos frente a una crisis de gobernabilidad, una situación en la cual la disolución de la relación existente entre gobernantes y gobernados es una posibilidad efectiva.⁴¹

En situaciones de déficit o de crisis de gobernabilidad, el resultado de sus fallas puede ser muy perjudicial: daña la efectividad gubernamental, genera fuertes críticas al desempeño de las autoridades y las instituciones, lesiona la reputación directiva del régimen político, y —en los casos más graves— pone en duda la viabilidad del sistema político, al menos en su forma actual.⁴² Esto último es muy relevante para América Latina y el Caribe, en donde las personas que consideran que la democracia es la mejor forma de gobierno, pese a sus problemas, siguen siendo la mayoría. Sin embargo, una amplia mayoría de la ciudadanía latinoamericana está insatisfecha con sus democracias⁴³. Es decir, más que una crisis de la validez política de la democracia como forma de gobierno, existe en la región un cuestionamiento a su capacidad para funcionar de forma que satisfaga las expectativas ciudadanas.⁴⁴

²⁹ Estructura impositiva inequitativa, precariedad en la hacienda pública, ineficiente administración tributaria frente a evasiones y elusiones, asignación ineficiente del tesoro público, endeudamientos públicos de alto riesgo, déficits financieros estatales crecientes, etc.

³⁰ Deficiente calidad de las normas que regulan la gestión pública, estructuras de mando y de trabajo administrativo confusas y redundantes, fragmentación intra e intergubernamental, procesos administrativos costo-ineficientes, servicios públicos de inestable o regular calidad, perfil inapropiado del personal estatal, etc.

³¹ Relaciones suspicaces, oportunistas o conflictivas del gobierno con los opositores políticos, con las organizaciones empresariales y con la sociedad civil, discurso político de baja credibilidad, deficiencias en la representación política, sea por distanciamiento o indiferencia respecto a las justas demandas de la ciudadanía, etc.

³² Comisión Económica para América Latina y el Caribe. América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionirlas. Santiago, CEPAL, 2024. p.89.

³³ PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2019, p. 12-14, y PNUD-IDEA. Gobernanza, Democracia y Desarrollo en América Latina y el Caribe. 2022.

³⁴ Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2017.

³⁵ PNUD. Gobernanza democrática, gobernanza efectiva y desigualdad en América Latina. Nueva York, PNUD – IDEA Internacional, 2025. p. 5.

³⁶ Estas transformaciones propician la automatización y la digitalización de la producción, la administración y las transacciones económicas, expandiendo la conectividad social y cambiando profundamente la comunicación, el entretenimiento, el entorno social y las relaciones entre las personas.

³⁷ Estos procesos tienen el potencial de ampliar y agudizar la desigualdad social.

³⁸ Aguilar, Luis. Democracia, gobernabilidad y gobernanza. México, INE, 2020. p.16-19.

³⁹ Este proceso de individualización puede debilitar o fracturar las identidades y los vínculos sociales.

⁴⁰ Esta diferenciación puede minar la capacidad integradora de la sociedad.

⁴¹ Camou, Antonio. Gobernabilidad y Democracia. México, IFE, 2013. pp. 27-28.

⁴² Aguilar, Luis. Democracia, gobernabilidad y gobernanza. México, INE, 2020. p. 17.

⁴³ Lupu, Noam, Mariana Rodríguez, Carole J. Wilson y Elizabeth J. Zechmeister (Eds.). Pulso de la democracia. Nashville, TN: Lapop, 2023. pp. 11 y 29.

⁴⁴ Aguilar, Luis. Democracia, gobernabilidad y gobernanza. México, INE, 2020. p. 15.

1.2. Factores que explican las trayectorias de la gobernabilidad

Una cuestión crucial es comprender las razones que explican las trayectorias de la gobernabilidad. Ello implica entender los motores que impulsan los procesos por los cuales los sistemas políticos ganan (o pierden) efectividad y legitimidad, a partir de las diferentes variables que hemos mencionado anteriormente. Una vía para ello es adoptar una perspectiva comparada: se debe observar con atención los procesos históricos que atravesaron los sistemas políticos en América Latina y reconocer las especificidades nacionales. Como señala Sebastián Mazzuca, muchos Estados latinoamericanos lograron culminar su *formación* —es decir, pudieron consolidar los límites de sus territorios y avanzar en la monopolización de la violencia— a mediados del siglo XIX. Sin embargo, no ocurrió lo mismo con la *construcción de sus capacidades* para suministrar bienes públicos de forma fiscalmente eficiente y territorialmente uniforme. ¿Cómo explicar esta brecha persistente? Más que una sola variable determinante, existen diversos factores explicativos, tanto estructurales como de agencia (decisiones de los actores).

Como sostienen Raúl Aldaz Peña y Daniel Baquero-Mendez, el proceso de construcción de la capacidad estatal involucra a actores clave, como *las élites* —individuos o grupos con importantes recursos económicos que pueden ser aprovechados para ganar influencia política—, *al grupo gobernante y a la ciudadanía*, quienes se verán afectados de diferentes maneras por la ausencia o una mayor presencia estatal. Así, por ejemplo, la política tributaria y redistributiva depende de los acuerdos políticos que los gobernantes puedan negociar con las élites (ricas). Por ello, cualquier explicación sobre la trayectoria de la capacidad estatal debe considerar los incentivos que tienen los actores relevantes para impedir o facilitar el fortalecimiento de la efectividad del sistema político, las acciones que tienen a su disposición, y si se encuentran en el lado de la oferta o de la demanda del sistema. Entendemos que los actores ubicados en el lado de la oferta están en (o controlan) el Estado y, principalmente, en el gobierno central, mientras que los ubicados en el lado de la demanda son las élites locales, la población y los que están fuera del poder. Esta distinción también facilita el examen de las

circunstancias en las que este conjunto de actores se involucra en interacciones competitivas o cooperativas con el centro.⁴⁵ ¿Qué factores configuran los incentivos que tienen estos actores?

Una primera variable por considerar es **el papel de las guerras y de los conflictos en la construcción de los Estados**. Así, Miguel Ángel Centeno resalta que América Latina muestra una situación paradójica en donde la ausencia de guerras totales entre Estados es acompañada por permanentes conflictos violentos al interior de los países. Un factor clave que explicaría los pocos conflictos internacionales de gran escala en la región sería la ausencia de una mínima capacidad estatal de partida para hacer la guerra. Los Estados latinoamericanos no garantizaban cuatro poderes básicos: el control sobre el territorio, el crecimiento económico, la generación de una infraestructura educativa, económica, judicial e impositiva, así como la creación de una identidad nacional y de una ciudadanía extendida que otorgara mayor legitimidad a la autoridad estatal. Sin estos poderes básicos, las guerras no pueden generar los incentivos que aceleren el fortalecimiento de las capacidades estatales.⁴⁶ Desde luego, esto nos lleva a preguntarnos sobre los factores que permiten desarrollar dichas capacidades mínimas para hacer la guerra.⁴⁷ Por otro lado, como recuerda Mazzuca, las guerras, además de tragedias humanas, son muy costosas económicamente, y traen consigo el aumento de los impuestos y la reducción del gasto en acciones que promueven el crecimiento económico.⁴⁸

Adicionalmente, las guerras y los conflictos pueden tener consecuencias de largo plazo pues refuerzan o alteran, en alguna medida, las trayectorias estatales previas. En el caso del Perú, por ejemplo, la derrota en el conflicto bélico de 1879-1883 detuvo el desarrollo del Estado. Tras la guerra, los actores políticos que años antes habían intentado impulsar reformas a favor de la modernización estatal fueron acusados de llevar al país al abismo. Los partidos políticos modernos fueron identificados con la división y el faccionalismo, y culpados de la desgracia. Esto cimentó el caudillismo y dificultó la formación de partidos modernos.⁴⁹ El final del siglo XIX y el inicio de la siguiente centuria estuvieron marcados por los esfuerzos de reconstruir el país. Paulatinamente, la situación económica mejoró, pero conservó un Estado débil. Por otro lado, los conflictos internos violentos, muy frecuentes en el Perú, sí tuvieron un efecto devastador en la capacidad estatal.⁵⁰

⁴⁵ Aldaz Peña, Raúl y Baquero-Mendez, Daniel. The Original Sin of Latin American States: Formation, Building, and Capacity. En: Journal of Historical Political Economy: Vol. 4: No. 4, 2025, pp. 557-581.

⁴⁶ Centeno, Miguel. Sangre y Deuda. Ciudades, Estado y construcción de nación en América Latina. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Estudios Urbanos, 2014.

⁴⁷ Urteaga, Madai. La desigual capacidad del Estado en América Latina. Análisis de sus fundamentos históricos. En: Revista Política y gobierno. Volumen XXIV, número 2, II semestre de 2017, Ciudad de México. p. 440.

⁴⁸ Mazzuca, Sebastián. Latecomer State Formation Political Geography and Capacity Failure in Latin America. New Haven, Yale University Press, 2021.

⁴⁹ Schenoni, Luis. Bringing War Back in: Victory and State Formation in Latin America. En: American Journal of Political Science, Vol. 65, No. 2, April 2021, Pp. 405-421. p. 417

⁵⁰ Cárdenas, Mauricio. Capacidad estatal en América Latina. En: Corporación Andina de Fomento. Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Buenos Aires, CAF, 2015. p. 99.

Una segunda dimensión para considerar es **la existencia de uno o varios centros urbanos importantes, y las características bajo las cuales se expandió la burocracia**. Soifer⁵¹ afirma que, en los países en donde existió una ciudad claramente predominante en el período formativo de los Estados de la segunda mitad del siglo XIX, las élites ligadas a dicho centro de poder tuvieron incentivos para construir capacidad estatal. Sin embargo, si las élites optaban por construir una burocracia que dependiera directamente de los poderes periféricos (élites regionales), esto podía derivar en capacidades estatales débiles y en el fracaso de los proyectos de construcción estatal; este fue el caso del Perú en la segunda mitad del siglo XIX, según Soifer. En cambio, de acuerdo con esta explicación, si la burocracia es construida desde el poder central y a través de sus delegados, responderá mejor al esfuerzo de centralización y aumento de la capacidad estatal.⁵² Otros autores sostienen que la elección de esta última opción puede ser explicada desde los intereses específicos de las coaliciones gobernantes, en tanto la centralización es una respuesta a las amenazas que consideran pueden representar los poderes locales, o por la falta de oposición de los poderes locales, quienes —por las características de la producción económica de la que dependen— no ven a la centralización burocrática como una amenaza.⁵³

Un tercer factor que considerar es **el contexto internacional y el tipo de relacionamiento con la economía internacional, así como la formación de los mercados**. La evolución de los nacientes Estados latinoamericanos estuvo impulsada por los recursos que podían obtener del comercio exterior, principalmente en función de sus materias primas, y por un orden internacional jerárquico en donde ocupaban un lugar subalterno o periférico. En vista de ello, tenían pocos incentivos para construir un poder centralizado para controlar todo su territorio o para expandirse territorialmente mediante conflictos interestatales, pues los recursos fiscales que hicieron posible su formación no dependían de ello. En cambio, llegaron a acuerdos que permitían la continuidad de los poderes locales; se generaron, así, instituciones de gobernanza territorial que derivaron en Estados nacionales débiles con fuertes tendencias patrimoniales.⁵⁴ En décadas más recientes, también ha sido clara la importancia del contexto internacional y del nivel de

inserción de los países en la economía globalizada sobre asuntos de institucionalidad y administración pública en el Perú: los procesos de negociación de tratados de libre comercio y sus condicionalidades incidieron en una serie de reformas institucionales y políticas.

Un cuarto factor es **la variable geográfica**. Los Estados tienden a exhibir una presencia heterogénea en sus territorios. En América Latina existe importante evidencia de una muy variada presencia estatal en el nivel subnacional, lo que conlleva una implementación desigual de las políticas públicas. Esta, al estar ligada a la diversidad y extensión de los territorios, genera diferencias en la dotación de recursos naturales y diferentes patrones de ocupación territorial. Las distancias y condiciones geográficas también implican costos diferentes tanto para la recaudación como para la provisión de servicios. Todo esto explica las diferencias de intereses entre los ámbitos subnacionales; estas se reflejan en diferentes preferencias políticas y opciones electorales, que marcan los incentivos de los actores centrales y los locales para competir o cooperar con relación a la construcción de capacidad estatal.⁵⁵ No es de extrañar que estas condiciones dificultaran la agregación de los intereses de los poderes, los que incluso llegaron a estar en abierto conflicto, dificultaron el proceso de formación del Estado —el monopolio de la violencia— y complicaron aún más la construcción de instituciones de alcance nacional⁵⁶, el desarrollo de la capacidad fiscal para sostenerlas, así como el poder desarrollar políticas redistributivas.⁵⁷

Una quinta variable es **la desigualdad de oportunidades políticas y económicas**. Como señala Mauricio Cárdenas, “tanto la teoría como las evidencias empíricas muestran que la concentración del poder político y económico reduce los incentivos para invertir en capacidad estatal. (...) La desigualdad económica exacerba los problemas causados por la desigualdad política y viceversa”. La persistencia de lo que Acemoglu y Robinson⁵⁸ denominan instituciones extractivas (donde solo los más poderosos pueden acceder a los beneficios de la actividad política o económica) es lo que permite mantener en pie este tipo de situación. El Perú es precisamente uno de los países que suelen ser mencionados como ejemplo de la herencia de las instituciones extractivas de larga data.

En este orden de ideas, la adopción de prácticas democráticas no brinda la totalidad de beneficios

⁵¹ Soifer, Hillel. *State Building in Latin America*. Nueva York, Cambridge University Press, 2015.

⁵² Soifer, Hillel. *State Building in Latin America*. Nueva York, Cambridge University Press, 2015.

⁵³ Urteaga, Madai. La desigual capacidad del Estado en América Latina. Análisis de sus fundamentos históricos. En: *Revista Política y gobierno*. Volumen XXIV, número 2, II semestre de 2017, Ciudad de México. p. 443.

⁵⁴ Mazzuca, Sebastián. *Latecomer State Formation Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. New Haven, Yale University Press, 2021. p. 387-389.

⁵⁵ Aldaz Peña, Raúl y Baquero-Mendez, Daniel. The Original Sin of Latin American States: Formation, Building, and Capacity. En: *Journal of Historical Political Economy*: Vol. 4: No. 4, 2025, pp. 557-581.

⁵⁶ Mazzuca, Sebastián. *Latecomer State Formation Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. New Haven, Yale University Press, 2021. p. 387-389.

⁵⁷ La capacidad estatal fiscal es necesaria tanto para poder sostener la provisión de los bienes y servicios públicos como para poder realizar acciones de redistribución al interior de la sociedad. Cárdenas, Mauricio. *Capacidad estatal en América Latina*. En: *Corporación Andina de Fomento. Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires, CAF, 2015. p. 60.

⁵⁸ Acemoglu, Daron y James Robinson. *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Madrid: Deusto Ediciones, 2012.

esperados en países con alta desigualdad económica.⁵⁹ Cuando aparecen oportunidades debido al auge económico derivado de las exportaciones de materias primas, las élites exportadoras buscan incrementar aún más su poder económico. Para ello, usan como instrumento al Estado: priorizan aquellos proyectos públicos que pueden reducir sus costos de producción, antes que aquellos que podrían generar beneficios más amplios. Todo esto conduce a la persistencia de la desigualdad o a un aumento de ella. Sin embargo, cuando el auge involucra a varios sectores económicos diferentes, y no hay grandes asimetrías entre ellos, pueden generarse los incentivos para la cooperación entre las élites y el desarrollo de coaliciones que promuevan el desarrollo estatal.⁶⁰ Este argumento está alineado con quienes consideran que existen ciertas condiciones institucionales y socioeconómicas que facilitan un alto grado de concentración del poder y que dificultan el surgimiento del pluralismo político. Sin pluralismo tampoco habría incentivos para la construcción de un sistema político que atienda intereses sociales más amplios, y no solo los de la élite.⁶¹

En sexto lugar, vinculado con el punto anterior, Daron Acemoglu, Simon Johnson y James Robinson (recientemente galardonados con el Premio Nobel de Economía) sostienen sobre el caso latinoamericano que “las diferencias en la experiencia colonial pueden ser una fuente de diferencias exógenas de las instituciones. (...) Las instituciones iniciales persisten hasta el presente. Por tanto, los determinantes de los asentamientos europeos en las colonias tienen un efecto importante sobre las instituciones actuales”. Sin embargo, **el fuerte legado histórico del pasado colonial** no implica que las instituciones actuales estén determinadas únicamente por las políticas del pasado y que no se puedan cambiar.⁶² Así, pueden presentarse coyunturas críticas, en las que los factores (externos e internos)

políticos, económicos y sociales pueden sufrir cambios significativos. Así, se afectarían las trayectorias previas y los actores siempre tendrían cierto margen de acción.⁶³ Es posible, por ello, considerar que los procesos históricos y sus puntos de inflexión, es decir, las coyunturas críticas, juegan un papel clave en el devenir de los sistemas políticos, sin que eso implique adoptar una visión determinista de la historia: siempre hay varios rumbos posibles.⁶⁴

Un ejemplo de herencia histórica para el caso del Perú es la división político-administrativa del territorio nacional en departamentos. Al momento de la independencia, básicamente solo se les cambiaron de nombre a las intendencias virreinales existentes, y no hubo un punto de quiebre. Su gradual evolución a lo largo del tiempo, a pesar de los intentos de regionalización, muestra cómo un legado de la división establecida en tiempos coloniales sigue incidiendo en las posibilidades de abordar los procesos de desarrollo y de integración económica y social.

Finalmente, debe señalarse el papel que pueden desempeñar **las presiones que vienen “desde abajo” para generar un sistema político más efectivo y legítimo**. Ejemplo de ello es la tensión que puede presentarse entre las élites y los sectores medios y populares respecto del reclamo de ciudadanía y la exigencia de mayores capacidades estatales para atender las demandas sociales. La presión de dichos actores emergentes puede alentar el desarrollo de la capacidad estatal y la penetración de la regulación del Estado en la sociedad y el territorio. La manera en que el sistema político lidia con estas tensiones puede influir en la consolidación o reversión de las trayectorias institucionales previas.⁶⁵ En el caso del Perú reciente, incluso en tiempos de bonanza económica, ha habido un nivel significativo de conflictividad social, pero en torno a demandas sociales, por lo general, con un carácter muy localizado.

⁵⁹ Cárdenas, Mauricio. Capacidad estatal en América Latina. En: Corporación Andina de Fomento. Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Buenos Aires, CAF, 2015. p. 98-99.

⁶⁰ Urteaga, Madai. La desigual capacidad del Estado en América Latina. Análisis de sus fundamentos históricos. En: Revista Política y gobierno. Volumen XXIV, número 2, II semestre de 2017, Ciudad de México. p. 451.

⁶¹ Acemoglu, Daron y Robinson, James. Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Barcelona, Deusto, 2012.

⁶² Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; Robinson, James. Los orígenes coloniales del desarrollo comparativo: una investigación empírica. Revista de Economía Institucional, vol. 7, núm. 13, segundo semestre, 2005, pp. 17-67. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia, p. 59.

⁶³ Urteaga, Madai. La desigual capacidad del Estado en América Latina. Análisis de sus fundamentos históricos. En: Revista Política y gobierno. Volumen XXIV, número 2, II semestre de 2017, Ciudad de México. p. 446.

⁶⁴ Acemoglu, Daron y Robinson, James. Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Barcelona, Deusto, 2012. p. 504.

⁶⁵ Urteaga, Madai. La desigual capacidad del Estado en América Latina. Análisis de sus fundamentos históricos. En: Revista Política y gobierno. Volumen XXIV, número 2, II semestre de 2017, Ciudad de México. p. 445.

⁶⁶ PNUD-IDEA. Gobernanza, Democracia y Desarrollo en América Latina y el Caribe. 2022. p. 11

⁶⁷ PNUD, Informe de Desarrollo Humano Honduras 2022, p. 148.

⁶⁸ Acemoglu, Daron y Robinson, James. El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad. Barcelona, Deusto, 2019. Sin embargo, cualquier estructura de gobernanza ofrece márgenes de acción, por lo cual no debe ignorarse el impacto que las decisiones y acciones de determinados actores políticos pueden tener sobre los resultados para el desarrollo humano. Bajo ciertas condiciones, los actores políticos pueden tener fuertes incentivos para subvertir o ignorar la institucionalidad formal con el fin de satisfacer sus intereses, en detrimento de los intereses generales de la sociedad, lo que afectaría la expansión de las libertades.

1.3. Un marco teórico para comprender la relación entre la gobernabilidad y el desarrollo humano

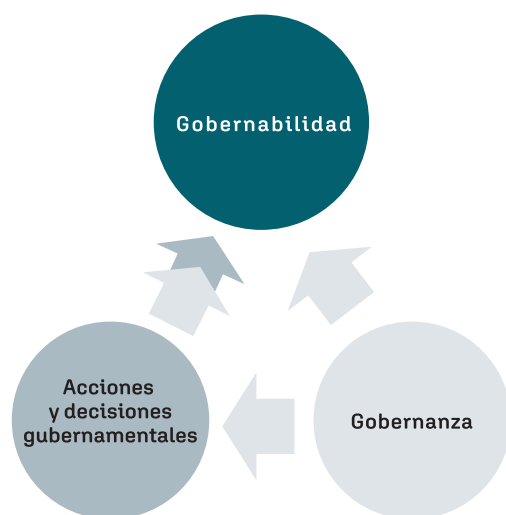
En esta sección, expondremos cómo el informe concibe las relaciones entre gobernabilidad, gobernanza y las acciones gubernamentales frente al desarrollo humano. Consideramos, para ello, la extensa discusión ocurrida durante las últimas décadas respecto a la relación entre estos conceptos.

1.3.1. La relación entre la gobernabilidad, la gobernanza y las acciones gubernamentales

La gobernabilidad depende tanto de la gobernanza —que trasciende al ámbito de los actores gubernamentales— como de la acción de gobernar —es decir, de las normas, políticas y mandatos que el Ejecutivo y el Legislativo adoptan e implementan—. Si bien la gobernanza puede impactar en la acción de gobernar, esta última también tiene influencia directa e independiente sobre la gobernabilidad, sin que la gobernanza necesariamente medie en ello (*ver figura 15*).⁶⁶

Gobernabilidad, gobernanza y las acciones gubernamentales

FIGURA 15



Fuente: Elaboración propia

1.3.2. La relación entre la gobernabilidad, la gobernanza y el desarrollo humano

Aunque el desarrollo exige gobernabilidad, no toda forma de gobernabilidad es capaz de producir desarrollo humano; por ello, es crucial determinar qué caminos hacia la gobernabilidad promueven este último y cuáles no.⁶⁷ Para los fines de este informe, consideramos la existencia de al menos tres vínculos entre la gobernabilidad, la gobernanza y el desarrollo humano, dimensiones que no son excluyentes y que pueden reforzarse mutuamente:

a) **Los déficits y las crisis de la gobernabilidad generan riesgos para el desarrollo humano.**

Estos pueden incentivar la adopción de medidas que impliquen la paralización de la expansión de las libertades o, aún peor, conlleven un retroceso de dicho proceso. En este escenario, una crisis de gobernabilidad, por la ineffectividad o por ilegitimidad del sistema —o ambas—, puede conducir a respuestas que limiten las libertades de agencia o las de bienestar personal.

b) **La gobernanza impacta sobre el desarrollo humano.** Una buena gobernanza puede facilitar los acuerdos sociales y políticos necesarios para promover la expansión de las libertades de las que gozan las personas e impulsar la implementación de las políticas pertinentes. Una mala gobernanza, por el contrario, puede plantear obstáculos a dicho proceso que, de ser significativos, aumentarán el riesgo de que el resultado del proceso decisorio, las normas y políticas acordadas, o los acuerdos sobre cómo aplicarlas lleven a una reducción de las libertades, o a la limitación de su alcance o a una paralización del proceso de ampliación. A su vez, la estructura de gobernanza de un sistema político es resultado de decisiones previas adoptadas por actores sociales y políticos en un escenario caracterizado por diversos niveles de asimetría de poder, los cuales pueden conducir a sistemas políticos más inclusivos o, por el contrario, a sistemas más excluyentes.⁶⁸

¿Qué son las asimetrías de poder? Las relaciones de poder asimétricas son situaciones en las que el poder está desigualmente distribuido entre los distintos grupos de una sociedad u organización. Es un concepto fundamental para comprender las desigualdades sistémicas y la dinámica social.⁶⁹

⁶⁹ Esta desigualdad suele deberse a factores como el fenotipo de las personas, el sexo, la situación socioeconómica, la etnia, el género o las capacidades personales. En tales situaciones, un grupo suele disfrutar de privilegios y ventajas, mientras que otro se enfrenta a la marginación, la discriminación o la opresión. Tomado de The Oxford Review - Diversity, Equity, and Inclusion (DEI) Dictionary. Disponible en: <https://oxford-review.com/the-oxford-review-dei-diversity-equity-and-inclusion-dictionary/asymmetrical-power-relations-definition-and-explanation/>

c) ***Las garantías para las libertades políticas son constitutivas del desarrollo humano.***

El ejercicio de las libertades políticas, incluyendo la participación, es, además de medio, un fin del desarrollo humano.⁷⁰ Por dicha razón, las instituciones (las reglas y organizaciones formales e informales) que rigen el proceso de adopción de políticas y normas, o los acuerdos producidos en las interacciones dadas en el marco de dichas reglas, deben garantizar la libertad política y el poder de participar. Es decir, para tener desarrollo humano es necesario contar con una gobernabilidad democrática que permita el mayor acercamiento posible entre el Estado y la sociedad. Si, por el contrario, la gobernanza existente limitara las libertades políticas, un sector de la sociedad, sea minoritario o mayoritario, se quedaría sin voz y se reduciría su capacidad de influir en los procesos que determinan sus vidas —lo que afectaría la libertad de agencia—, mientras las autoridades no tendrán información ni incentivos para atender sus demandas, en particular en situaciones de desastres o catástrofes. Esta dimensión debe ser ubicada, además, como parte de los mecanismos que permiten construir un delicado equilibrio entre los poderes estatales y la capacidad de la sociedad para controlarlos mediante el ejercicio de los derechos políticos, incluyendo el voto, el ejercicio de la libertad de expresión y las manifestaciones pacíficas.⁷¹

Los medios y fines del desarrollo

RECUADRO 4

Desde su primera edición en 1990, los Informes de Desarrollo Humano han enfatizado que el desarrollo es, ante todo, un proceso de ampliación de las opciones de las personas, de manera individual y colectiva. Sustentando sus argumentos en una larga tradición de pensadores que se remonta a Aristóteles y Kant,⁷² el primer informe resaltó la necesidad de distinguir entre los fines últimos del desarrollo —relacionados con ampliar las opciones de las personas para realizar su potencial y llevar vidas productivas y creativas— y los diversos medios que son pertinentes para lograr estos fines.

El objetivo del desarrollo es ofrecer a las personas más opciones. Una es el acceso al ingreso, no como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar el bienestar humano. Pero también hay otras opciones, como una vida larga, el conocimiento, la libertad política, la seguridad personal, la participación comunitaria y la garantía de los derechos humanos. Las personas no pueden reducirse a una única dimensión como criaturas económicas.⁷³

Esta distinción entre fines y medios del desarrollo es resaltada también por los principales autores contemporáneos asociados con el enfoque del desarrollo humano. Amartya Sen, por ejemplo, estableció que la expansión de las libertades humanas debe considerarse el objetivo principal del desarrollo y desafió las visiones reduccionistas enfocadas en indicadores económicos, subrayando que el desarrollo requiere además de medios como instituciones sólidas, derechos básicos y distintos tipos de libertades —como las económicas, sociales y políticas—, que también tienen un papel instrumental y se refuerzan mutuamente.⁷⁴ Por su parte, desde la perspectiva de capacidades humanas, Martha Nussbaum enfatizó que estas deben ser el núcleo de cualquier estrategia de desarrollo, y afirmó que deben ser “buscadas para todas y cada una de las personas, tratando a cada una como un fin y a nadie como una mera herramienta de los fines de los demás”.⁷⁵

En resumen, las libertades políticas y las instituciones que las garantizan son tanto constitutivas del desarrollo humano como herramientas para lograr políticas más efectivas que alienten la equidad y el desarrollo humano. Existe, por lo tanto, un vínculo de doble vía entre el desarrollo humano y la gobernabilidad (y la gobernanza) (*ver figura 16*).

70 PNUD, Informe de Desarrollo Humano Honduras 2022, p. 147.

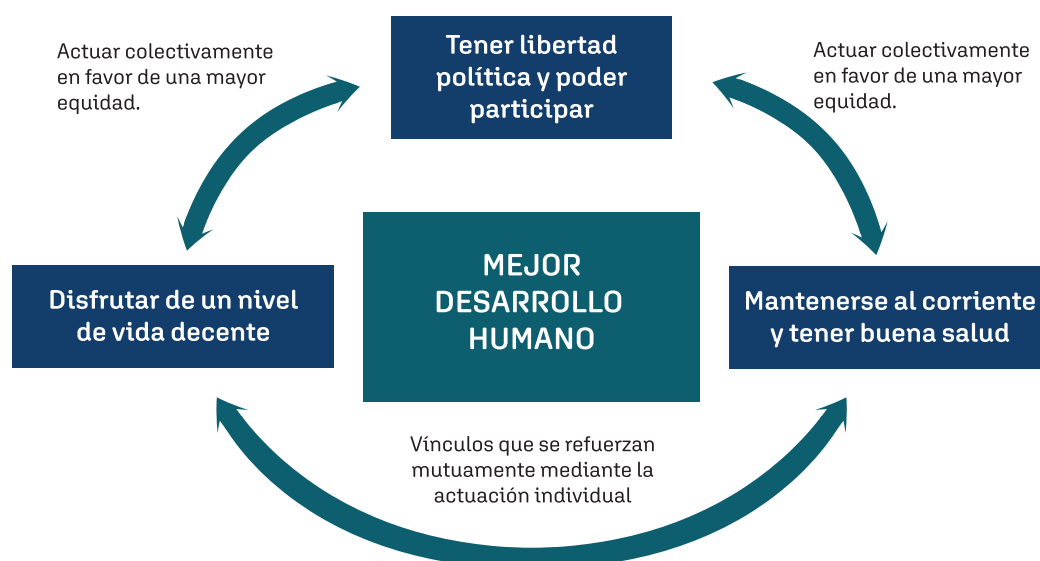
71 Acemoglu, Daron y Robinson, James. El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad. Barcelona, Deusto, 2019.

72 United Nations Development Programme. Human Development Report. Oxford University Press, 1990. p.9

73 United Nations Development Programme. Human Development Report. Oxford University Press, 1990. p.11.

74 Sen, Amartya. Development as Freedom. Oxford, University Press, 1999.

75 Nussbaum, Martha. Women and Human Development: The Capabilities Approach. Cambridge University Press, 2000. p. 6.



Fuente: PNUD, 2002.⁷⁶

Las libertades políticas se refieren a las oportunidades que tienen las personas para decidir quién los debe gobernar y con qué principios, así como la posibilidad de investigar y criticar a las autoridades, la libertad de expresión política, y de prensa sin censura, la libertad para elegir entre diversos partidos políticos, la posibilidad de dialogar, disenter y criticar en el terreno político, así como el derecho de votar en la elección de autoridades gubernamentales y legislativas.

Amartya Sen, Nobel de Economía 1998⁷⁷

Todas estas dimensiones pueden potenciar las capacidades de las personas y de sus organizaciones para ejercer sus libertades políticas y aprovechar de mejor manera los espacios de participación que brinda la sociedad. Se aumenta, así, la posibilidad de que las asimetrías de poder no limiten el desarrollo humano.⁷⁸

En cambio, en un escenario donde los niveles de pobreza no se reducen —o incluso aumentan—, la informalidad y la desigualdad crecen, las sociedades ven aumentar la frustración, el enojo y

de la polarización de la ciudadanía. Esto conlleva un mayor riesgo de deterioro de la gobernanza democrática y de una mayor violencia, lo que reduce aún más las posibilidades de promover el desarrollo humano.⁷⁹

Es decir, *así como la gobernabilidad democrática puede favorecer la expansión de las libertades (no solo las políticas), la expansión de las libertades (no solo las políticas) puede favorecer una gobernabilidad democrática*. La figura 17 resume dichas relaciones.

En síntesis, la gobernabilidad democrática contribuye directamente al desarrollo humano al expandir las libertades políticas, y puede generar las condiciones para la expansión de los espacios y las condiciones para ejercer dicha libertad (diálogos sociales abiertos y bien informados). Por otro lado, a través de la presión pública y la participación es posible influir en las decisiones y políticas públicas que atiendan la educación, la salud, la economía, etc., y que promuevan tanto la equidad como el desarrollo humano. Para lograr estos objetivos, la gobernanza democrática vigila el poder y lo hace rendir cuentas ante la ciudadanía; garantiza, así, la participación política de todas las personas —sin distinción— y la igualdad política. Por el contrario, el debilitamiento de estas condiciones de gobernanza puede conllevar un menor desarrollo humano.

⁷⁶ Informe sobre el Desarrollo Humano 2002, p. 53.

⁷⁷ Sen, Amartya. Desarrollo y libertad. Buenos Aires, Planeta, 2000. pp. 57-58.

⁷⁸ PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Madrid, PNUD – Mundi-Prensa, 2002.

⁷⁹ Salazar-Xirinachs, José Manuel. Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. En: Revista de la CEPAL, N° 141, diciembre de 2023. p. 12.



Fuente: Adaptado de PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano 2002, p. 58.

Es por vocación y por mandato que reconocemos la paz y la gobernabilidad democrática como elementos centrales del desarrollo. Y es que es a través de la paz, la participación y la Política (con P mayúscula) que se pueden generar las condiciones que aumenten las libertades y opciones de las personas, así como pactos sociales en torno a una visión de desarrollo que concilie las dimensiones sociales, económicas y ambientales.

Michelle Muschett, directora regional para América Latina y el Caribe del PNUD⁸⁰

Finalmente, un cambio en las condiciones de la gobernanza que las vuelva más favorables al desarrollo humano puede crear o mejorar la legitimidad de las autoridades, sea por los resultados alcanzados de forma reiterada y alineados a las demandas sociales, sea por la percepción de equidad en el diseño y aplicación de las políticas o sea por la percepción de que las autoridades y la ciudadanía comparten un conjunto de valores y normas (identificación con las autoridades).⁸¹

⁸⁰ Palabras de apertura durante el lanzamiento de la serie de diálogos “Reimaginando nuestro futuro. Diálogos sobre desarrollo en América Latina y el Caribe”, realizado el 16 de enero de 2016. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=SEv1zws04CI>.

⁸¹ Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2017.

Un indicador que se puede relacionar con el desarrollo humano es el *índice multidimensional de bienestar del Perú (MWI-P)*, elaborado por Clausen y Barrantes,⁸² el cual incluye doce dimensiones, entre ellas la de “ciudadanía y gobernanza”. Esta se mide mediante dos indicadores: (i) confianza en instituciones públicas—una persona alcanza un nivel suficiente si declara tener “algo” o “mucho” confianza en ocho instituciones (municipalidad distrital, municipalidad provincial, gobierno regional, policía nacional, fuerzas armadas, poder judicial, Congreso, y presidencia de la República)—; y (ii) percepción de libertades civiles—una persona alcanza un nivel suficiente si percibe que están garantizadas la libertad de prensa, de expresión, de expresar opiniones políticas sin miedo, y la protección de los derechos humanos. Incorporar esta dimensión en el índice refleja la idea de que la calidad de la gobernanza no solo condiciona el bienestar, sino que forma parte de él.

Las estimaciones para 2018 muestran bajos niveles de suficiencia en esta dimensión. Apenas 2% de la población adulta a nivel nacional alcanzó el estándar de suficiencia en el indicador de confianza en las instituciones públicas, y solo 19% lo hizo en el indicador de percepción de libertades civiles. Ambos se ubican entre los tres indicadores con menor incidencia de suficiencia entre los 30 que conforman el MWI-P. Otros indicadores con bajas incidencias se encuentran en las dimensiones de empleo, medio ambiente, inseguridad ciudadana, y tiempo de sueño y recreación.

A nivel agregado, apenas 45,9% de los adultos

alcanzó el umbral de bienestar multidimensional del MWI-P—haber alcanzado los estándares de suficiencia en al menos siete de las 12 dimensiones—en 2018, por lo que la mayoría de la población adulta se encontró en situación de “mal-estar”—o falta de bienestar. La dimensión de ciudadanía y gobernanza fue la que más contribuyó al “mal-estar”—falta de bienestar—con una participación de 14,6%. Además, fue la dimensión que más contribuyó al “mal-estar” en todos los subgrupos analizados según área de residencia (población urbana y rural), género (hombres y mujeres) y edad (jóvenes de 18-29, adultos de 30-59, y mayores de 60). Esto sugiere que las carencias institucionales limitan de forma significativa la posibilidad de alcanzar mayores niveles de bienestar integral a nivel nacional y que esto se sostiene en todos los subgrupos del país.

Estos hallazgos plantean tres implicaciones. Primero, aportan evidencia empírica a la noción de que la experiencia de buena gobernanza es constitutiva del bienestar humano: su ausencia genera privaciones directas, más allá de sus efectos indirectos sobre la generación de ingresos o la provisión de servicios públicos. Segundo, muestran que las mediciones de bienestar que omiten la gobernanza pueden subestimar tanto la magnitud como la naturaleza de las carencias en la población. Tercero, respaldan la conveniencia de incluir módulos breves sobre confianza institucional y libertades civiles en las encuestas de hogares, para contar con series comparables que permitan seguir esta dimensión de forma periódica y orientar intervenciones públicas utilizando información empírica.⁸³

1.4. Paradigmas sobre el análisis de los déficits de gobernabilidad y su relación con el desarrollo

A fin de establecer una estrategia de análisis que nos permita abordar los déficits de gobernabilidad y su relación con el desarrollo humano en el caso peruano, empezaremos revisando algunos de los hitos internacionales en el estudio de la relación entre ambas dimensiones de la vida social. Luego, abordaremos el marco de análisis que consideramos apropiado para el estudio del caso peruano. Finalmente, expondremos un marco para analizar dimensiones específicas de las políticas o de los desafíos públicos.

En 2025 se cumplen 50 años de la publicación de *The Crisis of Democracy: Report on the Gover-*

nability of Democracies to the Trilateral Commission, elaborado por Samuel Huntington, Michel Crozier y Joji Watanuki. Este documento logró colocar el concepto de gobernabilidad en la discusión académica y pública. Desde entonces, diversas personas e instituciones han debatido tanto sobre la idea de gobernabilidad como sobre los déficits específicos que las sociedades enfrentan en dicha materia; han planteado, además, diversas estrategias para corregirlos.

Entre los documentos más relevantes para dicho análisis, hemos seleccionado los informes sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial de 1997 y de 2017, y el Informe sobre el Desarrollo Humano de 2002, además del Informe de la Comisión Trilateral (1975). El siguiente cuadro resume el diagnóstico realizado en cada uno de estos documentos y las principales respuestas propuestas para atender los déficits de gobernabilidad y gobernanza.

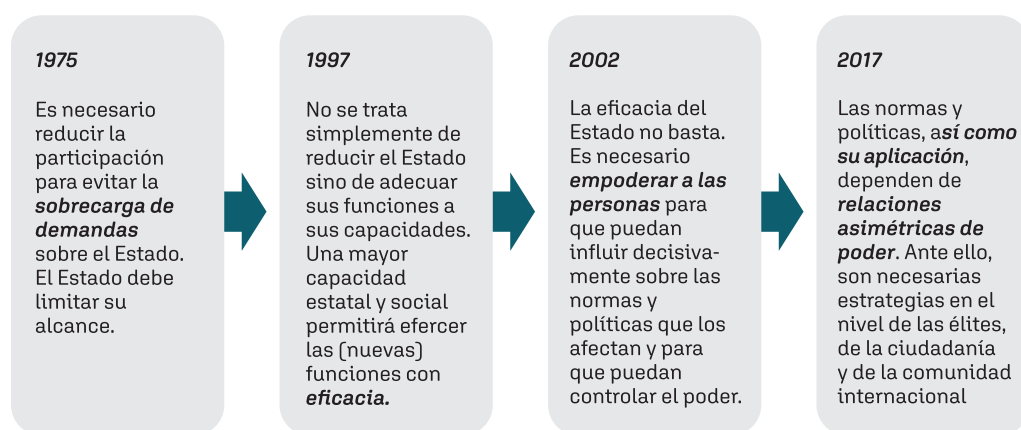
⁸² Clausen, Jhonatan y Barrantes, Nicolás. Developing a comprehensive multidimensional wellbeing index based on what people value: An application to a middle-income country. *Applied Research in Quality of Life*, 17(6), 2022, 3253-3283.

⁸³ Este recuadro ha sido elaborado por Jhonatan Clausen y Nicolás Barrantes del IDHAL-PUCP.

<i>Hito</i>	<i>Principales déficits de gobernabilidad</i>	<i>Principales respuestas</i>
1975 <i>Informe de la Comisión Trilateral. La crisis de la democracia. Reporte sobre la gobernabilidad de las democracias</i>	La autoridad se deslegitimó al buscar valores de equidad e individualismo que pueden minar mecanismos verticales y colectivos. El Gobierno (el Estado) creció durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial y sobrecargó su capacidad al intentar atender las demandas alentadas por la participación de su ciudadanía. La competencia política desagregó los intereses, en lugar de integrar demandas nacionales. Las demandas internas incentivaron políticas parroquiales/nacionalistas.	Se debe reducir la participación pública. Se debe reducir el tamaño del Estado.
1997 <i>Informe sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación</i>	Los Estados son ineficaces. Las reformas para aumentar la eficacia enfrentan obstáculos: conflictos distributivos/ incertidumbre e inadecuada estructura institucional. Existen casos extremos: el desplome del Estado (carencia de legitimidad en la mayoría del territorio, destrucción por gobernantes corruptos/incompetentes/ negligentes, guerra civil).	Se deben fomentar la capacidad de respuesta, la responsabilidad y el imperio de la ley: acomodar las funciones del Estado a sus capacidades, y someter al Estado a mejor control, presión competitiva y transparencia. Debe existir liderazgo político. Se deben generar incentivos para reformas, y definir estrategias que consideren capacidades, secuencia y resistencias. Se debe fortalecer sociedad civil y burocracia

CUADRO 2 parte 1

<i>Hito</i>	<i>Principales déficits de gobernabilidad</i>	<i>Principales respuestas</i>
2002 PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado	Los países en desarrollo se democratizaron enfrentándose a una pobreza masiva, tensiones sociales y económicas insidiosas. Muchos países que intentaron democratizarse regresaron al autoritarismo o regímenes híbridos, con libertades políticas limitadas y políticas cerradas o deficientes. En algunos casos, esto ha sido fuente de extremismo y conflictos violentos. Incluso si las instituciones democráticas están firmemente consolidadas, los ciudadanos a veces se sienten impotentes porque no pueden influir en las políticas de sus países. Si una élite reducida controla las decisiones económicas y políticas, el vínculo entre la democracia y la igualdad puede romperse. Los ciudadanos y sus gobiernos también se sienten más sometidos a fuerzas internacionales sobre las cuales apenas tienen control.	Una buena gobernabilidad desde la perspectiva del desarrollo humano implica lo siguiente: a) Una gobernanza efectiva. Hacer más efectivas a las instituciones y las normas, incluida la transparencia, la participación, la capacidad de respuesta, la responsabilidad y la primacía de la ley. Las instituciones ineficaces suelen ser especialmente nocivas para las personas pobres y vulnerables. b) Una gobernanza democrática. También debe verse si las instituciones y las normas son justas, y si todos tienen voz al momento de determinar cómo funcionan. Esto implica respetar las libertades fundamentales y derechos humanos, permitir la participación universal en los debates y las decisiones que afectan la vida de la sociedad, contar con autoridades responsables y sujetas a accountability, igualdad entre hombres y mujeres, la erradicación de la discriminación, etc. Es necesario profundizar la democracia (ir más allá de las elecciones). La gobernabilidad democrática debe ser para el pueblo (contenido) y por el pueblo (forma, proceso). El proceso de construcción de las instituciones es interno; no se puede importar.
2017 Informe sobre el Desarrollo Mundial. La gobernanza y las leyes	Los compromisos de las autoridades con las normas/políticas no son creíbles (incoherencia en la aplicación de las normas en el territorio y en el tiempo). Los mecanismos de coordinación de las decisiones entre distintos actores (estatales y no estatales) son débiles. No hay suficiente cooperación para la generación de los bienes públicos. La distribución del poder es muy asimétrica e impide que las élites apuesten por las reformas: problemas de exclusión, captura, clientelismo. Por ello, no basta generar capacidad.	Para generar políticas eficaces, la gobernanza (la ley y las instituciones informales) debe alentar negociaciones de normas/políticas más inclusivas, además de posibilitar un compromiso creíble con la aplicación de las políticas e inducir la coordinación y aumentar la cooperación. Existen tres elementos para el cambio: aprovechar las negociaciones de las élites (estas, por sus propios intereses, deciden apoyar ciertas reformas), la participación ciudadana (que busca modificar la distribución de poder con voto, organizándose y promoviendo deliberación) y las intervenciones internacionales (que afectan de manera indirecta la distribución de poder).



Fuente: Elaboración propia

La tabla de la página anterior resume la revisión realizada e ilustra el cambio producido a lo largo de cinco décadas en las perspectivas y prioridades al abordar la cuestión de la gobernabilidad y su relación con el desarrollo. De forma sucesiva, se han ido agregando dimensiones al análisis de los déficits de gobernabilidad, las cuales han conllevado nuevas propuestas o perspectivas para atenderlos. Estas no son necesariamente contrapuestas, pero sí han implicado alejarse de las ideas iniciales de la Comisión Trilateral en 1975. En la figura 18, se resume este proceso.

En primer lugar, del paradigma de la reducción del Estado se pasó a la cuestión de la capacidad estatal y su eficacia. Luego se planteó la necesidad de un Estado responsable y sometido al control de la ciudadanía.

En segundo lugar, de recomendar la reducción de la participación para reducir las demandas sobre el sistema político, transitamos a considerar el ejercicio de las libertades políticas (y la participación misma) como esenciales para el desarrollo humano, en tanto su ejercicio permite influir sobre las decisiones y controlar a quienes ejercen el poder. A esto debe agregarse la esfera de la legitimidad que, como hemos visto, constituye un componente crucial para aumentar o reducir la gobernabilidad.

Finalmente, de una mirada puesta en las reglas y políticas formales, además de técnicamente sólidas, con el Estado como actor central y en donde el diseño institucional resultaba central, hemos pasado a un modelo más complejo. Ahora planteamos que los actores con poder no solo actúen sobre las reglas, sino también sobre su aplicación en el marco de relaciones de poder asimétricas con dimensiones formales e informales.

Considerando estas discusiones y tendencias, proponemos que una revisión de la situación de la gobernabilidad que permita, asimismo, evaluar su relación con el desarrollo humano, debe considerar las siguientes cuatro dimensiones de análisis:

a) **Analizar la efectividad del sistema político** a través de una evaluación de la capacidad del Estado, así como de la efectividad del imperio de la ley. Es necesario, en este aspecto, considerar las diferencias territoriales en el marco del proceso de descentralización política.

b) **Analizar la legitimidad del sistema político**, incluyendo una evaluación sobre el apoyo y la satisfacción con el funcionamiento del régimen político y de las autoridades e instituciones representativas que conforman el sistema político.⁸⁴

c) **Analizar el ejercicio de los mecanismos de participación política**, respecto de la participación electoral y los mecanismos de representación política que ofrece el régimen democrático, además de otras formas de participación ciudadana. Por un lado, debemos recordar que las elecciones son el fundamento de la autoridad democrática. Por otro lado, debemos considerar los avances y desafíos con relación a las mujeres, jóvenes, pueblos indígenas u originarios, el pueblo afroperuano, y las personas refugiadas y migrantes. Además, es necesario visibilizar nuevas herramientas de participación y su impacto, así como las posibilidades e incentivos de los actores para utilizar los numerosos mecanismos participativos existentes en los distintos niveles de gobierno y el espacio público.

d) **Analizar las principales características de las relaciones de poder asimétricas existentes en el país**, y la manera en que afectan el proceso de definición y aplicación de las reglas y las políticas en los distintos sectores y territorios, así como evaluar la capacidad de los arreglos institucionales de rendición de cuentas (accountability) y otros orientados a evitar el uso arbitrario del poder político. Debe prestarse particular atención a las condiciones de asimetría de poder que enfrentan las mujeres, jóvenes, pueblos indígenas u originarios, y las comunidades campesinas. Asimismo, se deben considerar brechas más recientes, como la digital, y su impacto sobre la gobernabilidad.

Estas cuatro dimensiones están interconectadas, y generan sinergias positivas y negativas. Así, la efectividad del sistema político es un factor que impacta sobre la legitimidad de las autoridades. En sentido inverso, la legitimidad facilita las acciones de las autoridades, lo cual puede contribuir a la efectividad estatal. La participación eficaz puede aumentar la legitimidad y pertinencia de las acciones gubernamentales, y redundar, a su vez, en la efectividad. En sentido inverso, la legitimidad de las autoridades y la efectividad de sus acciones crean incentivos para la participación. Finalmente, las asimetrías en el poder inciden sobre la efectividad, la legitimidad y la eficacia de la participación política. Por el contrario, una estructura estatal efectiva, legítima y democrática estará en mejor pie para evitar que las asimetrías de poder tengan un peso excesivo en las normas, políticas y su implementación.

Las desigualdades de ingreso y riqueza se traducen a menudo en desigualdad política, en parte debido a que las desigualdades reducen las posibilidades de participación política y ofrecen a determinados grupos de interés mayor espacio para influir en las decisiones a su favor. Los privilegiados pueden hacerse con el control del sistema y moldearlo a la medida de sus preferencias, lo que a su vez puede generar desigualdades aún mayores. Las asimetrías de poder pueden incluso provocar fracturas en las funciones institucionales, debilitando de ese modo la eficacia de las políticas.

Tomado del Informe sobre Desarrollo Humano 2019, p. 12

1.5. La relación entre las asimetrías de poder y el proceso del desarrollo humano

Es importante dedicar algunas líneas a explicar el enfoque con el que abordaremos las asimetrías de poder. Para este acápite tomamos en cuenta lo expuesto en el Informe sobre el Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI.

Todo orden social existente implica algún nivel de asimetría en las relaciones de poder. Dicha asimetría está acompañada de algún tipo de justificación que permita darle legitimidad al orden. Sin embargo, en ocasiones —por ejemplo, en contextos de gran desigualdad—, la asimetría de poder es tal que conlleva una reducción de las posibilidades de participación política, mientras que ciertos grupos poderosos aumentan su capacidad de influir en las reglas y en las decisiones, haciendo que estas favorezcan sus intereses. Incluso, estos actores pueden bloquear intentos de reformas y llegar a controlar el sistema y moldearlo a la medida de sus preferencias, lo que puede aumentar las desigualdades o impedir el debido funcionamiento de las instituciones. Esto debilitaría la eficacia y pertinencia de las políticas, incluso aquellas muy bien formuladas.

Cuando las instituciones quedan bajo el control de los poderosos, la ciudadanía tiene menos incentivos para participar en los contratos sociales universales e impersonales.⁸⁴ Esto puede llevar a que el cumplimiento de ciertas obligaciones, como las tributarias, se vean mermadas, y se reduzcan (aún más) las capacidades y eficacia del Estado, factor que puede aumentar la desigualdad. Si el sistema, en términos generales, es percibido como persistentemente injusto, la población puede llegar a desvincularse de los procesos políticos formales, lo que aumenta, así, la influencia de las élites. Esto puede ocurrir porque la población es excluida, o porque gozar de los beneficios depende de acuerdos directos y específicos con las élites.

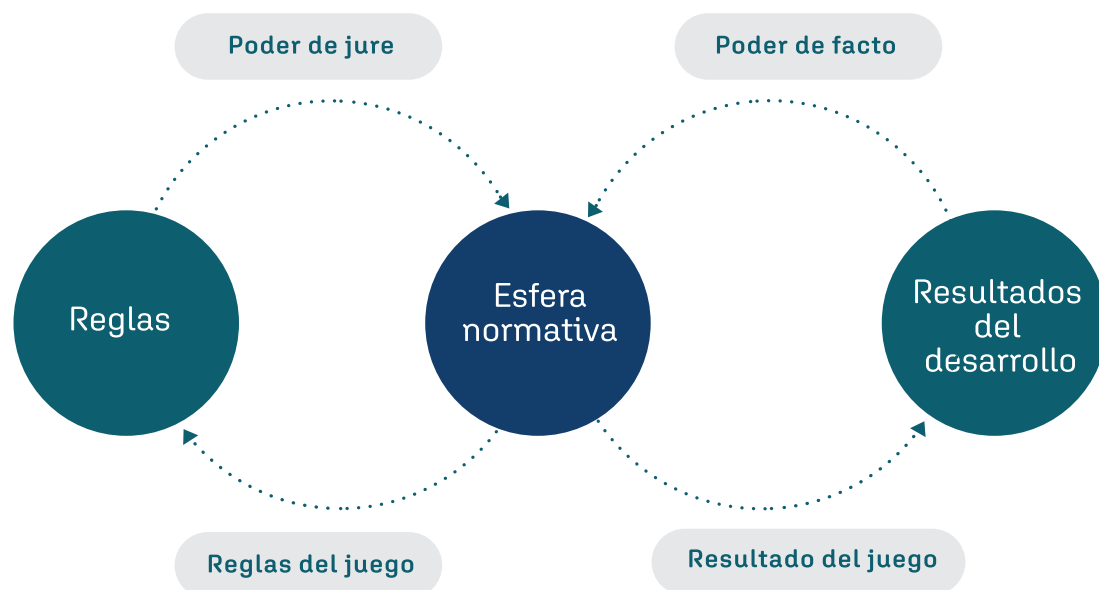
En el centro del proceso que acabamos de describir, se encuentra la cuestión de la gobernanza, es decir, la forma en que los distintos agentes que conforman la sociedad negocian para llegar a acuerdos (políticas y normas). La figura 19 ilustra este punto.

La esfera normativa es un espacio en el cual los distintos actores negocian y deciden sobre las reglas (formales e informales) y sobre las políticas públicas. La conforman las instituciones del Estado, en particular las representativas, pero también es influida por otros espacios no estatales. Dicha esfera es, a su vez, compleja y está cruzada por múltiples espacios de negociación, de alcance territorial, sectorial, multisectorial y multinivel, incluyendo actores estatales y no estatales.

Las fuentes del poder de estos actores son, en este modelo, dos. Una es el poder de jure, derivado

⁸⁴ Si una persona promedio no distingue entre gobierno, régimen político y Estado, es importante tener una mirada amplia de la legitimidad que incluya estas tres dimensiones. Que las personas no tengan un conocimiento detallado de cada producto o acción política de las autoridades y de la administración no los impide conocer y tener una opinión sobre aspectos específicos del accionar de los funcionarios con quienes tienen contacto directo y cotidiano. Diversos especialistas argumentan que es necesario incluir al Estado como un componente de la legitimidad política, “pues permite profundizar en un aspecto básico y fundamental para cualquier comunidad política: en qué medida las organizaciones estatales deberían ser las encargadas de asegurar el orden social y prestar servicios básicos”. Aragón, Jorge y Sánchez, Diego. La ilegitimidad del poder en el Perú. Lima, IEP, 2023, pp. 94-95.

⁸⁵ Conjuntos de normas y expectativas de comportamiento en los que se sustentan las sociedades estables y a los que la ciudadanía se ajusta de manera voluntaria.



Fuente: PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano 2019, p. 14.

de las fuentes formales (estatales), en particular el marco normativo; y la otra es el poder de facto, que puede tener como base el poder económico, las normas informales, el control de la fuerza, etc. Estas fuentes son dinámicas. Tanto el poder de jure como el de facto son usados por los actores en la esfera normativa para influir en la formulación de las reglas (formales e informales) y en la formulación de las políticas.

El resultado del juego puede conducir a los actores a buscar alterar las reglas, lo cual puede implicar una redistribución del poder de jure. Por su parte, las políticas producto de dicho resultado no solo están compuestas por su dimensión formal, también son parte de ellas los acuerdos (explícitos o implícitos) sobre las condiciones de aplicación. Todo esto termina impactando sobre los resultados del desarrollo humano (es decir, en una ampliación, paralización o reducción de las libertades de las personas). Esto, a su vez, conllevará un cambio en la distribución de los recursos que sirven de base para el poder de facto. De esta manera, es posible entender los circuitos virtuosos (y los perversos) para el desarrollo humano que pueden generarse por la manera en que la asimetría del poder se relaciona con la gobernanza.

Por lo tanto, comprender las asimetrías de poder y su funcionamiento en los distintos espacios relevantes nos permitirá abordar de mejor manera la definición de la agenda de la gobernabilidad y el desarrollo humano. Como afirma el Informe sobre el Desarrollo Humano de 2019, la forma en que se manifiestan las asimetrías de poder en el terreno político puede exacerbar y afianzar las desigualdades (las que pueden, a su vez, socavar la gobernabilidad), o, por el contrario, preparar el camino para crear dinámicas más igualitarias e inclusivas.

1.6. Pautas seguidas para la elaboración del informe

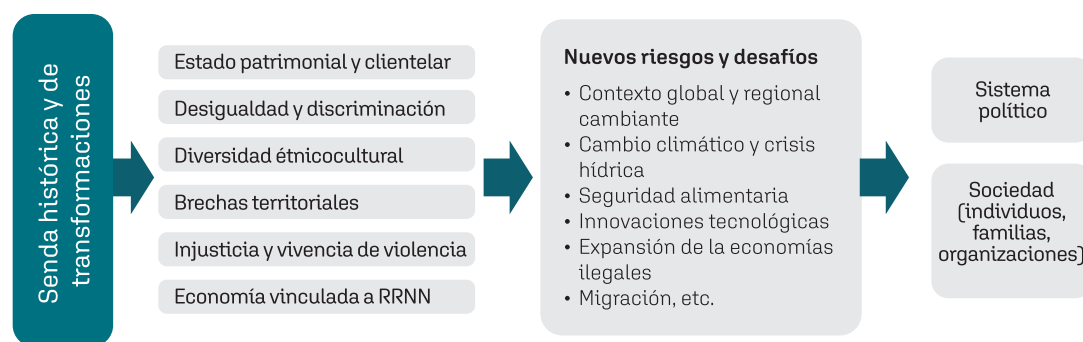
Recordando que el objetivo del presente informe es analizar la situación de la gobernabilidad y sus vínculos con el desarrollo humano en el Perú, a continuación, expondremos algunas pautas que hemos seguido para su preparación.

Entendemos que promover el desarrollo humano en el Perú demanda efectividad estatal, legitimidad política, gobernanza democrática, y acuerdos e instituciones que garanticen que, a pesar de las asimetrías de poder, nadie se quede atrás. En este orden de ideas, el análisis de la situación de las variables señaladas para el caso peruano merece ubicarlo dentro de las particulares complejidades que presentan la sociedad y el Estado peruano, desde una perspectiva dinámica que considere las trayectorias que los caracterizan. Por lo tanto, el informe analizará las siguientes cuestiones:

a. Contexto histórico y nuevos desafíos.

Como hemos señalado, la gobernabilidad y la gobernanza son solo parte de los diversos factores que impactan sobre el desarrollo humano. Como se describe en la parte izquierda de la figura 20, en el caso peruano deben tomarse en cuenta aspectos centrales de la trayectoria histórica y las transformaciones que han experimentado, tales como las características del Estado peruano (patrimonialismo, clientelismo, aumento progresivo de la densidad y de la capacidad estatal); la desigualdad y la discriminación (en particular, la que sufren las mujeres, las comunidades rurales, la población afrodescendiente); la diversidad étnica (concretamente, los pueblos indígenas, y las diversas políticas de reconocimiento de la diversidad). Otras particularidades son las fracturas territoriales (y los esfuer-

FIGURA 20



Fuente: Elaboración propia

zos por atenderlas, como la descentralización del Estado); las recientes vivencias de injusticia y violencia (desde los años de Sendero Luminoso hasta el aumento reciente de la violencia criminal); y el peso de la extracción de los recursos naturales en las actividades económicas.

b. En paralelo, surgen también nuevos desafíos o riesgos, que pueden complejizar, variar o agravar dichas trayectorias, como la crisis climática, el crecimiento de la criminalidad organizada, el nuevo aumento de la inseguridad alimentaria, las innovaciones tecnológicas —como la inteligencia artificial—, la migración internacional e interna, entre otros (ver figura 20). Asimismo, debe considerarse de manera general la inserción del país en un mundo globalizado, y los impactos del contexto global y regional cambiante, que pueden variar las condiciones para la construcción de la gobernabilidad en el país.

c. **La efectividad y legitimidad del sistema político.** La definición de gobernabilidad que hemos elegido considera tanto la dimensión de la efectividad como la de legitimidad, ambas cues-

tiones que han representado desafíos enormes a lo largo de la historia del Perú republicano. Respecto a la primera, nos interesa mirar la densidad del Estado, la capacidad estatal, así como la efectividad del imperio de la ley. Sobre la segunda, es necesario mirar el nivel de apoyo al régimen político, la satisfacción con el funcionamiento de la democracia, así como la confianza en las instituciones, incluyendo los partidos políticos. Aquí se hace más clara la relación entre el sistema político y la sociedad: el régimen político cumple un papel de bisagra entre las demandas sociales y la oferta del sistema político (ver cuadro 3).

d. **Mecanismos de participación.** El ejercicio de los derechos políticos es un componente clave para entender los canales que conectan las demandas de la sociedad con los poderes estatales. Esto no se agota en el campo electoral ni en la representación política, sino que puede también desarrollarse a través de otros mecanismos. El papel de la esfera pública es crucial, incluyendo el ejercicio de derechos como el de la libertad de expresión (ver cuadro 4).

Legitimidad y efectividad del sistema político

CUADRO 3

<i>Legitimidad del sistema político</i>	<i>Efectividad del sistema político</i>
Apoyo al régimen político	Densidad del Estado
Satisfacción con el régimen político	Capacidad estatal
Confianza en las instituciones representativas	Imperio de la ley

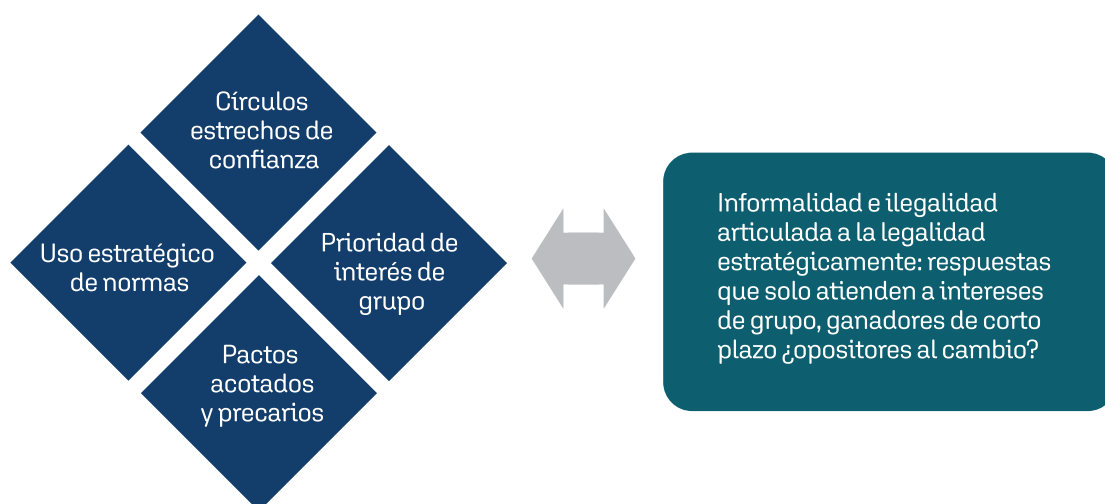
Fuente: Elaboración propia

Mecanismos de participación electoral y no electoral

CUADRO 4

<i>Participación electoral</i>	<i>Participación no electoral</i>
Asistencia a las elecciones	Participación directa
Características generales de las candidaturas	Uso del espacio público
Voto nulo y blanco	Ejercicio de la libertad de expresión
Fragmentación del voto	Conflictos sociales y protestas

Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

e. **Asimetrías de poder.** La evaluación de las relaciones asimétricas de poder no puede limitarse al análisis de los actores estatales. Es necesario comprender cómo la sociedad interactúa en la arena de la negociación de las reglas y de las políticas en los diversos ámbitos, y qué estrategias ha desarrollado frente a los posibles resultados (asimétricos) que produce la estructura de gobernanza (formal e informal) existente. Por ejemplo, se debe evaluar si priman las respuestas individuales o de grupo que responden a intereses particulares, antes que la conversión de conflictos en acuerdos inclusivos que priorizan los intereses generales. El funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas por parte de las autoridades y de aquellos que evitan la arbitrariedad (igualdad ante la ley) debe ser parte de este análisis (ver figura 21).

Este componente del análisis es crucial para entender cómo las deficiencias en la gobernabilidad explican, al menos en parte, una serie de respuestas de los actores sociales, como el uso estratégico de las normas, la prioridad de los intereses particulares, la fragmentación de la sociedad o la construcción de pactos precarios. Todo esto explica, a su vez, la persistencia de la informalidad y la expansión de las economías ilegales.

f. **Desafíos públicos y territorios.** Finalmente, algunos desafíos públicos pueden merecer un análisis a mayor profundidad. Se pueden explicar sus características y los resultados de las políticas para abordarlos desde un enfoque de desarrollo humano a partir de este marco de análisis. También será necesario analizar algunos territorios que pueden tener características específicas cuyas

aristas pueden perderse en el análisis de alcance nacional. Ejemplos de esto son las políticas de seguridad ciudadana, las políticas anticorrupción, la gestión de recursos hídricos, el impacto del cambio climático, entre otros. En el caso de territorios, referiremos la situación de alguna o varias de las dimensiones de la gobernabilidad a escala departamental. Finalmente, la importancia de las perspectivas regionales hizo necesario acompañar el informe con un proceso de diagnóstico participativo, que incluyó a actores estatales, de la sociedad civil y del sector privado, en departamentos ubicados en el norte, centro y sur del país, así como en la costa, la sierra y la Amazonía.

Los resultados de este diagnóstico nos permitirán lo siguiente:

- Generar elementos para definir posibles escenarios o trayectorias de la relación entre la gobernabilidad y el desarrollo humano durante el próximo quinquenio.
- Plantear políticas y líneas de acción que, considerando el diagnóstico realizado, brinden a los actores mejores oportunidades para influir positivamente en la construcción de un modelo de gobernabilidad favorable al proceso del desarrollo humano.

En el siguiente capítulo, realizaremos un diagnóstico detallado de las cuatro dimensiones señaladas: efectividad, legitimidad, participación y asimetrías en el poder. Se incorporará la información recogida en el proceso de diagnóstico participativo que incluyó 12 ciudades y diversas reuniones con actores sociales y expertos.



Nuria Angeles Tapia / PNUD Perú

© Nuria Angeles Tapia / PNUD Perú / IDH

Trayectorias de la gobernabilidad en el Perú

¿Para qué se fundó la República? Para cumplir la promesa que en ella se simbolizó. Y en el siglo XIX, una de las formas de cumplir esa promesa pareció ser durante un tiempo la preocupación ideológica por el Estado y más tarde la búsqueda exclusiva del desarrollo material del país. En el primer caso, el objetivo por alcanzar fue el Estado eficiente; en el segundo caso, fue el país progresista. Mas en la promesa alentaba otro elemento que ya no era político ni económico. Era un elemento de contenido espiritual, en relación con las esencias mismas de la afirmación nacional.

Jorge Basadre [1945]⁸⁶

A la instalación de la república, lo que sobrevino en el país fue un periodo lleno de color y de energía, para hurtar una figura de Basadre. Una república plebeya en la que, tras la influencia bolivariana, ya no era posible hallar un centro alrededor del cual podía instituirse la gobernabilidad.

Carmen Mc Evoy y Gustavo Montoya⁸⁷

En este capítulo, presentaremos las trayectorias históricas y recientes de las distintas dimensiones de la gobernabilidad en el Perú. También discutiremos los vínculos entre dichas trayectorias y sus efectos sobre la vida de las personas en el siglo XXI, en particular de las más vulnerables.

Iniciaremos con una breve reseña de las trayectorias de la gobernabilidad en el periodo republicano, desde la Independencia y la formación del Estado hasta la situación existente en las últimas décadas del siglo XX e inicios de la actual centuria. Sintetizar el período histórico de formación estatal y de los distintos argumentos que intentan explicar su devenir es relevante; pues, como señala Sebas-

tian Mazzuca, la evolución del Estado en América Latina durante el siglo XIX ha tenido repercusiones duraderas en la capacidad estatal de los países de la región, incluso en la actualidad.⁸⁸

Tras reseñar las trayectorias de la gobernabilidad, describiremos la situación actual de la efectividad y legitimidad del sistema político, de la participación política y del impacto de las asimetrías de poder para la gobernabilidad. De igual modo, presentaremos información sobre el índice de desarrollo humano, incluyendo las variaciones del promedio nacional ocurridas en los últimos años, los cambios a escala regional y las diferencias territoriales existentes.

2.1. Las trayectorias de la gobernabilidad en el Perú: un breve recorrido histórico

La búsqueda de la gobernabilidad ha sido un reto recurrente desde el inicio de la república peruana. Las palabras de Jorge Basadre que abren este capítulo aluden a la “promesa de la vida peruana” que trajo consigo la república. Esta promesa puede resumirse en tres grandes anhelos:

1. Una gobernabilidad efectiva, es decir, contar con un Estado capaz de administrar con efectividad y legitimidad un país como el Perú, poseedor de una población y de un territorio diversos. Se generarían, con ello, las condiciones para promover el bienestar y la prosperidad.

2. Un gobierno responsable y un régimen político en los que las autoridades respondan ante la ciudadanía, es decir, ante personas reconocidas como sujetos con derechos y responsabilidades. Esto, además, implica un proyecto de inclusión universal, sin discriminación y, desde luego, está vinculado con la vigencia efectiva de la igualdad ante la ley y del imperio de la ley.

3. Un sentido de comunidad que integre a las peruanas y los peruanos en su diversidad, y que les permita pensar en un futuro común.

Sin embargo, el nacimiento del Perú independiente en la primera mitad del siglo XIX fue seguido por permanentes antagonismos sociales y políticos que derivaron en una persistente inestabilidad, lo cual frustró los intentos de consolidar las instituciones republicanas y dificultó la construcción del Estado. Las élites dominantes optaron por la guerra y los golpes de Estado como camino para acceder al poder y utilizar las rentas fiscales con criterios patrimonialistas. Por lo tanto, dejaron de lado el necesario establecimiento de reglas e instituciones que hicieran predecible y legítimo el acceso a las funciones públicas y el desempeño de estas, así como la inclusión más amplia posible de la diversidad de intereses en todo el territorio. Esta dinámica contribuyó a segmentar las identidades, y a fortalecer las actitudes y comportamientos sectarios.

En consecuencia, durante el siglo XIX, las rivalidades y pugnas consumieron las energías que pudieron ser utilizadas para generar los recursos

institucionales y económicos necesarios para instaurar un sistema político efectivo y legítimo. “Tales limitaciones ejercieron influencia determinante para sellar la histórica debilidad de la dominación política del Estado y su capacidad para organizar y fomentar una imaginaria comunidad política”.⁸⁹

El Perú (...) tenía dos fallas esenciales que, si continuaban existiendo, pueden llevarlo a nuevas catástrofes frente a las grandes pruebas del futuro: la supervivencia del Estado empírico y la del abismo social.

Jorge Basadre,
Historia de la República del Perú

Basadre calificaba a la estructura estatal peruana del siglo XIX como “Estado empírico”, con lo que no solo se refería a la dimensión estatal, sino también al régimen político. Respecto a la primera, aludía a la carencia de una administración burocrática moderna (servicio público profesional y basado en reglas, manejo transparente y eficiente de los recursos públicos, etc.) y a la débil capacidad de centralizar la coerción y el monopolio de la violencia. Sobre el segundo, se refería a la ausencia de una gobernabilidad democrática efectiva. Junto a ello, el abismo social impedía integrar a la población en su conjunto, en particular a la población indígena.⁹⁰

En este contexto, los intereses públicos no estuvieron separados de los intereses privados y reinaba una tensión entre el patrimonialismo de los caudillos a cargo del gobierno nacional, por un lado; y los múltiples y diversos poderes locales, por el otro. Sin una estructura centralizada, los caudillos a cargo del gobierno nacional no tenían una relación directa con la población, con la excepción de las principales ciudades, por lo que el control del sistema político estaba mediado por los poderes locales, los cuales mantenían relaciones de servidumbre, favores y lealtades con la población bajo su dominio, incluso en condiciones de esclavitud o servidumbre. Manuel González Prada describía al sistema político resultante como uno encerrado en un ciclo que iba de la revolución o el golpe de Estado a las elecciones fraudulentas, a las que seguía un “gobierno malversador, rapaz y tiránico”, para así volver a la revolución u otro golpe de Estado.⁹¹ Cabe recordar que recién en 1872, medio siglo después de la Independencia, el Perú contó con un presidente civil constitucional, Manuel Pardo.

⁸⁶ Basadre, Jorge. Perú: Problema y posibilidad y otros ensayos. Lima, Taurus, 2022. p. 548.

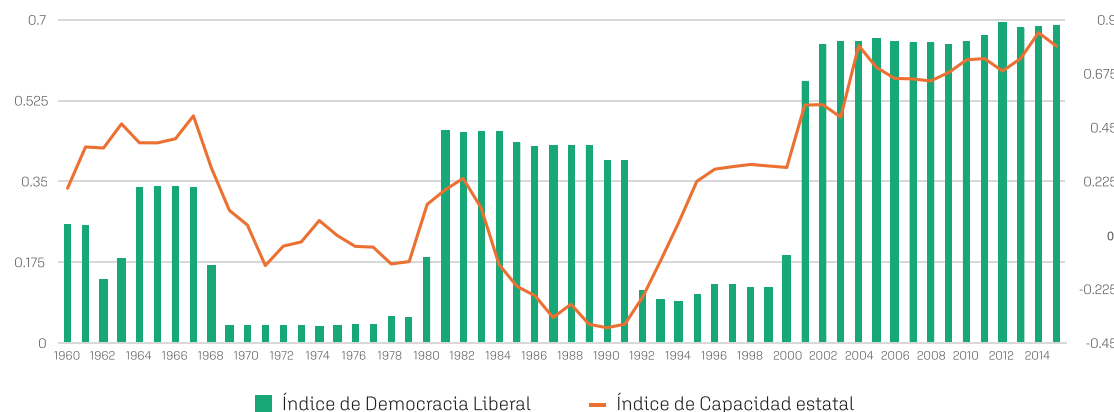
⁸⁷ Mc Evoy, Carmen y Montoya, Gustavo. Patria, república y el camino a un inasible futuro promisorio. En: Mujica, Ramón et al. Forjando la nación peruana. El incaísmo y los idearios políticos de la república, siglos XVIII-XX. Lima, BCP, 2021. p. 176.

⁸⁸ Mazzuca, Sebastián. Latecomer State Formation Political Geography and Capacity Failure in Latin America. New Haven, Yale University Press, 2021. p. 38.

⁸⁹ Cotler, Julio (coordinador). Poder y cambio en las regiones. Cuadernos PNUD. Serie Desarrollo Humano N° 15. Lima, IEP, PNUD, 2009, pp. 14-15.

⁹⁰ Basadre, Jorge. Historia de la República del Perú. [1822-1933]. Tomo VIII. Lima, Producciones Cantabria, 2014. pp. 255-256.

⁹¹ González Prada, Manuel. La elección de José Pardo. En: Prada G., Manuel. Bajo el oprobio. París, Gutiérrez Girardot, 1933. p. 183



Fuente: Hanson y Sigman, 2021, y V-Dem. Elaboración propia

Con un Estado débil y sin una élite vigorosa y unificada, el Perú del siglo XIX no pudo desarrollar las instituciones políticas y estatales que, superando el orden colonial, lo encaminaran hacia el cumplimiento de la promesa republicana.⁹² En este contexto, los importantes ingresos fiscales que trajo la explotación del guano y el salitre en las décadas previas a la Guerra del Pacífico no pudieron traducirse en un aumento significativo de la capacidad estatal ni del bienestar de la mayoría de la población. Para Natalia Sobrevilla, la consecuencia más importante del enriquecimiento guanero fue que la riqueza fue transferida a las élites a través del aparato estatal, lo que incrementó la desigualdad. “Más que falaz, la prosperidad del guano fue extremadamente desigual, sentando las bases para una recuperación económica que, después de la Guerra del Pacífico, también benefició a quienes más tenían”, sostiene Sobrevilla.⁹³ Así, el Perú cerró el siglo XIX con un sector muy pequeño de su población adulta con plenos derechos políticos, con un sistema político que solo representaba los intereses de las élites y con una estructura estatal muy débil.

La trayectoria de la gobernabilidad durante el siglo XX peruano tuvo varios períodos distintivos que incluyeron etapas de gobierno democrático, largas dictaduras y años de inestabilidad política. En términos generales, este derrotero discurrió marcado por la contradicción que planteaba la persistente debilidad estatal y las presiones de los sectores populares y medios que paulatinamente

se fueron incorporando a la escena pública, en un contexto de profundos cambios sociales y económicos, así como de migraciones internas.

Los sectores emergentes de la población buscaban satisfacer sus aspiraciones ciudadanas, para lo cual era importante también extender la efectividad del Estado. Dichas presiones estaban orientadas a expandir la participación política y social, incorporando a actores excluidos de la ciudadanía, como las mujeres y los pueblos indígenas. Junto a ello, existieron demandas orientadas a extender la capacidad del Estado descentralizada y democráticamente. Sin embargo, las tensiones entre estos actores y aquellos que veían estos cambios como una amenaza a sus posiciones de dominio desembocaron en agudos conflictos que culminaron invariablemente en crisis de “gobernabilidad” y golpes de Estado durante buena parte de la centuria pasada.⁹⁴

El índice de capacidad estatal (*state capacity index*)⁹⁵ nos permite ver que la capacidad del Estado peruano experimentó dos períodos de deterioro desde mediados del siglo XX. El primero fue entre fines de los años sesenta y mediados de los setenta, y el otro —mucho más grave— transcurrió entre el inicio de la década de los ochenta y los primeros años de los noventa. El primer período coincidió con la crisis del Estado oligárquico y el tránsito hacia un Estado intervencionista. El segundo momento acompañó la crisis de un incipiente Estado desarrollista latinoamericano y su modelo de interven-

⁹² López, Sinesio. Estado y ciudadanía en el Perú. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El Estado en debate: múltiples miradas. Lima, PNUD, 2010. p.36

⁹³ Sobrevilla, Natalia. ¿Qué tan falaz fue la prosperidad? Auge y caída del Estado guanero (1840-1880). En: Drinot, Paulo y Vergara, Alberto (editores). La condena de la libertad. De Túpac Amaru II al bicentenario y en seis ensayos y un colofón. Lima, Crítica - Universidad del Pacífico, 2022. p. 133.

⁹⁴ Cotler, Julio (coordinador). Poder y cambio en las regiones. Cuadernos PNUD. Serie Desarrollo Humano N° 15. Lima, IEP, PNUD, 2009, pp. 17-18.

⁹⁵ Este índice ha sido desarrollado a partir de 21 indicadores, los cuales están relacionados con tres dimensiones: la capacidad de recaudación tributaria, la capacidad coercitiva y la capacidad administrativa; en estos los valores más altos indican una mayor capacidad del Estado. Jonathan Hanson and Rachel Sigman (2021); Population based on various sources (2023) – with major processing by Our World in Data. “State capacity index” [dataset]. Jonathan Hanson and Rachel Sigman, “State Capacity Dataset Version 1”; Various sources, “Population” [original data]. Retrieved January 15, 2025 from <https://ourworldindata.org/grapher/state-capacity-index>.

cionismo estatal, con el tránsito hacia un Estado que buscó adoptar los principios del Consenso de Washington: abandonó casi todas las actividades productivas y se enfocó, en cambio, en la regulación y en la atención de aspectos básicos de la política económica y social.

Si comparamos estos datos sobre capacidades estatales con la evolución de los indicadores democráticos, específicamente con el índice de democracia liberal⁹⁶ (ver figura 22), veremos que no existe correlación entre ambas variables. Mientras el inicio de la caída del índice de capacidad estatal en 1968 coincidió con el paso de un gobierno electo (con mejores indicadores democráticos) a otro autoritario, el segundo deterioro en el índice (incluso más profundo) acompañó la transición democrática de los años ochenta. La recuperación de la capacidad estatal observada en los noventa e inicios del siglo XXI ocurrió tanto en un contexto autoritario inicial como en otro posterior de carácter democrático.

A pesar de estos vaivenes, la segunda mitad del siglo XX también trajo cambios muy significativos: el reconocimiento de la ciudadanía plena a las mujeres (con la aprobación del sufragio femenino en 1955) y a los indígenas (cuyo derecho al voto recién se consolidó en 1979), el logro del pluralismo político, la afirmación de los derechos humanos en las normas nacionales y ratificación de tratados internacionales, y el retorno a la democracia. Sin embargo, también debió sufrir las dolorosas consecuencias del período de violencia terrorista de las décadas de los ochenta y noventa, superar la debacle económica y política de los años ochenta, así como la deriva autoritaria de los años 90. Las consecuencias de las decisiones adoptadas en dichos años aún tienen, qué duda cabe, un impacto duradero sobre el Perú actual.

Para hacer frente al desafiante contexto de fines del siglo XX, así como liderar la transición al siglo XXI, el Perú contaba con un Estado aún caracterizado por una profunda debilidad institucional, marcado todavía por un patrimonialismo arraigado y, en su mayor parte, por estructuras poco profesionalizadas. Según Alfonso Quiroz,⁹⁷ la administración pública enfrentó limitaciones graves desde la época republicana temprana, a causa de la corrupción sistémica, la falta de controles efectivos y una legislación inadecuada para regular los asuntos públicos. La corrupción, en particular, ha sido un lastre para el desarrollo del país, que ha causado pérdidas significativas, tanto económicas

como institucionales. Quiroz estimó que, durante los siglos XIX y XX, entre el 30 y el 40% de los gastos gubernamentales se desviaron o mal utilizaron debido a prácticas corruptas, lo que representó entre el 3 y el 4% del PIB anual del país. Los costos de estas malas prácticas no solo fueron económicos, sino también sociales, ya que erosionaron la legitimidad del Estado y la confianza ciudadana.

Cabe recordar que en la transición al siglo XXI se elaboró el primer diagnóstico sobre la gobernabilidad democrática en el Perú, el cual llevó el nombre de *Democracia y buen gobierno*.⁹⁸ En su momento, el estudio propuso un diagnóstico y una agenda para consolidar la democracia y el buen gobierno cuando el país enfrentaba profundos desafíos políticos y de desarrollo. Estos se debían en gran medida a los factores estructurales históricos que hemos revisado anteriormente, como la exclusión social, económica y política, así como a la fragmentación institucional. *Democracia y buen gobierno* encontraba también que las crisis económicas de aquella época, junto con la falta de un modelo de acumulación sostenible, habían contribuido a una profunda desarticulación social y al debilitamiento de la confianza en las instituciones. Además, subrayaba que la gran distancia entre el Estado y la sociedad civil reflejaba una falta de legitimidad, exacerbada por la ausencia de mecanismos efectivos para la participación ciudadana y la representación política.

A puertas del año 2000, la construcción de una ciudadanía plena seguía siendo un proceso incompleto, que dificultaba la consolidación de un Estado representativo y eficaz. En vista de dicho diagnóstico, el estudio consideró que la gobernabilidad democrática requería no solo de reformas políticas y económicas, sino también del fortalecimiento de la sociedad civil, de un liderazgo más comprometido en todos los sectores y de una cultura democrática que priorizara la transparencia, el diálogo y el respeto por la diversidad.

Así, llegamos al Perú del siglo XXI, que ha gozado de un período de bonanza económica impulsada por la exportación de materias primas (2003-2014) y de una fase de estabilidad democrática sin precedentes en su historia republicana (2001-2018).⁹⁹ Desde una perspectiva histórica, el Perú de hoy muestra mejoras significativas en los indicadores sociales básicos, así como en la extensión de la presencia estatal en el territorio, con todas sus limitaciones, desigualdades y dificultades, incluyendo la inestabilidad política, la corrupción,

⁹⁶ El índice de democracia liberal de V-Dem busca reflejar hasta qué punto se alcanza el ideal de la democracia liberal. El principio liberal de la democracia hace hincapié en la importancia de proteger los derechos individuales y de las minorías contra la tiranía del Estado y la tiranía de la mayoría. El modelo liberal adopta una visión “negativa” del poder político en la medida en que juzga la calidad de la democracia por los límites impuestos al gobierno. Esto se consigue mediante libertades civiles protegidas constitucionalmente, un imperio de la ley fuerte, un poder judicial independiente, y controles y equilibrios eficaces que, en conjunto, limitan el ejercicio del poder ejecutivo. Para que sea una medida de la democracia liberal, el índice también tiene en cuenta el nivel de democracia electoral.

⁹⁷ Quiroz, Alfonso. *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2019.

⁹⁸ Sagasti, Francisco, Patrón, Pepi, Hernández, Max, y Lynch, Nicolás. *Democracia y buen gobierno: hacia la gobernabilidad democrática en el Perú*. Lima, Editorial Apoyo, 1999.

⁹⁹ Entre el 2001 y el 2016 se llevaron a cabo cuatro elecciones presidenciales consecutivas y todos los presidentes electos cumplieron sus mandatos. El presidente Pedro Pablo Kuczynski fue electo el 2016, el quinto en forma consecutiva. Sin embargo, este no culminó su mandato pues renunció en marzo de 2018. Desde entonces, el Perú ha tenido cinco personas en la presidencia de la República.

el patrimonialismo, las brechas territoriales, al lado de la persistencia de la informalidad —incluso más allá de la economía—, y el crecimiento de las economías ilegales.

De manera adicional a los factores estructurales e institucionales de larga data que ya han sido mencionados, el análisis de país realizado por Naciones Unidas en el Perú¹⁰⁰, a inicios de la década actual, identificó cuatro nuevos elementos que representan desafíos adicionales a los que el sistema democrático debe dar respuesta:

- Inestabilidad política, incluso en el más alto nivel y con una intensidad sin precedentes en el último siglo.
- Refugiados y migrantes procedentes de Venezuela, cuya cantidad ha hecho que Perú sea el segundo mayor receptor, lo cual representa importantes retos de integración socioeconómica, así como oportunidades de desarrollo por aprovechar.
- Incremento del riesgo de desastres por el cambio climático, con implicancias significativas para la economía, salud, seguridad alimentaria, entre otros aspectos.
- Impacto de la pandemia de covid-19, que hizo que el país tuviera la mayor tasa de mortalidad per cápita del mundo; sus profundos efectos socioeconómicos aún no han sido plenamente superados.

En el Perú de 2025, conviven los sentimientos de orgullo y pertenencia nacional, y una amplia valoración de la forma democrática de gobierno, con el reclamo de modelos de gobernanza eficaces e íntegros, y demandas de expansión tanto de la capacidad estatal como de la inclusión en los mercados.

También coexisten con las críticas a las prácticas discriminatorias subsistentes, así como una búsqueda constante de oportunidades de prosperidad que, con la migración interna y el crecimiento de las ciudades, ha transformado el rostro del país.¹⁰¹ En este contexto, las peruanas y los peruanos despliegan sus anhelos y esfuerzos día a día.

Desde la independencia, los retos que el Perú enfrentó para la construcción de la nación fueron formidables. Su legado colonial y su geografía eran intimidantes. Al principio de su historia, el Perú sufrió una gran derrota militar, y, a lo largo de sus dos siglos de vida como país independiente, pasó por ciclos de auge y caída económica con más frecuencia que otras naciones latinoamericanas. Estas experiencias dolorosas condujeron a niveles excepcionalmente severos de desconfianza y pesimismo social; estos obstaculizaron los esfuerzos para el desarrollo de partidos políticos y para el logro de la inclusión política y social; hasta hace poco, el Perú se hallaba por debajo de sus vecinos en este aspecto. Sin embargo, el mérito del Perú es grande, pues, a pesar de los desafíos que enfrenta, su gente ha sido resiliente y creativa, y ha generado momentos inusuales que, especialmente en las primeras décadas del siglo XXI, hicieron del país un ejemplo del tan citado aforismo: "El arco del universo moral es largo, pero se inclina hacia la justicia".

Cynthia McClintock¹⁰²

Porcentaje de la población en situación de pobreza monetaria y variación anual del PBI per cápita: 2001 - 2024

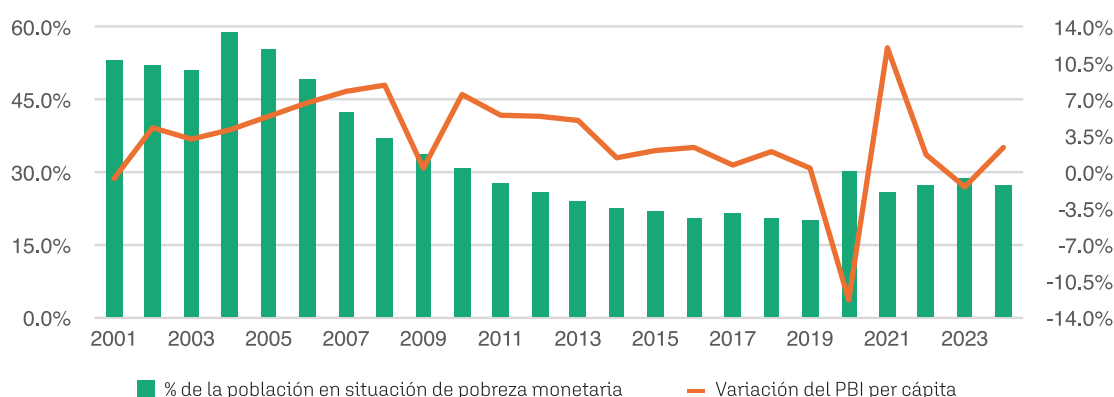


FIGURA 23

Fuente: INEI-BCRP. Elaboración propia.

¹⁰⁰ Naciones Unidas. Marco de cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible: Perú, 2022-2026. Naciones Unidas, 2021.

¹⁰¹ Pajuelo, Ramón. La rebelión de la realidad. Crisis y descomposición política y estallido en el Perú (2016-2024). Lima, La Siniestra Ensayos, 2024. pp. 28-29.

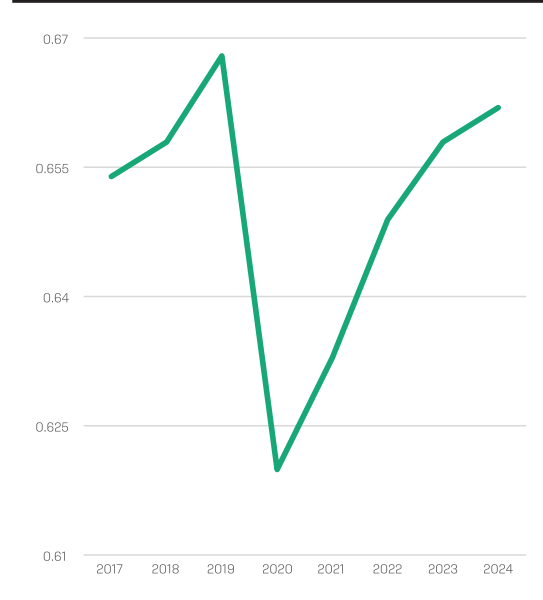
¹⁰² McClintock, Cynthia Perú, los primeros dos siglos: retos, fallas y logros en una perspectiva comparada. En: Drinot, Paulo y Vergara, Alberto (editores). La condena de la libertad. De Túpac Amaru II al bicentenario peruano en seis ensayos y un colofón. Lima, Crítica y Universidad del Pacífico, 2022. p. 481.

2.2. La gobernabilidad hoy: una mirada a la efectividad, la legitimidad, la participación política y las asimetrías de poder en el Perú actual

Durante la última década, han sido muchas las voces que han mostrado su preocupación por las deficiencias que experimenta la gobernabilidad en el país, una que ocurre en paralelo a las múltiples crisis que se han presentado en los ámbitos político, social, económico, ambiental, sanitario y de la seguridad.¹⁰³ Estos fenómenos concurrentes generan riesgos interconectados, lo que, junto a la erosión de la capacidad de resistencia a sus efectos, puede causar una **policrisis**,¹⁰⁴ una situación en la cual las diferentes crisis señaladas se refuerzan mutuamente, con lo cual su impacto conjunto supera con creces la suma de cada parte. Aunque no es el único factor, muchos consideran que en este difícil escenario un componente clave lo representa el sistema político, cuyas condiciones de gobernabilidad resultan necesarias para aumentar la resiliencia ante esta compleja coyuntura.

Índice de desarrollo humano (IDH) del Perú entre los años 2017 y 2024

FIGURA 24



Fuente: Elaboración propia

A diferencia de otros momentos de su historia, la situación macroeconómica peruana presenta logros significativos. Este resultado no es casual, pues, luego de la profunda crisis económica de los años 80, los sucesivos gobiernos priorizaron impulsar el crecimiento, mantener el equilibrio fiscal, fomentar la apertura económica y garantizar una inflación controlada. Se fortaleció, de esta manera, la institucionalidad responsable de estas tareas. Así, en el período comprendido entre 2004 y 2019, antes de la pandemia de la covid-19, el Perú mostró un destacado crecimiento económico superior al 4% anual en promedio y una significativa reducción de la pobreza de 38.5% (ver figura 23).

Estos resultados positivos también se expresan en la evolución del índice de desarrollo humano, el cual, salvo algunas excepciones, ha venido creciendo de forma constante. Entre 1990 y 2023, el valor del índice de desarrollo humano para el Perú cambió positivamente en 27 puntos porcentuales. En el mismo período, la esperanza de vida al nacer aumentó 13.8 años, la expectativa de años de escolaridad creció 3.2 años, los años de escolaridad, 2.4 años, mientras el ingreso nacional bruto per cápita aumentó en 141%.¹⁰⁵ El presente informe recoge la evolución del índice de desarrollo humano en el Perú entre 2017 y 2024 (ver figura 24).

No obstante, siguen existiendo brechas en materia de desarrollo humano, y en la efectividad y capacidad del aparato estatal para garantizar los derechos del conjunto de la población, por lo que se han mantenido déficits importantes en el acceso a servicios y bienes públicos de buena calidad.¹⁰⁶ Así, diversos indicadores del desarrollo, incluyendo el índice de desarrollo humano, muestran la persistencia de importantes desigualdades territoriales, tanto en los resultados alcanzados —en esperanza de vida, escolaridad e ingreso— como respecto de la presencia de los servicios estatales en el territorio.¹⁰⁷ La figura 25 (siguiente página) ilustra dichas brechas territoriales. Por último, como ocurre en América Latina, se observa en el Perú una desaceleración en el desarrollo humano.

En 2004, el Informe “La democracia en América Latina” del PNUD alertaba que se estaban dejando de lado dos cuestiones claves en la discusión sobre los procesos de democratización:

“el poder efectivo del Estado para aplicar el mandato electoral y el poder para democratizar, es decir, su capacidad para alcanzar de manera universal en todo su territorio a todas las clases

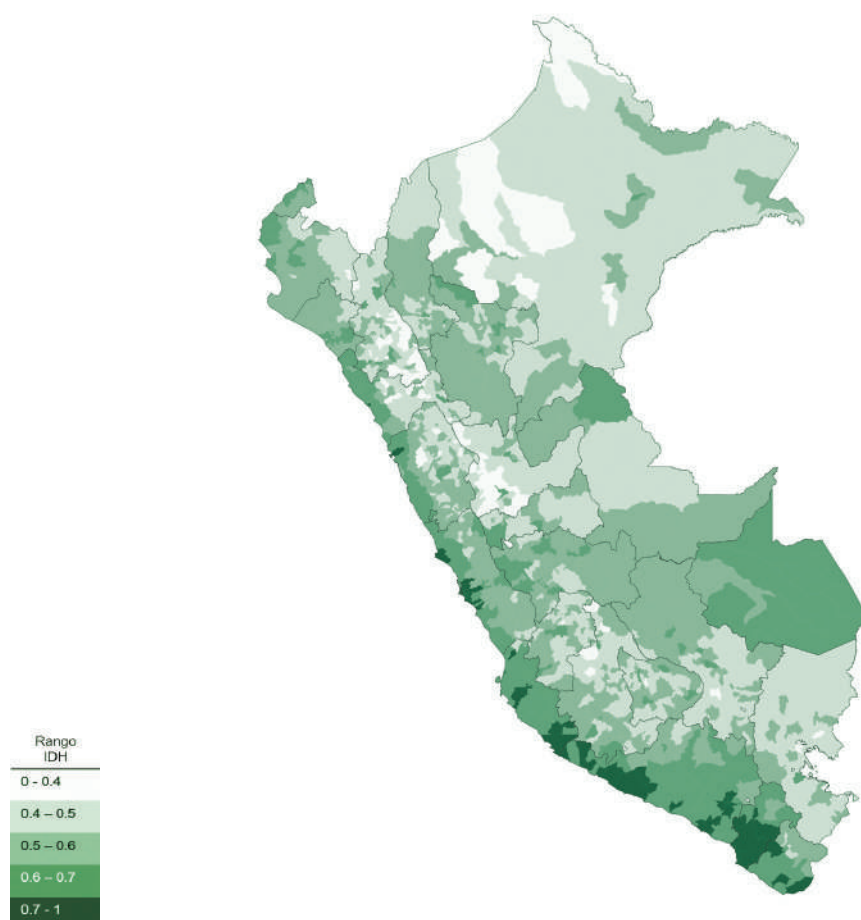
¹⁰³ Murakami, Yusuke y Joseph Pozsgai-Alvarez. Un análisis de la democracia peruana durante la crisis política”. En: Revista Elecciones (enero-junio 2024), ONPE, 23(27), pp. 105-134. p. 107. Ganoza, Carlos y María Claudia, Augusto. Gobernabilidad democrática y desarrollo en el Perú pospandemia. Lima, Perú Debate 2021, 2021. p.6.

¹⁰⁴ World Economic Forum. The Global Risks Report 2023. 18th Edition. Insight Report. Geneva, World Economic Forum, 2023. p.9

¹⁰⁵ UNDP. Human Development Report 2025. Whose Tech? Our Choices: Making Artificial Intelligence Work for People. New York, UNDP, 2025.

¹⁰⁷ Ganoza, Carlos y María Claudia, Augusto. Gobernabilidad democrática y desarrollo en el Perú pospandemia. Lima, Perú Debate 2021, 2021. p.6.

¹⁰⁷ PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I: las brechas en el territorio, Lima, PNUD, 2009. PNUD. El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú. Lima, PNUD, 2019.



Fuente: INEI-BCRP. Elaboración propia.

sociales. Esta última cuestión es la condición necesaria para lograr que, en todos lados y para todos, los derechos y las obligaciones tengan vigencia efectiva. Si estas condiciones no se cumplen, resultará —señalaba el citado informe— un déficit de estatalidad: serias fallas en la vigencia del Estado de derecho afectarán directamente la sustentabilidad y el desarrollo de la democracia”.¹⁰⁸

En el Perú, la debilidad en la efectividad estatal estaría acompañada por una preocupación sobre la legitimidad del sistema político¹⁰⁹ y sobre el funcionamiento de la representación. De acuerdo con Rodrigo Barrenechea y Alberto Vergara esta situación evita que el régimen democrático cumpla con sus funciones básicas: “no produce capacidad de gobierno, no representa a sus ciudadanos, no protege sus derechos, no garantiza el balance de poderes”. Junto a ello, existe una creciente preocupación por la penetración de los intereses de las economías informales e ilegales en el sistema polí-

tico, cuestión que afectaría la vigencia del imperio de la ley, lo que impediría que las políticas públicas estén orientadas hacia el interés general.¹¹⁰

El **interés general**, entendido como bien común de la vida en comunidad, es consustancial al sistema político, operando como fuente de justificación del ejercicio del poder, y como elemento legitimador de las normas jurídicas, así como de la adopción de las decisiones y políticas públicas.¹¹¹

Para entender con más detalle la situación descrita, pasaremos a analizar cada una de las cuatro dimensiones de la gobernabilidad que identificamos en el capítulo anterior: la efectividad y legitimidad del sistema político, la participación política y el impacto de las asimetrías de poder.¹¹²

¹⁰⁸ PNUD. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004. p. 181-182.

¹⁰⁹ Aragón, Jorge y Sánchez, Diego. La ilegitimidad del poder político en el Perú. Lima, IEP, 2023.

¹¹⁰ Barrenechea, Rodrigo y Vergara, Alberto (editores). Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina). Lima, UP, 2024. pp. 11-12.

¹¹¹ Acosta, Pablo. Interés general. En: Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. N°. 16, abril 2019 – septiembre 2019, p. 180.

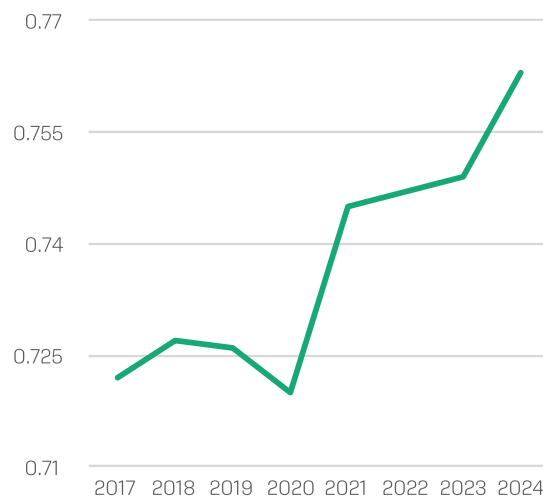
¹¹² La revisión de fuentes que ha servido de base para la elaboración de este diagnóstico fue preparada por los consultores Roxana Barrantes y Jorge Morel.

2.2.1. La efectividad del sistema político

Para evaluar la efectividad del sistema político peruano utilizaremos los indicadores disponibles que están relacionados con la presencia (densidad) y capacidad del Estado en el territorio. También emplearemos aquellos vinculados con la efectividad gubernamental y la vigencia del imperio de la ley.

Índice de densidad del Estado 2017-2024 (Promedio Nacional)

FIGURA 26



Fuente: Elaboración propia

El primer indicador que presentaremos es el **índice de densidad del Estado (IDE)** elaborado por el PNUD, el cual permite observar la presencia de los servicios públicos en el territorio. Los indicadores que componen este índice corresponden a salud, saneamiento, educación, electrificación. Además, para el año 2024 estamos considerando la seguridad ciudadana y la conectividad, construyendo una medición mejorada del IDE (IDE+) (*ver anexo II*). El valor agregado del IDE a nivel nacional ha ido aumentando conforme se señala en la figura 26.

Desagregando los componentes del IDE, podemos observar en qué servicios ha habido un mayor cambio en su presencia territorial (*ver figura 27*). Estas variaciones muestran diferencias entre departamentos.

Los resultados del IDE de 2024 en el nivel distrital muestran una alta heterogeneidad en la existencia de los servicios públicos en el territorio (*ver figura 28 en la siguiente página*). La mayor densidad se encuentra en los distritos de la costa peruana y en los centros urbanos más importantes, que son también focos administrativos. En cambio, la menor densidad se presenta en el ámbito amazónico y en las zonas altoandinas, es decir, en lugares con una menor densidad poblacional. Este patrón ha sido recurrente en las mediciones anteriores del IDE para los años 2007, 2012 y 2017.¹¹³ Estos hallazgos son consistentes con la fuerte asociación que existiría entre la distancia al mercado —medida por el porcentaje del gasto total bruto del hogar por autoconsumo— y el IDE. Los departamentos con mayor presencia del Estado están más integrados a la economía de mercado.¹¹⁴

Cambios en los componentes del IDE (a nivel departamental)

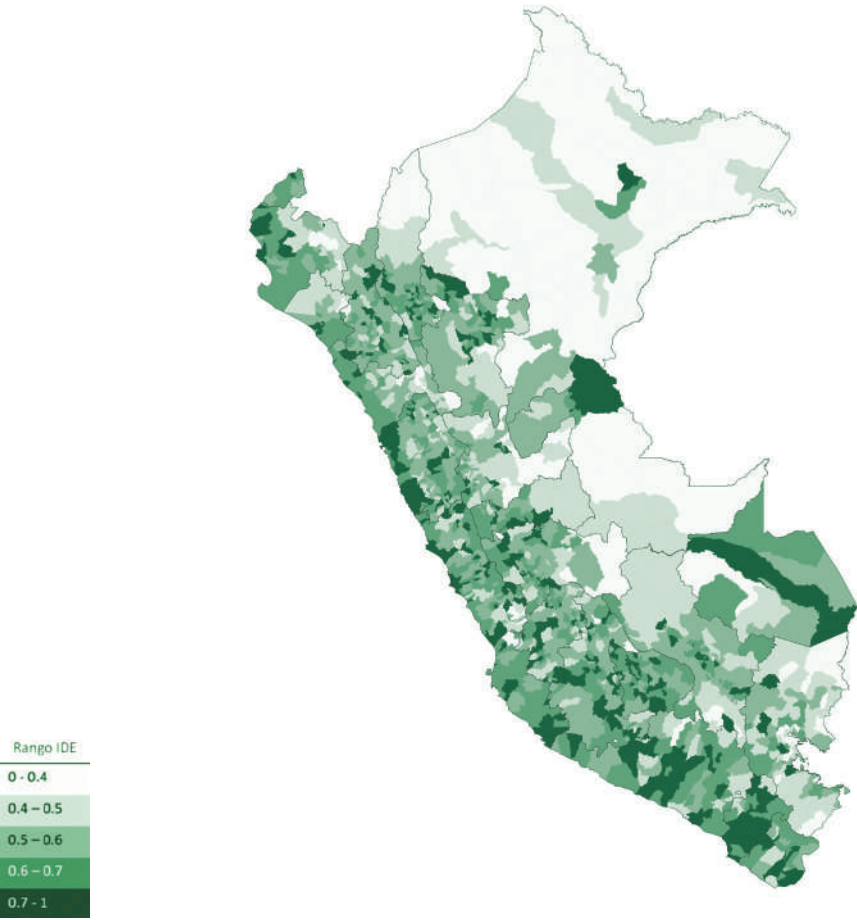
FIGURA 27



Fuente: Elaboración propia

¹¹³ Para una revisión detallada del IDE 2024 puede consultar el anexo 2 de este informe.

¹¹⁴ Barrantes, Roxana. No hay mercado sin Estado. Avances y retrocesos en la consolidación de la economía. La promesa incumplida: Ensayos críticos sobre 200 años de vida republicana. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2021.



Fuente: Elaboración propia.

Para el período 2017-2024, se han registrado distintos patrones en las trayectorias de los distritos del país, con respecto a sus niveles de desarrollo humano y de densidad del Estado. La mayoría de los distritos mostró un cambio positivo tanto en el IDE como en el índice de desarrollo humano (*ver figura 29*); también existe un grupo de distritos, más pequeño, que evidencia un retroceso en ambos indicadores. Sin embargo, se constata la presencia de algunos distritos que exhiben un retroceso en el IDH a pesar de haber mejorado en el IDE. Finalmente, otro grupo menor de distritos presentan cambios positivos en el IDH a pesar de un retroceso en el IDE.

Los cambios concurrentes -positivos o negativos- de ambos índices (IDE e IDH) son mayoritarios y consistentes con la hipótesis de que el acceso a los servicios públicos constituye un factor clave para el desarrollo humano. Los casos en los cuales estos índices tienen comportamientos divergentes pueden derivar de fluctuaciones en los ingresos, un componente del IDH, o cambios en la dinámica poblacional, incluyendo la migración interna. Esto implicaría, por ejemplo, que las personas obtienen o pierden ingresos independientemente de los cambios en la disponibilidad de los servicios públicos. Por lo tanto, las fuentes de ingreso pueden tener cierto grado de autonomía de la presencia estatal.

Definiciones de densidad del Estado y capacidad estatal

Densidad del Estado: número y cobertura de los servicios públicos en una determinada circunscripción territorial (PNUD).

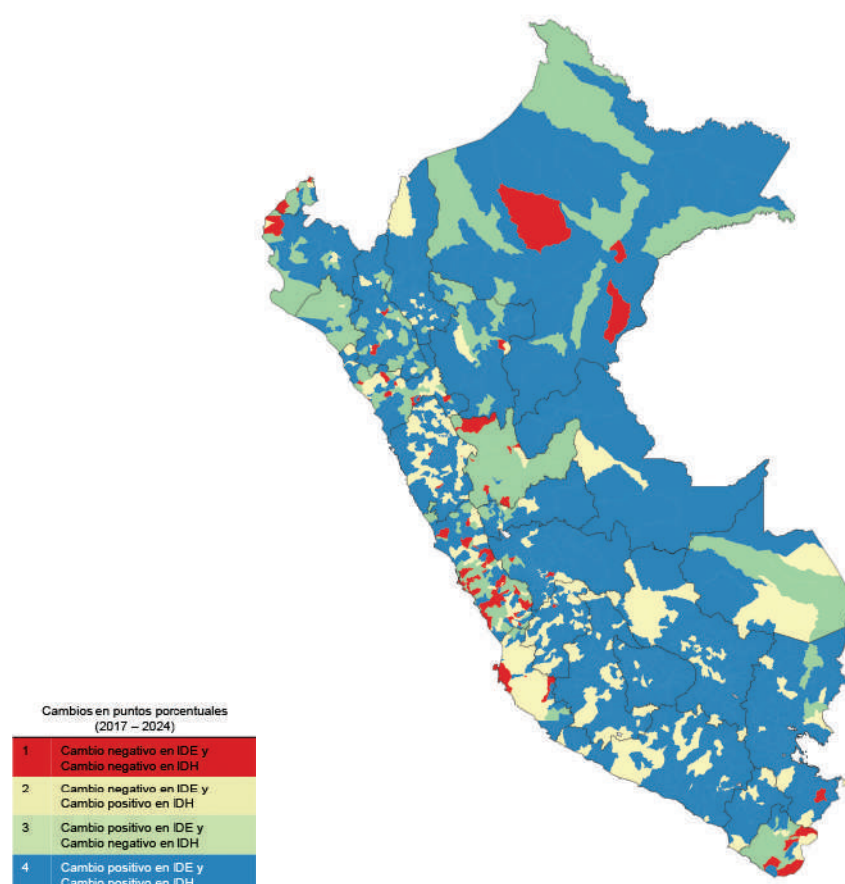
Capacidad estatal: nivel de habilidades organizacionales y de gestión que tienen las organizaciones estatales para la entrega de servicios públicos dirigidos a la población que habita el territorio. Las habilidades organizacionales y de gestión de las entidades públicas son parte de la dimensión administrativa del Estado y están relacionadas con la gestión interna y a la eficacia de la gestión pública (Ceplan).

El segundo indicador por revisar, con respecto a la efectividad del sistema político, es la capacidad estatal en Perú.¹¹⁵ Esta ha sido identificada como una piedra angular para el desarrollo socioeconómico. Ganoza y Augusto plantean una visión de desarrollo orientada a la generación de bienestar, que resalta la importancia de un Estado capaz y competente que funcione efectivamente.¹¹⁶

En ese sentido, el Centro de Planeamiento Estratégico (Ceplan) ha desarrollado un índice de capacidad estatal para la provisión de servicios públicos

CUADRO 6

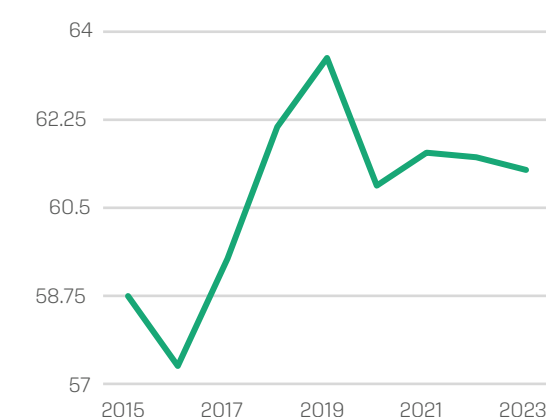
FIGURA 29



Fuente: Elaboración propia.

Promedio nacional del índice de capacidad estatal para la provisión de servicios públicos: 2015 - 2023

FIGURA 30



Fuente: Ceplan (2024)

(ICE). Sus dimensiones son las siguientes: servicio de atención primaria de salud materno infantil, servicio de educación básica regular primaria, servicio de conexión de la vivienda a la red pública de agua y electricidad, y mantenimiento del servicio, y el servicio de seguridad ciudadana.

La evolución del ICE en la última década (*ver figura 30*) ha sido positiva a grandes rasgos: pasó de 54.52 en el 2015 a 61.25 en el 2023. Se observa que, entre el 2016 y el 2019, ocurrió una importante expansión en las capacidades para la provisión de los servicios públicos. La crisis por la pandemia de la covid-19, sin embargo, significó un punto de quiebre de dicha tendencia, que impactó en la reducción del ICE, tras lo cual aún no se ha podido retomar el camino ascendente ni recuperar el nivel alcanzado en el 2019. En la figura 31 (*siguiente página*), podemos observar el comportamiento de los componentes del índice.

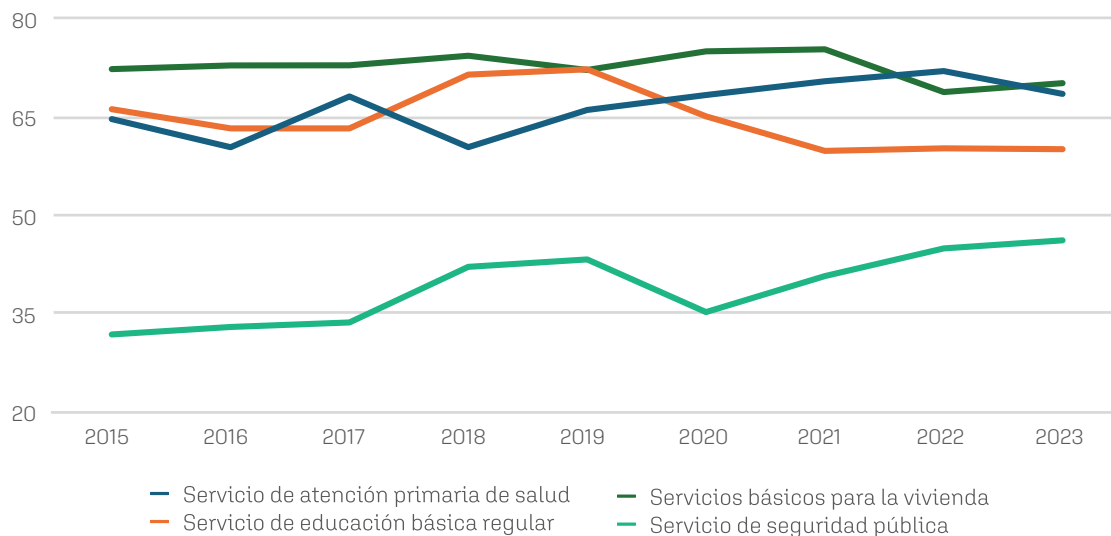
¹¹³ La medición de la capacidad estatal ha sido objeto de múltiples propuestas, cuando refiere al concepto de poder infraestructural (Michael Mann), es decir, a la habilidad del Estado para penetrar su territorio e implementar logísticamente sus decisiones dentro de él, así como al desarrollo de las funciones coercitivas, extractivas (tributos) y de provisión (de bienes y servicios públicos). Urteaga, Madai. La desigual capacidad del Estado en América Latina. Análisis de sus fundamentos históricos. En: Revista Política y gobierno. Volumen XXIV, número 2, II semestre de 2017, Ciudad de México. pp. 437-439.

¹¹⁶ Ganoza, Carlos y Augusto, María Claudia. Gobernabilidad democrática y desarrollo en el Perú pospandemia. Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno. Lima, CIES, 2021.

¹¹⁷ Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Capacidad estatal para la entrega de servicios públicos en el Perú (2015-2023). Lima, Ceplan, 2024.

Variación de los componentes del índice de capacidad de servicios públicos entre los años 2015 y 2023

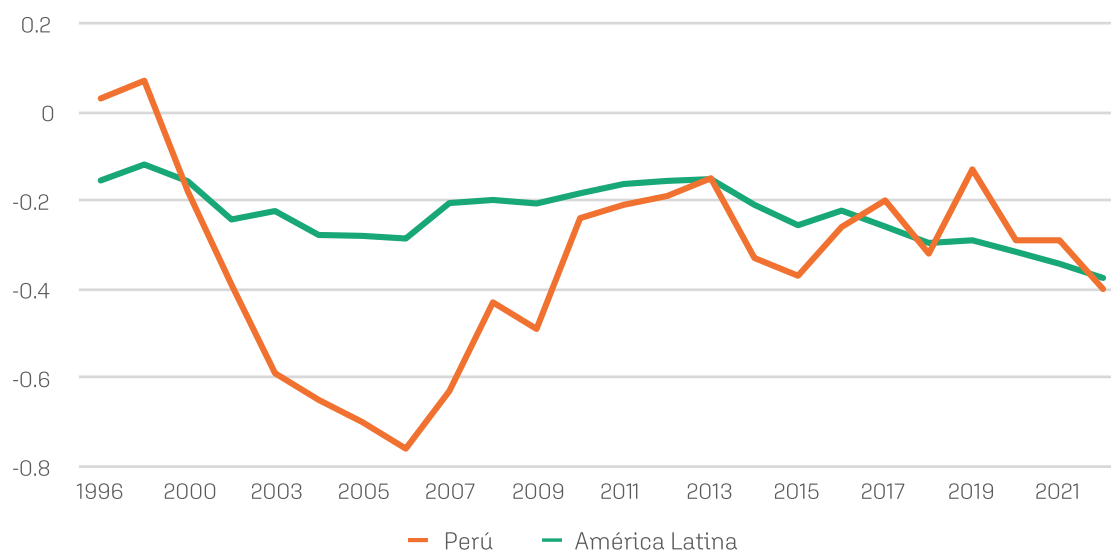
FIGURA 31



Fuente: Ceplan, 2024. Elaboración propia

Índice de efectividad gubernamental en el Perú y en América Latina y el Caribe entre los años 1996 y 2022

FIGURA 32



Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia

Entre los aspectos claves de efectividad del sistema político, y del Estado en particular, la capacidad estatal debe ser evaluada en función al desempeño de las políticas sociales. La pandemia de COVID-19 puso en clara evidencia las debilidades del sistema de salud pública en Perú, que impidieron una respuesta efectiva a la crisis sanitaria.¹¹⁸ La informalidad, la debilidad estatal en ciertas áreas dificultaron la implementación de políticas diseñadas para aliviar los efectos de la crisis. Al respecto, la mayoría de los peruanos está insatisfecha con los servicios públicos. En efecto, apenas el 38% reportó algún

nivel de satisfacción con las carreteras; el 46%, con las escuelas públicas; y el 31%, con la sanidad pública.¹¹⁹ El malestar que generan los servicios públicos refleja la necesidad de políticas más efectivas y equitativas que mejoren la provisión de servicios básicos. La pandemia subrayó la importancia de un sistema de salud robusto y la necesidad de abordar la informalidad para proteger a los trabajadores y promover el desarrollo económico sostenible.

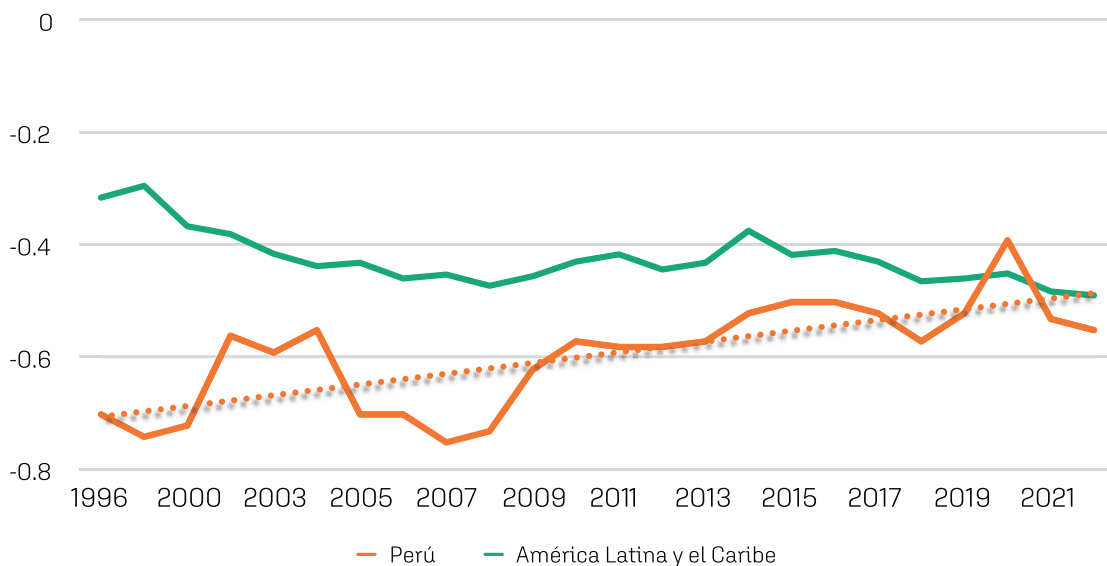
La provisión de servicios básicos está a cargo, mayoritariamente, de instituciones públicas. Desde esta perspectiva, es crucial identificar aquellas

¹¹⁸ Aragón, Jorge; Ayala, Henry; Cantuarias, Pamela; Gil, Rodrigo y Zárate, Patricia. Ciudadanía y electorado en el Perú del Bicentenario. Perfilando el voto durante las elecciones generales 2021. Lima, JNE, 2022.

¹¹⁹ Carrión, Jorge; Zárate, Patricia; y Rodríguez, Mariana (editores). Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas 2021: Tomándole el pulso a la democracia. Lima, IEP, 2022.

Índice del imperio de la ley en el Perú y en América Latina y el Caribe entre los años 1996 y 2022

FIGURA 33



Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

cuyo desempeño provoca mayor interés de los ciudadanos para evaluar su efectividad. Un análisis de cifras presentadas por la Defensoría del Pueblo, en su memoria anual de 2023, señala que, en dicho año, recibieron 137,683 casos entre consultas (solicitudes de información u orientación), quejas (solicitudes que requieren la intervención de la Defensoría del Pueblo) y petitorios de intervención (solicitudes de intervenciones excepcionales mediante las cuales se interponen oficios ante cualquier entidad de la administración pública). En 2022 fueron 134,255; y en 2021, 156,320. Del total de casos, un 67.7% (93,249) fueron consultas; 24.4% (33,610), quejas; y 7.9% (10,824), solicitudes de intervención. Las instituciones ante las que se presentó un mayor número de quejas y petitorios de intervención fueron las municipalidades (28.8%), entidades del sector Salud (13.3%) y entidades del sector Educación (13.1%).¹²⁰

Otros insumos importantes para considerar en la evaluación de la efectividad estatal y del sistema político son los indicadores de gobernanza del

Banco Mundial. Estos abarcan seis dimensiones: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, imperio de la ley y control de la corrupción.¹²¹ En la figura 32, mostramos la evolución del índice de efectividad gubernamental.¹²² Este nos sirve para complementar los datos sobre la densidad y las capacidades estatales, agregando la cuestión de la calidad de la acción gubernamental. Tras una caída entre fines de los años 90 e inicios del siglo XXI, que puso al Perú muy por debajo del promedio de la región, a partir del año 2006 hubo una tendencia en general creciente —con un retroceso en 2014, 2015 y 2018— que alcanzó su punto más alto en 2019. El período de mayor expansión coincidió con el de mayor crecimiento económico. La caída del índice en 2020 se produjo tras la crisis por la pandemia de covid-19: alcanzó en 2022 el nivel más bajo desde 2009.

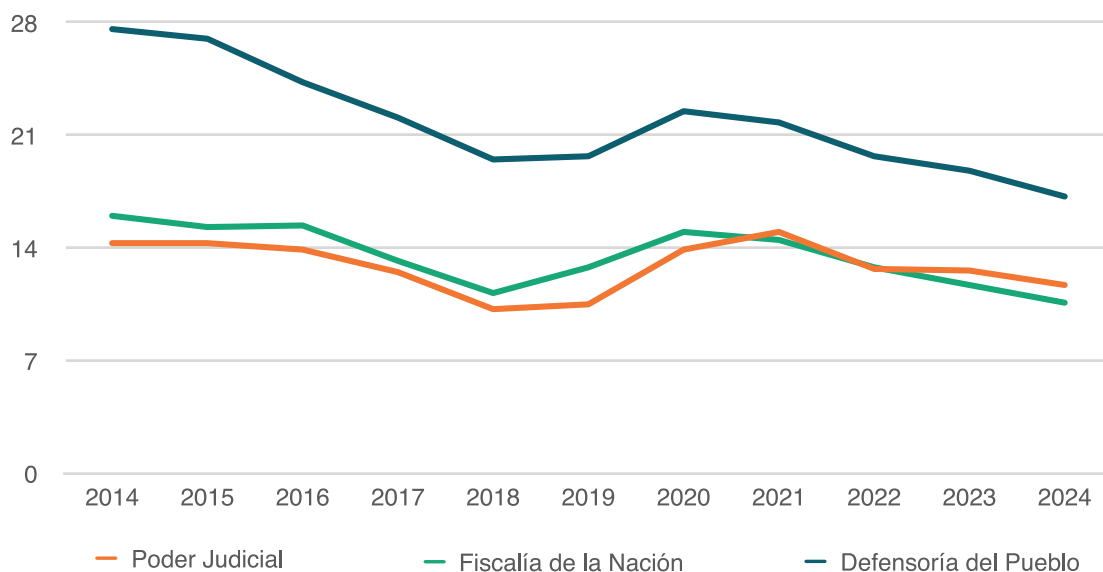
Otro índice relevante de efectividad del sistema político es el del imperio de la ley (*rule of law*).¹²³ Aunque con fluctuaciones, la tendencia general de

¹²⁰ Defensoría del Pueblo. Vigésimo séptimo informe anual 2023. Enero - Diciembre 2023. Lima, Defensoría del Pueblo, 2024; Defensoría del Pueblo. Vigésimo sexto informe anual 2022. Enero - Diciembre 2022. Lima, Defensoría del Pueblo, 2023 y Defensoría del Pueblo. Vigésimo quinto informe anual 2021. Enero - Diciembre 2021. Lima, Defensoría del Pueblo, 2022.

¹²¹ El objetivo de los indicadores es dar cuenta del contenido de la definición de gobernanza, que consiste en las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye el proceso por el que los gobiernos son seleccionados, monitoreados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas sólidas eficazmente; y el respeto de los ciudadanos y del Estado por las interacciones económicas y sociales entre ellos. Para la construcción de los indicadores y comparación de esto se siguen tres pasos: 1) se clasifica la información proveniente de diferentes organizaciones de acuerdo a la dimensión correspondiente; 2) luego los datos se estandarizan de 0 a 1; y 3) mediante el modelo de componentes no observables se construye un indicador agregado y márgenes de error, de tal forma que las cifras se reportan en rangos de percentiles. Esta cifra representa el porcentaje de países por debajo del país seleccionado, respecto a su desempeño para cada una de las seis dimensiones. World Bank Group. Worldwide Governance Indicators. In World Bank. 2024. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>

¹²² Este índice busca captar la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la función pública y su grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de las políticas, y la credibilidad del compromiso del gobierno con dichas políticas. La estimación da la puntuación del país en el indicador agregado, en unidades de una distribución normal estándar, es decir, oscilando aproximadamente entre -2,5 y 2,5.

¹²³ El índice sobre el imperio de la ley capta las percepciones sobre el grado en que los agentes tienen confianza en las reglas de la sociedad y las respetan, y en particular la calidad del cumplimiento de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de delincuencia y violencia. La estimación da la puntuación del país en el indicador agregado en unidades de una distribución normal estándar, es decir, oscilando aproximadamente entre -2,5 y 2,5. www.worldbank.org/content/dam/sites/govindicators/doc/rl.pdf



Fuente: Elaboración propia

este índice fue creciente en la primera parte del siglo XXI: alcanzó su punto más alto en 2020. Sin embargo, los resultados han caído desde entonces (ver figura 33 en la página anterior).

Podemos complementar este indicador con el elaborado por el World Justice Project (WJP), que proporciona un índice del imperio de la ley más detallado. La frecuencia de este índice es anual y abarca información desde el 2015 hasta el 2023. Entre sus indicadores se encuentran las restricciones a los poderes de gobierno, la ausencia de corrupción, la apertura gubernamental, los derechos fundamentales, la seguridad y el orden, los esfuerzos regulatorios, la justicia civil y la justicia criminal. En el 2023, el Perú obtuvo un puntaje de 0.49 (en una escala del 0 al 1), lo cual se debe a una reducción en la dimensión de ausencia de corrupción y un aumento en la criminalidad en comparación con los demás países de ingreso medio-alto. Finalmente, otro indicador es la percepción de confianza en las instituciones del sistema de justicia, tal como podemos observar en la figura 34.

Ciertamente, un imperio de la ley eficaz reduce la corrupción, combate la pobreza y las enfermedades, y protege a las personas de injusticias, grandes y pequeñas.¹²⁴ Entre las condiciones principales para la efectividad del sistema político, relacionadas con el imperio de la ley, se destacan los desafíos al monopolio del uso de la fuerza. En este sentido, existen aún partes del territorio amenazadas por actividades criminales y, como veremos más adelante

en el informe, hay evidencia de un crecimiento de las economías ilegales en el país, las cuales puede alcanzar una mayor capacidad de influencia en el sistema político en sus distintos niveles.¹²⁵

La participación de los actores políticos relevantes es crucial para determinar las políticas adecuadas que permitan, a su vez, lograr los cambios deseados para el desarrollo del país, incluyendo un mejor desempeño económico. En ese sentido, Bertelsmann Stiftung¹²⁶ propone dos índices relevantes: estatus y gobernanza (ver figura 35). Por un lado, el índice de estatus (*status index*) muestra el estado de transformación de la economía y la política del Perú en relación con una economía social de mercado y una democracia bajo el imperio de la ley. Para el año 2024, Perú alcanzó un puntaje de 6.39 de 10 puntos en esta categoría, y se ubicó en el puesto 36 de un total de 137 países. Por otro lado, el índice de gobernanza (*governance index*) evalúa la calidad del liderazgo político respecto a las políticas de transformación del índice anterior. En esta categoría, Perú obtuvo un puntaje de 4.61 puntos de 10, y alcanzó el puesto 72.

La descentralización del Estado —proceso en marcha desde el 2002 en la dimensión política, administrativa y fiscal— es otro tema que debe ser abordado al analizar la efectividad del sistema político. Los desafíos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno son evidentes en los territorios del país. Además, factores como las deficiencias de articulación territorial, institu-

¹²⁴ World Justice Project. WJP Rule of Law Index 2023. World Justice Project. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIndex2023.pdf>.

¹²⁵ Bertelsmann Stiftung (BTI). BTI 2024 Country Report — Peru. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2024.

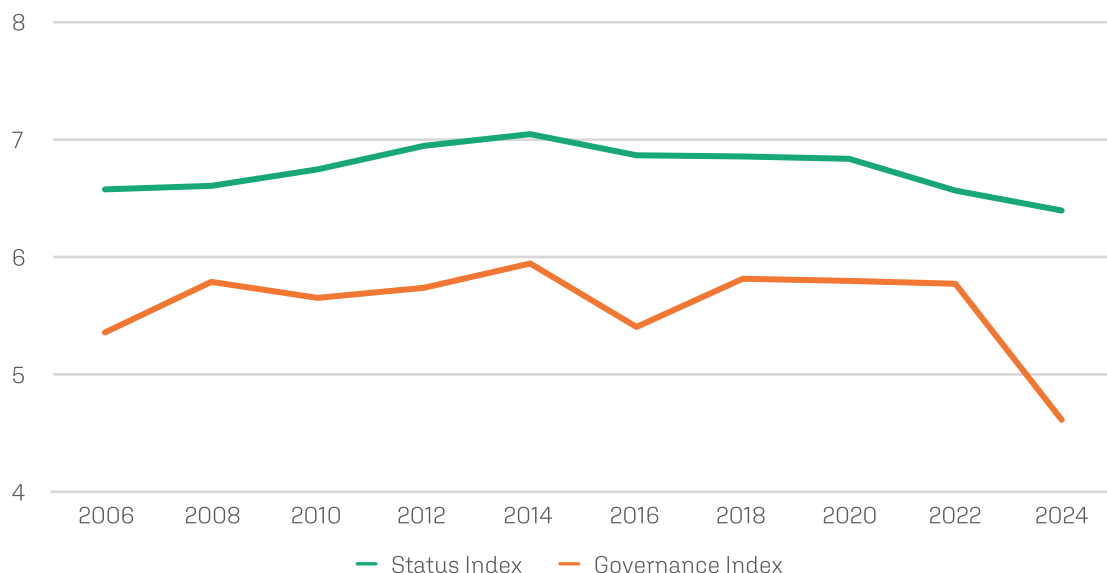
¹²⁶ Disponible en: <https://bti-project.org/en/>

¹²⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. París, OECD Publishing, 2017.

¹²⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo. OECD Publishing, 2016.

Status Index y Governance Index entre los años 2006 y 2024

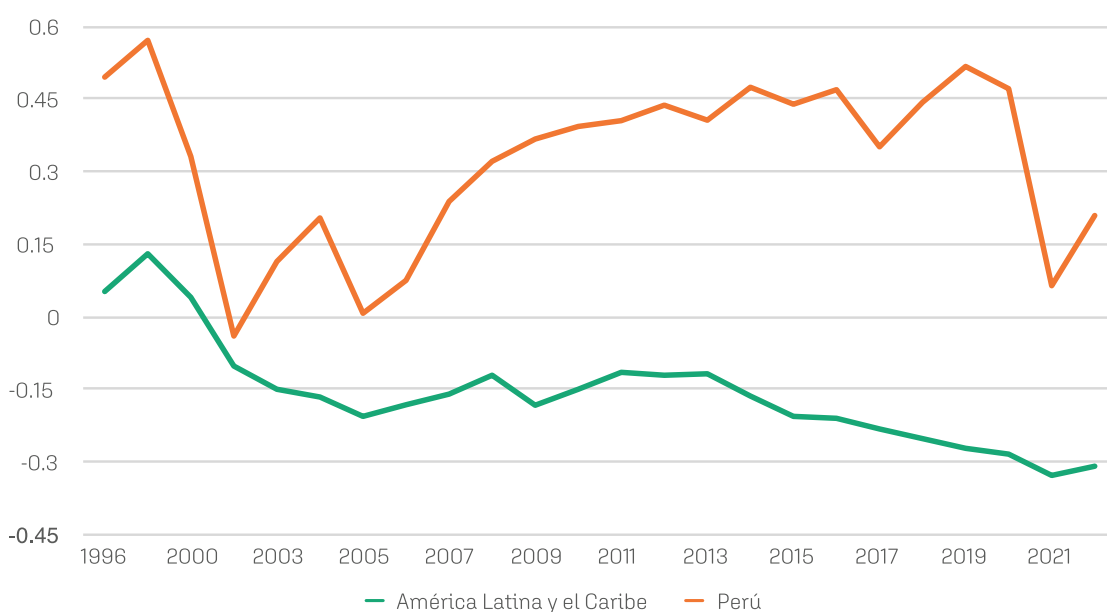
FIGURA 35



Fuente: Bertelsmann Stiftung – BTI, 2024. Elaboración propia.

Índice de calidad regulatoria en Perú y en América Latina entre los años 1996 y 2022

FIGURA 36



Fuente: Banco Mundial

ciones subnacionales débiles, fragilidad de la descentralización política, y una ineficiente y poco equitativa asignación de recursos complican el éxito de este ambicioso proceso.¹²⁷ Entre otros desafíos identificados, el análisis sobre gobernanza integrada en el Perú realizado por la OCDE señala que, desde su inicio, el marco legal peruano para el proceso de descentralización ha estado fragmentado.¹²⁸ Asimismo, otro desafío clave es que la descentralización fiscal prácticamente no ha avanzado en otorgar mayor autonomía para el financiamiento de las competencias y funciones que han sido transferidas a los gobiernos subnacionales. Extenderemos este análisis en el capítulo 5 de este informe.

Por otra parte, un aspecto positivo de los indicadores de gobernanza del Banco Mundial es que destacan el buen desempeño del índice de calidad regulatoria para el Perú. Este se ha mantenido por encima de los valores promedio para América Latina y el Caribe (ver figura 36).

Debemos ubicar estas cifras en el contexto internacional —como rango percentil—, considerando los países de ingresos altos de la OCDE, y los promedios en América Latina y el Caribe (ver el cuadro 5). En el 2022, el Perú mostraba niveles más bajos que la OCDE en todos los indicadores y también eran menores respecto de los resultados para América Latina y el Caribe, salvo en materia de calidad regulatoria.

	Ingresos altos: OCDE			América Latina y el Caribe			Perú		
Índices	2012	2017	2022	2012	2017	2022	2012	2017	2022
Voz y rendición de cuentas	86.8	86.7	86.4	60.8	59.6	57.3	54.46	55.17	49.76
Estabilidad política y ausencia de violencia y terrorismo	75.5	73.3	69.4	54.8	57.6	58.2	19.43	36.19	27.83
Efectividad del gobierno	86.3	86.6	85.7	58.7	51.7	48.5	47.87	44.29	35.38
Calidad regulatoria	86.9	87.5	87.3	56.7	53.8	52	65.4	66.19	59.91
Imperio de la Ley	86.7	86.4	86.1	52	48.9	48.1	34.27	31.9	32.55
Control de la corrupción	84.3	83.4	84.5	57.2	51.7	49	43.13	35.24	22.17

Fuente: Banco Mundial

Existen otros factores que influyen en la efectividad del sistema político y de un Estado unitario pero descentralizado. El análisis de Paula Muñoz sobre los determinantes de los déficits de gobernabilidad señala que la corrupción y el cortoplacismo político minan la calidad de la democracia en la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Los limitados incentivos de los políticos locales para alinearse con proyectos nacionales de largo plazo, así como la fragmentación política exacerbada contribuyen a un ciclo de corrupción y abuso del poder, que afecta negativamente la capacidad estatal para implementar políticas eficaces. Si bien el estudio no presenta indicadores formales sobre corrupción, realiza un ejercicio descriptivo valioso: compara el número de denuncias de corrupción por departamentos, casos de vacancia de autoridades subnacionales y sus causas, dentro de las que se encuentran sentencias judiciales, contrataciones indebidas, nepotismo, entre otras.¹²⁹

Dado que la corrupción se produce “en la sombra”, es complicado obtener indicadores que puedan cuantificarlo. Uno de los más conocidos es su costo económico. En el 2022, se estimó que este fe-

nómeno le costó al Perú 24,418.6 millones de soles, lo que representa el 2.6% del PIB.¹³⁰ Es difícil asegurar que este indicador realmente cuantifique la magnitud del fenómeno y sus costos, ya que toma como proxy el monto de perjuicio económico, calculado e identificado, producto de la ejecución de servicios de control posterior por diferentes consideraciones.¹³¹ Otro indicador similar al descrito es el índice de riesgo de la inversión pública, que busca estimar los riesgos de los proyectos de inversión pública desarrollados en las diferentes regiones del país. Para ello, centra su análisis en tres variables: riesgo en la programación estratégica y presupuestaria de la inversión, ineficiente ejecución de la inversión y la débil gobernanza del proyecto.¹³² Los últimos resultados calculados, informativos hasta mayo del 2024, muestran que 5,270 proyectos están clasificados en la categoría de alto riesgo, y representan el 2.6% de los 202,373 proyectos evaluados. Discutiremos con más detalle la cuestión de la corrupción en el capítulo 4 del informe.

Por otra parte, en años recientes, las capacidades estatales para sostener la continuidad de las políticas públicas se han visto desafiadas por un aumento

¹²⁹ Muñoz, Paula. Gobernabilidad y desarrollo subnacional: Problemas de baja calidad de la democracia. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2014.

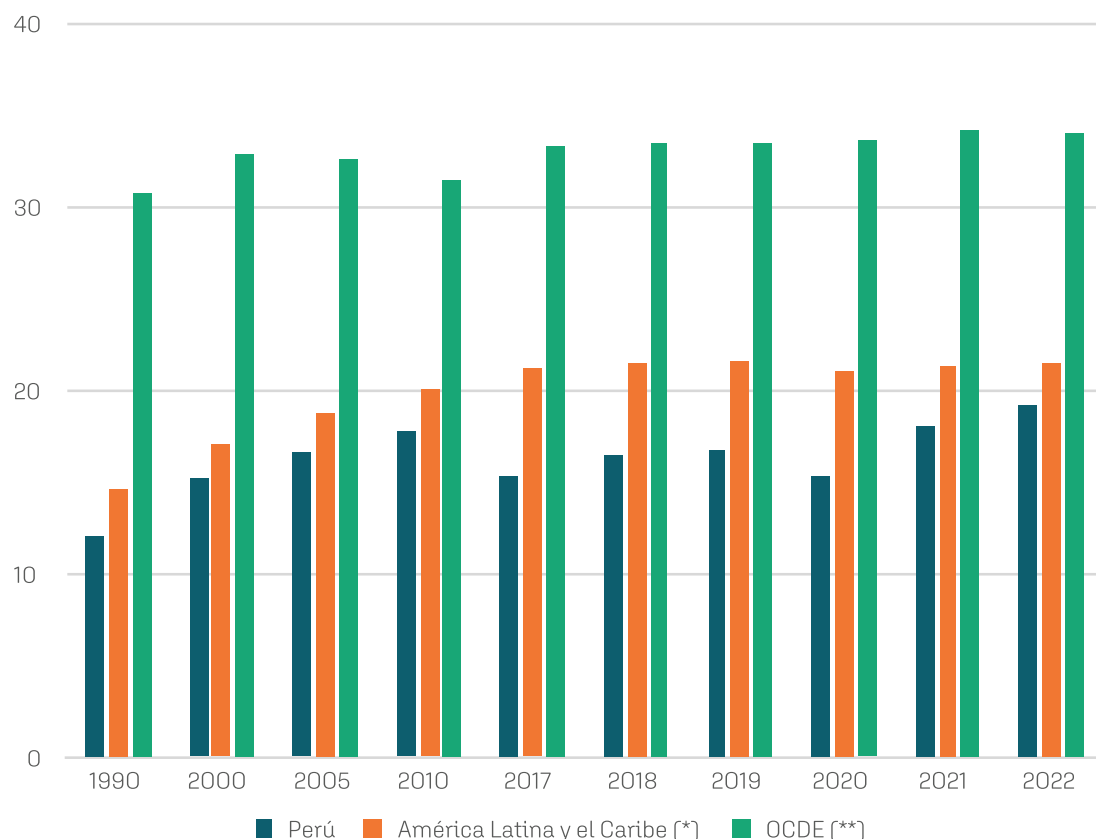
¹³⁰ Contraloría General de la República. Incidencia de la corrupción e inconducta funcional 2022. Lima, CGR, 2024.

¹³¹ Por ello, solo considera dentro del cálculo a aquellas entidades públicas a las que se les ejecutaron servicios de control posterior, lo cual representa a 907 de las 1494 entidades del sector público no financiero a quienes se les asignó presupuesto público el 2022. Además, la naturaleza de los datos no contempla los efectos secundarios de la corrupción. Por lo tanto, no considera una de sus consecuencias más importantes: el impacto en la calidad de vida de las personas ante una provisión inadecuada de bienes y servicios ofertados por el Estado. De igual forma, el indicador no captura los costos de la denominada “microcorrupción”, la cual implica el traspaso de pequeñas cantidades de dinero y/o intercambio de favores entre la ciudadanía y funcionarios de mediano y bajo rango. Si bien estos pueden ser aspectos más complicados de cuantificar, la relevancia que poseen dentro del fenómeno de la corrupción en el país implica que deben ser considerados.

¹³² Contraloría General de la República del Perú. Boletín Índice de Riesgos en la Inversión Pública (IRI). Lima, CGR, 2023. Disponible en: <https://observatorioanticorruptcion.contraloria.gob.pe/assets/documentos/5359659-boletin-indice-de-riesgos-en-la-inversion-publica-iri.pdf>

Ingresos tributarios (porcentaje del PBI) entre los años 1990 y 2022

FIGURA 37



Fuente: OECD et al. (2024)¹³⁵

Principales conclusiones de los talleres regionales sobre la efectividad del sistema político

RECUADRO 7

Los participantes señalaron que existen serias deficiencias en la labor estatal, que es calificada como débil, deficiente, ineficaz o de respuesta limitada. Los de algunas zonas del país, incluso, no percibían efectividad estatal alguna.

Entre las principales consecuencias de la debilidad estatal se mencionaron los conflictos sociales, la deficiente prestación de los servicios públicos (no llegan a toda la ciudadanía ni tienen la calidad suficiente) y la vulneración de los derechos fundamentales. La salud, la educación y los servicios de saneamiento fueron los más ligados a los déficits de efectividad estatal. Existe un vínculo entre la falta de presencia del Estado y el avance de actividades ilegales, o el aumento de la inseguridad ciudadana.

Los participantes en los talleres consideraron que la corrupción es un problema que está ligado a la efectividad estatal. Resaltaron la existencia de funcionarios que no cumplen con los perfiles requeridos, carecen de experiencia o actúan sin integridad.

en la frecuencia de los cambios ministeriales y de otras figuras públicas de alto nivel. Al respecto, el Observatorio de Democracia y Gobernabilidad de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú¹³³ aprecia que la mayor rotación de ministros se ha producido en el sector Interior, pues 44 personas han ocupado el puesto de ministro en esta cartera entre los años 2001 y 2024, seguido de la Presidencia del Consejo de Ministros (34 en igual período) y los sectores de Trabajo y Promoción del Empleo, así como Justicia y Derechos Humanos (32 durante igual período).

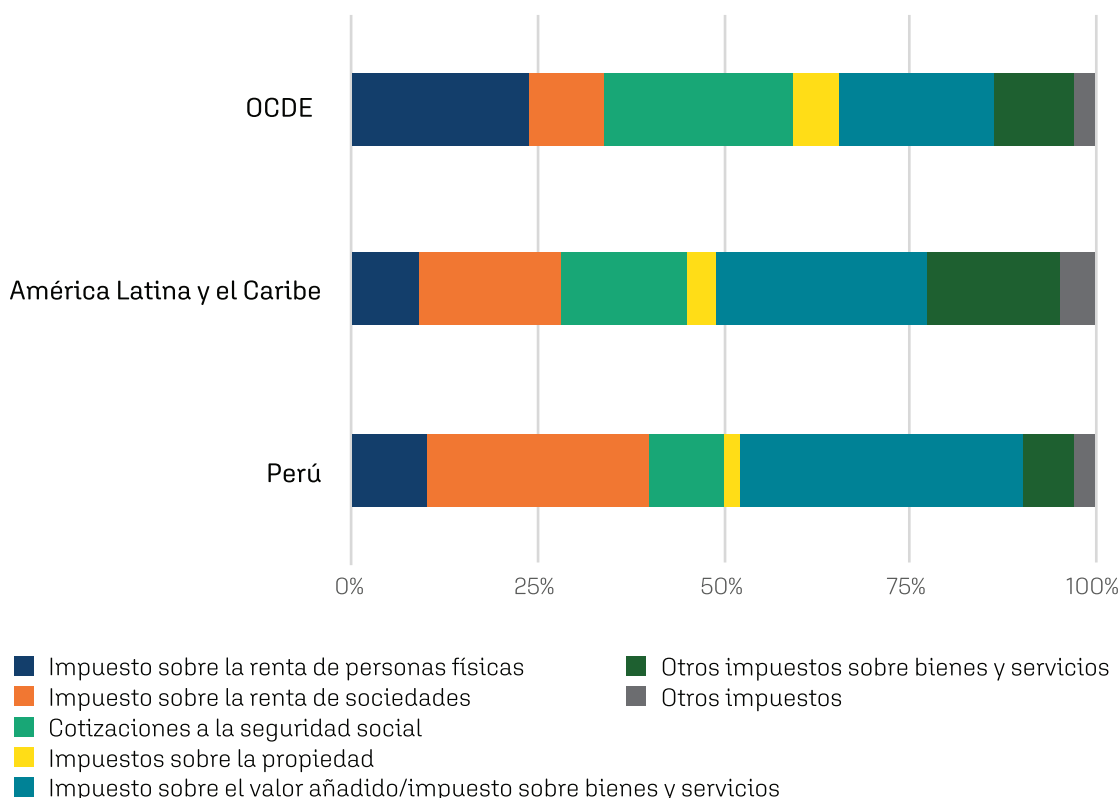
La información recogida en esta sección sobre la dimensión de la efectividad del sistema político es consistente con los resultados del diagnóstico participativo realizado para este informe. En él se perciben los límites de la efectividad estatal y las diferencias territoriales.

Un asunto de fondo que cabe destacar, y que es fundamental para las posibilidades de fortalecimiento de las capacidades estatales mencionadas, es que el Perú ha mantenido una baja recaudación tributaria por más de veinte años (cerca del 14.6% de su producto bruto interno), independientemente de los ciclos económicos de crecimiento y decrecimiento (*ver figura 37*).¹³⁴

¹³³ Disponible en: <https://democracia-gobernabilidad.pucp.edu.pe/inicio>

¹³⁴ Morel, Jorge; Trivelli, Carolina; Vásquez, Yerel; y Mendoza, José. Reformas en los márgenes. Política tributaria, intereses atomizados y debilidad institucional. Lima, IEP, 2023, p. 9.

¹³⁵ OECD et al. Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2024, OECD Publishing, Paris.



Fuente: OECD et al. [2024]¹³⁶

Además, la estructura tributaria peruana descansa fuertemente en impuestos indirectos, en particular los de valor añadido, así como los de renta de sociedades (*ver figura 38*). Esta situación está vinculada a la alta informalidad que caracteriza a la economía de este país. Como veremos en el capítulo 4, será necesaria una coalición política muy amplia para lograr impulsar una reforma que cambie estos patrones.¹³⁷

A modo de conclusión, el análisis de los indicadores expuestos en esta sección sugiere que el sistema político y el Estado peruano enfrentan desafíos persistentes con respecto a su efectividad, tanto en su capacidad para poner en marcha las políticas necesarias como en la efectividad del imperio de la ley. Los principales indicadores de gobernabilidad señalan que el Perú ha logrado ciertos avances institucionales y de efectividad, pero sin poder resolver las principales brechas territoriales. Esto impacta en el acceso y la calidad en la prestación de los servicios públicos básicos. Diversos factores que repasamos en este informe permiten explicar esta situación, incluyendo la trayectoria histórica, la persistencia de la corrupción, déficits de gobernanza —a nivel nacional y subnacional—, la baja capacidad recaudadora, entre otros.

2.2.2. La legitimidad del sistema político

Esta sección explora la dimensión de la legitimidad del sistema político peruano a través de un análisis multidimensional. Algunos aspectos claves para la evaluación son los siguientes: el apoyo y satisfacción con la democracia, y la confianza en los partidos políticos y en las instituciones representativas. Por medio de estudios recientes y encuestas de opinión, se aborda la percepción pública y los desafíos que dicho sistema enfrenta.

Analizar la legitimidad del sistema político implica observar tanto a las organizaciones como a los actores políticos en su interrelación con la ciudadanía. En este sentido, las expectativas de la población sobre el desempeño de los funcionarios y servidores públicos tienen un rol importante en determinar la legitimidad del sistema político.¹³⁸

La información de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) nos muestra que existe un porcentaje considerable de personas que señala no conocer qué es la democracia (45% en julio-diciembre del 2024). Por otro lado, sus características más importantes para la población son el respeto de los derechos, la libertad de expresión y las elecciones íntegras (*ver el cuadro 6*).

¹³⁶ OECD et al. Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2024, OECD Publishing, París.

¹³⁷ Una discusión detallada puede encontrarse en Morel, Jorge; Trivelli, Carolina; Vásquez, Yerel; y Mendoza, José. Reformas en los márgenes. Política tributaria, intereses atomizados y debilidad institucional. Lima, IEP, 2023.

¹³⁸ World Bank Group. Making Politics Work for Development: Harnessing Transparency and Citizen Engagement. Policy Research Report. Washington, DC, World Bank, 2016. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/268021467831470443/pdf/106337-PUB-REVISED-PUBLIC.pdf>

Características más importantes de la democracia (puntos porcentuales) 2024

CUADRO 6

	Área de residencia			Sexo		Nivel educativo	
	Nacional	Urbana	Rural	Hombre	Mujer	Primaria	Universitaria
<i>Respeto de los derechos de todas las personas</i>	33.6	33.4	36.4	31.3	35.9	36.4	30.5
<i>Libertad de expresar libremente las ideas</i>	33.7	34.2	27.9	32.8	34.6	29.3	35.3
<i>Elecciones periódicas, limpias y transparentes</i>	18.0	17.7	21.2	19.5	16.5	17.9	17.8
<i>Participación de la gente en el gobierno local</i>	5.8	5.9	5.0	6.5	5.1	3.4	8.9
<i>Economía que asegura el ingreso o salario digno</i>	5.4	5.3	6.7	5.9	5.0	9.2	4.9
<i>Existencia de partidos políticos</i>	1.6	1.6	1.8	2.2	1.0	2.3	1.2
<i>No sabe</i>	1.2	1.2	0.9	0.8	1.6	1.0	0.2
<i>Otro **</i>	0.7	0.7	0.1	0.9	0.5	0.5	1.2

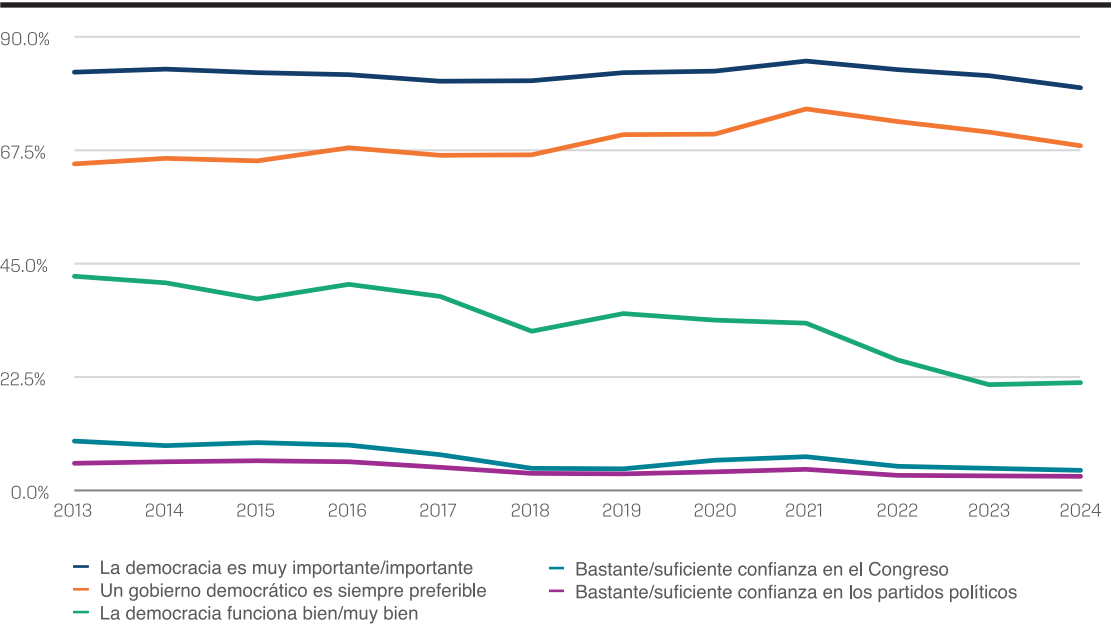
Fuente: INEI-ENAH0 2024. Elaboración propia. (**) Otro incluye igualdad de derechos, igualdad de justicia, entre otros.

Es destacable la alta valoración de la democracia como forma de gobierno, tanto por su importancia intrínseca como por ser preferible a otras formas de gobierno. A la vez, existe una insatisfacción con el funcionamiento del régimen democrático, que ha

ido creciendo durante los últimos años. Todo esto es acompañado por una muy baja confianza en las principales instituciones representativas, incluyendo el Congreso de la República y los partidos políticos (ver figura 39).

Apoyo y satisfacción con la democracia y confianza en instituciones representativas entre los años 2013 y 2024

FIGURA 39



Fuente: INEI – Enaho 2024. Elaboración propia.

Opinión sobre la utilidad de la democracia (puntos porcentuales)

CUADRO 7

En su opinión, en el Perú ¿La democracia sirve:	2023	2024
Para que los derechos de las personas sean respetados	63.3	58.7
Para elegir autoridades	55.3	55.0
Para ser representados	42.8	43.4
Para lograr el bienestar familiar	31.4	30.5
No sirve para nada	7.4	10.4

Fuente: INEI-ENAH0 2024. Elaboración propia.

Estos resultados pueden contrastarse con encuestas como el Barómetro de las Américas y el Latino-barómetro, que muestran que la preferencia por la democracia es cercana al 50%. Además, de acuerdo con el Latinobarómetro, los niveles de apoyo a la democracia en el Perú en 2024 (44%) están por debajo del promedio de América Latina (52%). Junto a ello, de acuerdo con la misma encuesta, un 52% señala estar muy de acuerdo o de acuerdo con que no importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve los problemas, una cifra muy cercana al promedio de América Latina (53%).

Sin embargo, debemos señalar que el apoyo a la democracia —es decir, la importancia que se le brinda al sistema democrático o la preferencia frente a otros regímenes políticos— tiene una relativa independencia de la satisfacción con los servicios públicos. Dicho apoyo está más relacionado con la socialización, la educación, las experiencias personales y la ideología de los ciudadanos.¹³⁹

Respeto a la utilidad de la democracia, en el caso peruano, la población considera que ella sirve para que los derechos sean respetados, para elegir a las autoridades, para ser representados y para lograr el bienestar familiar (INEI-Enaho, 2024) (ver el cuadro 7).

Finalmente, es importante anotar que existen importantes variaciones territoriales respecto a la confianza en las instituciones representativas y sobre el apoyo a la democracia, como se observa en el cuadro 8 (siguiente página).

Adicionalmente, el nivel de confianza en los políticos en general es coherente con los bajos niveles de confianza en las organizaciones representativas. En ese sentido, en el Perú solo el 9% de la población reporta confiar en los políticos en general.¹⁴⁰ Esta concepción está directamente ligada a la percepción de que son los políticos los principales responsables del mal funcionamiento de la democracia (ver cuadro 9).

Responsables de que la democracia funcione mal o muy mal, en puntos porcentuales

CUADRO 9

La democracia funciona mal o muy mal debido a (pregunta con alternativas de respuesta múltiple):	2023	2024
A los políticos	89.2	88.3
A que las leyes son malas	37.2	36.5
A los ciudadanos	24.3	22.9
Otro **	0.9	0.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. ENAH0 - Módulo: Gobernabilidad, Democracia y Transparencia.
[**] Otro: incluye “no se cumplen las leyes”.

¹³⁹ Carrión, Julio; Zárate, Patricia; Rodríguez, Mariana; Lupu, Noam; y Zechmeister, Elizabeth. Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas 2021: Tomándole el pulso a la democracia. Lima, Lapop-IEP, 2021.
¹⁴⁰ Ipsos. Índice Global de Confiabilidad 2023 - Perú. 2023 Disponible en: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2023-11/2023_GlobalTrustworthinessIndex_ESP_Per%C3%BA_V2.pdf

Confianza en el Congreso de la República, en los partidos políticos y evaluación sobre la democracia, según departamento, 2024 (en puntos porcentuales)

CUADRO 8

	Confianza en el Congreso: suficiente y bastante	Confianza en los Partidos Políticos: suficiente y bastante	Funcionamiento de la democracia: bien y muy bien	La democracia es siempre preferible
Amazonas	6.6%	3.7%	20.7%	61.3%
Áncash	4.8%	2.5%	30.1%	64.3%
Apurímac	1.8%	1.7%	25.5%	75.0%
Arequipa	2.6%	1.5%	16.7%	67.4%
Ayacucho	1.2%	0.6%	19.4%	67.5%
Cajamarca	6.5%	4.5%	31.1%	61.3%
Callao	4.7%	3.5%	23.8%	76.4%
Cusco	3.0%	4.3%	24.0%	77.4%
Huancavelica	2.5%	2.4%	24.4%	37.6%
Huánuco	2.7%	2.1%	27.5%	55.8%
Ica	2.3%	1.9%	11.5%	66.4%
Junín	2.9%	2.2%	20.7%	76.5%
La Libertad	5.3%	4.1%	20.2%	61.7%
Lambayeque	3.5%	3.1%	16.4%	79.7%
Lima Metropolitana	4.0%	2.9%	18.4%	73.3%
Lima Provincias	3.5%	2.0%	16.6%	66.1%
Loreto	8.2%	4.9%	44.2%	65.3%
Madre de Dios	4.9%	2.6%	24.9%	65.1%
Moquegua	3.7%	2.2%	18.1%	70.9%
Pasco	4.4%	2.4%	15.6%	50.2%
Piura	7.4%	4.6%	28.3%	61.9%
Puno	1.4%	1.4%	14.0%	69.0%
San Martín	7.4%	3.9%	29.3%	57.4%
Tacna	4.9%	2.7%	20.7%	62.4%
Tumbes	2.5%	3.1%	33.3%	82.9%
Ucayali	10.2%	5.9%	25.1%	62.4%
Nacional	4.2%	3.0%	21.6%	68.6%

Fuente: INEI-ENAHO (resultados para el año 2024). Elaboración propia.

Por otro lado, la legitimidad también se muestra en la voluntad manifiesta de las personas de aceptar y cumplir las reglas establecidas entre la sociedad y el Estado (World Bank Group, 2017b). Cobra relevancia observar la aceptación de la política tributaria, la cual expresa uno de los acuerdos sociales fundamentales: tributos a cambio de la prestación de servicios básicos. En el caso peruano, para el año 2023, solo el 39% de los encuestados por el Latinobarómetro considera que es “para nada justificable” evadir impuestos.¹⁴¹ Esto refleja la debilidad de uno de los acuerdos claves del sistema político.

Por otro lado, se destaca que, a pesar del progreso económico y social de la última década, la satisfacción con la mayoría de las instituciones públicas sigue siendo baja. En comparación con otros países de América Latina, Perú tiene niveles menores de confianza en el Poder Judicial (18% en 2024) y en la Policía Nacional (29% de acuerdo con el Barómetro de las Américas 2024) que sus pares en la región. Se aprecia que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) se mantiene desde el 2018 como la institución en la que más confían los peruanos, con porcentajes mayores al 50% (INEI).

La segunda institución con mayor aprobación son las Fuerzas Armadas. Este margen de desconfianza se ha extendido, más bien, a otras instituciones como la Policía Nacional y el sistema de Justicia. Particularmente, el 80% no confía en el sistema de justicia y su habilidad para garantizar juicios justos. Esta realidad se diferencia a nivel geográfico y por grupos etarios, pues el porcentaje de quienes responden que no confían en casi todas las instituciones consideradas es significativamente mayor entre quienes viven fuera de la capital. Asimismo, las personas menores de 25 años son quienes poseen mayores niveles relativos de confianza.¹⁴²

Uno de los espacios donde se ha manifestado ampliamente la crisis institucional peruana es el de las redes sociales. Según la información presentada por la plataforma E-monitor+ (sistema de monitoreo y análisis de redes sociales liderado por PNUD), se identificaron 887 publicaciones con comunicación tóxica, es decir, en las que se utilizaron formas violentas del lenguaje para excluir o deslegitimar de la conversación pública a individuos o grupos específicos, de un total de 1,254 cuentas monitoreadas durante febrero y marzo del 2024. El 40.8% de este contenido se centró en socavar instituciones públicas, y funcionarios o exfuncionarios. Las más atacadas fueron la Junta Nacional de Justicia, el Ministerio Público, el Jurado Nacional de Elecciones y el Poder Judicial.¹⁴³

En los talleres del proceso de diagnóstico participativo, se recogieron percepciones sobre la situación de la legitimidad, que fueron muy similares a las expuestas en esta sección. Las elecciones siguen siendo vistas como la principal fuente de legitimidad, pero resaltaron el impacto negativo que tiene el mal desempeño de las autoridades electas sobre esta.

Principales conclusiones de los talleres regionales sobre la legitimidad del sistema político

RECUADRO 8

Con respecto a la legitimidad, en general, el balance fue negativo. Aunque hay un reconocimiento de la legitimidad democrática que deriva de las elecciones, los participantes en los talleres señalaron que la de las autoridades es frágil o se encuentra en crisis.

En varias regiones, se señaló a la corrupción como un problema que afecta la legitimidad. También se destacaron la desconfianza y la insatisfacción con las autoridades. Asimismo, se resaltó que el incumplimiento de las promesas o compromisos electorales menoscaba la legitimidad de las autoridades. En este sentido, se percibe que muchas de estas carecen del sentido del servicio, y priorizan los intereses personales o favorecen solo a algunos sectores. Hay una pérdida de principios y valores, o una ausencia moral y ética de las autoridades.

En algunas regiones, los participantes en los talleres describieron un rechazo de la ciudadanía hacia los principales poderes del Estado, pero también a los grupos de poder: destacaron que el abuso de poder que viven afecta la legitimidad.

En otros talleres, se señaló una desconexión de la oferta política con la realidad, y que es urgente la renovación de liderazgos. Algunos participantes expresaron que existe una manipulación de la legalidad y acuerdos de las autoridades para lograr su permanencia en el poder, mientras que otros plantearon el problema de la ausencia de diálogo.

En suma, el análisis de los indicadores para la dimensión de legitimidad del sistema político sugiere problemas en la relación entre la ciudadanía y sus autoridades, en particular, en la participación y representación políticas. Como hemos visto, una relación efectiva entre el desarrollo humano y la gobernabilidad requiere que sea factible la influencia de la sociedad sobre las decisiones políticas. Esta situación se exagera con la percepción de corrupción en las instituciones públicas.

¹⁴¹ El Latinobarómetro hace la siguiente pregunta: en una escala de 1 a 10, donde 1 es “para nada justificable” y 10 es “totalmente justificable”, ¿cuán justificable cree Ud. que es evadir impuestos? El total 23.6% suma los resultados entre 6 y 10, lo cual implica un grado de acuerdo con la evasión.

¹⁴² Aragón, Jorge. Ciudadanía en el Perú del bicentenario: perfilando el voto durante las elecciones generales 2021. Lima, Jurado Nacional de Elecciones, 2021, 78.

¹⁴³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Polarizados: ¿Cómo se percibe la crisis institucional en las redes sociales? Lima, PNUD, 2024. Disponible en: <https://api.transparencia.org.pe/app-publicaciones/dc-Emonitor%20PNUD%20-%20INFORME%20polarizados.pdf>

¹⁴⁴ IDEA Internacional. ¿Cómo mejorar la participación ciudadana y la representación política en el Perú? Material informativo. Lima, IDEA Internacional, 2024.

Mecanismos de participación institucional en Perú, según tipo y alcance

CUADRO 10

	Participación electoral				Participación no electoral		
	Elección popular	Consultas populares electorales	Consulta	Iniciativas ciudadanas	Participación	Incidencia	Información y rendición de cuentas
Alcance nacional	Votar a la fórmula presidencial nacional, a integrantes del Congreso de la República o del Parlamento Andino	Votar en referéndum por propuestas normativas de alcance nacional	Participar en audiencias públicas (Congreso)	Presentar proyectos de ley al Congreso	Participar en el desarrollo de iniciativas normativas de alcance subnacional	Realizar petitorios a las autoridades de nivel nacional	Solicitar el acceso a la información pública a autoridades de alcance nacional
	Postular a un cargo electo del nivel nacional		Participar en la consulta previa de normas, políticas o proyectos de alcance nacional a los pueblos indígenas			Alcanzar a las autoridades opiniones sobre proyectos normativos de alcance nacional	Presentar denuncias o quejas contra las autoridades de alcance nacional
	Ser miembro, dirigente o contribuyente de un partido político y votar en elecciones internas		Participar en diversos mecanismos de consulta sectorial		Participar en diversos mecanismos de nivel sectorial	Pedir audiencia con autoridades nacionales a fin de buscar atención de solicitudes específicas	Pedir la sanción, suspensión o remoción de las autoridades de alcance nacional
Alcance subnacional	Votar por postulantes a gobernación regional, alcaldías, consejos regionales y regidurías	Votar en referéndum por propuestas normativas de alcance subnacional	Participar en la consulta previa de normas, políticas o proyectos de alcance subnacional a los pueblos indígenas	Integrar consejos de coordinación regional (CCR) Integrar consejos de coordinación local (CCL) distrital/provincial	Realizar petitorios a las autoridades de nivel subnacional	Solicitar acceso a la información pública a autoridades de alcance subnacional	
	Postular a un cargo electo de nivel subnacional	Votar en revocatoria de autoridades electas regionales y locales		Participar en el comité de gestión de obras o parte de un comité o junta vecinal	Alcanzar a las autoridades opiniones sobre proyectos normativos de alcance subnacional	Presentar denuncias o quejas contra las autoridades de alcance subnacional	
	Ser miembro, dirigente o contribuyente de una organización política subnacional y votar en elecciones internas	Votar en consultas vecinales	Participar en el presupuesto participativo	Participar en el desarrollo de iniciativas normativas de alcance subnacional	Pedir audiencia con autoridades subnacionales a fin de buscar atención de solicitudes específicas	Pedir la sanción, suspensión o remoción de las autoridades de alcance subnacional. Incluye el promover revocatoria de autoridades electas	
				Participar en audiencias públicas regionales y municipales			Audiencias públicas de la Contraloría (descentralizadas) Audiencias públicas de rendición de cuentas

Fuente: Adaptado de IDEA Internacional, 2024.¹⁴⁴

2.2.3. La participación política

La presente sección analiza los factores relacionados con la participación política, un derecho y, al mismo tiempo, una herramienta que permite canalizar las demandas de la sociedad hacia acciones efectivas por parte del Estado. Con este fin, se abordarán diversos temas relacionados con la participación electoral y con otras formas de incidencia sobre el sistema político.

En relación con el desarrollo humano, un instrumento democrático como la participación electoral es clave para que la ciudadanía ejerza su agencia en la esfera pública.¹⁴⁵ A partir de ello, los partidos políticos tienen dos roles: resolver el problema de coordinación del universo de electores y facilitar la rendición de cuentas de los representantes.¹⁴⁶ Sin embargo, como la participación política no solo ocurre durante los procesos electorales, también se abordarán temas relacionados con la participación política de los ciudadanos en diferentes organizaciones y espacios, así como el acceso de la ciudadanía a la información pública. En el cuadro 10

(página anterior), se presentan de forma resumida los distintos mecanismos de participación en la vida política existentes en el Perú.

PARTICIPACIÓN ELECTORAL

El voto en el Perú, caracterizado por ser personal, igualitario, libre, secreto y obligatorio, es una herramienta fundamental para la participación ciudadana. Para las elecciones presidenciales del 2021, el 70% del padrón electoral acudió a votar a la primera vuelta y el 74.6%, a la segunda vuelta. A pesar de la obligatoriedad del voto, el ausentismo se ha ido incrementando (*ver figura 40*). Un patrón similar se observa en las elecciones subnacionales, como veremos en el capítulo 5.

El voto nulo y blanco ha mantenido patrones constantes; ha bajado mucho el voto blanco durante las segundas vueltas presidenciales (*ver figura 41*). Un factor clave de la participación electoral es la apatía desarrollada en los últimos años. Aragón resalta que la inestabilidad política y el desinterés en la política se reflejan en el creciente ausentismo electoral y la baja intención de voto en los últimos años.¹⁴⁷

Los desafíos del financiamiento de las campañas electorales

Uno de los factores que menoscaba la confianza de la ciudadanía en el mecanismo electoral es el financiamiento ilegal de campañas electorales, que constituye un problema persistente en el Perú. Denisse Rodríguez resalta diferentes anomalías en la rendición de cuentas de los partidos. Por ejemplo, resalta que en las campañas electorales del 2016 muchas personas que figuran como aportantes realizaban donativos que excedían sus rangos remunerativos. Este tipo de hallazgo es común en los diferentes periodos electorales y provoca suspicacias acerca de los verdaderos aportantes detrás de las campañas y sus intereses.¹⁴⁸

La influencia del dinero ilícito en las campañas electorales no solo afecta la transparencia y la equidad en las elecciones, sino que también puede tener un impacto duradero en las políticas y decisiones de los funcionarios electos. En una encuesta realizada en el 2015, el 22% de los encuestados consideraba que los partidos políticos utilizaban dinero

proveniente del narcotráfico, tala o minería ilegal.¹⁴⁹ En tal sentido, una encuesta de diciembre de 2024 elaborada por Ipsos Perú, el 39% considera probable y un 32% muy probable que, en las próximas elecciones, las campañas electorales se financien con recursos provenientes de la minería ilegal.¹⁵⁰ La falta de transparencia sobre el origen de los fondos socava la confianza pública en el sistema democrático, pues los ciudadanos perciben que los intereses ilegales pueden influir en la agenda política y en la formulación de políticas, y que se priorizarán beneficios particulares sobre el bienestar general. En la encuesta de Ipsos Perú ya citada, un 40% considera que minería ilegal tiene una influencia en la política nacional del país muy alta, mientras un 28% considera que dicha influencia es extremadamente alta.¹⁵¹

Es crucial establecer reformas que permitan incentivar a los partidos y a los políticos a representar los intereses de todos los ciudadanos y no solo de aquellos que financiaron sus campañas.¹⁵²

RECUADRO 9

¹⁴⁵ Alberdi, Jokin. The political dimension of local human development: Key points for the construction of alternatives and cohesive societies. Bilbao, Hegoa, 2016. Disponible en: https://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/371/The_political_dimension_LHD.pdf?1528368512

¹⁴⁶ World Bank Group. World development report 2017: Governance and the law. Washington, DC, World Bank, 2017.

¹⁴⁷ Aragón, Jorge; Ayala, Henry; Cantuarias, Pamela; Gil, Rodrigo y Zárate, Patricia. Ciudadanía y electorado en el Perú del Bicentenario. Perfilando el voto durante las elecciones generales 2021. Lima, JNE, 2022.

¹⁴⁸ Rodríguez, Denisse. Partidos pobres, campañas ricas. En: Tuesta, Fernando (Ed.). Perú: elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado. Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017, pp. 65-89.

¹⁴⁹ Rodríguez, Denisse. Partidos pobres, campañas ricas. En: Tuesta, Fernando (Ed.). Perú: elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado. Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017, pp. 65-89.

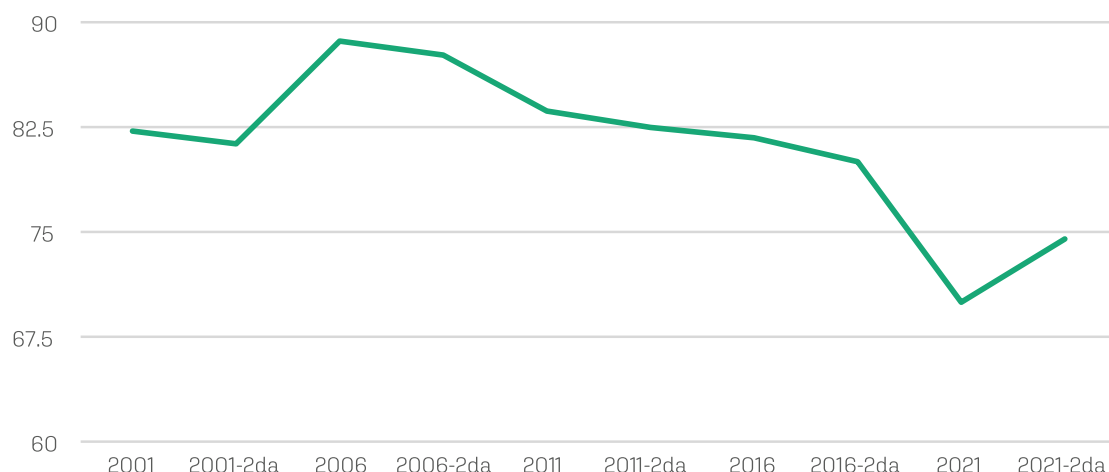
¹⁵⁰ Disponible en: <https://www.ipsos.com/es-pe/estudio-de-percepcion-hacia-la-mineria-ilegal>

¹⁵¹ Disponible en: <https://www.ipsos.com/es-pe/estudio-de-percepcion-hacia-la-mineria-ilegal>

¹⁵² Rodríguez, Denisse. Partidos pobres, campañas ricas. En: Tuesta, Fernando (Ed.). Perú: elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado. Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017, pp. 65-89.

Participación electoral en elecciones generales (incluyendo la segunda vuelta presidencial) entre los años 2001 y 2021

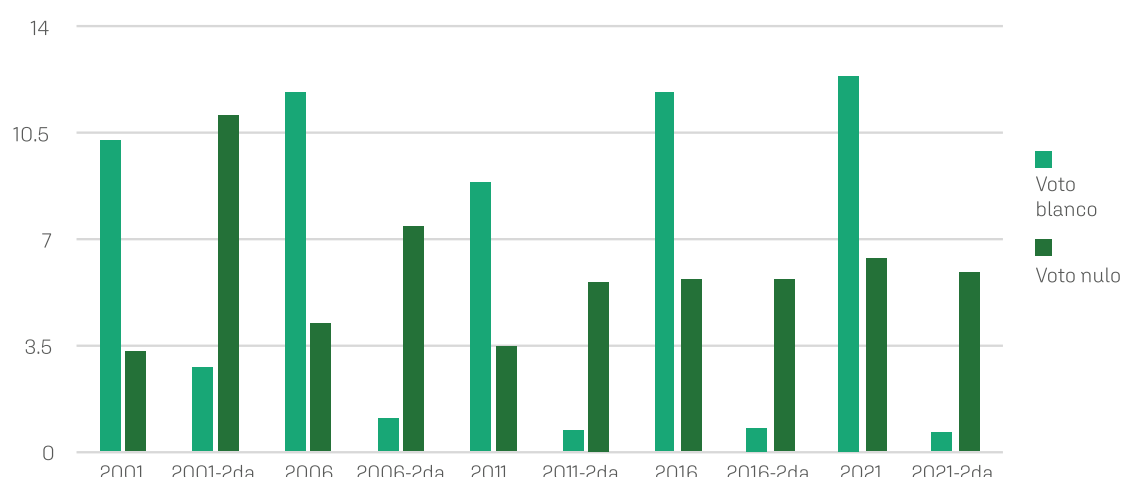
FIGURA 40



Fuente: JNE – Escuela de Gobierno de la PUCP, 2024.

Voto blanco y nulo durante las elecciones presidenciales (primera y segunda vuelta) entre los años 2001 y 2021

FIGURA 41



Fuente: JNE – Escuela de Gobierno de la PUCP, 2024.

Debe señalarse que factores socioeconómicos y demográficos, como la pobreza y el analfabetismo, afectan desproporcionadamente a ciertos grupos y limitan su capacidad de participar plenamente en el proceso electoral. Dentro de estos grupos, se observa que las mujeres se encuentran en una particular desventaja. El 48.4% de las que están en situación de pobreza no cuenta con ingresos propios, y el analfabetismo afecta al 8.3% de las mayores de 15 años, comparado con el 2.9% de los hombres.¹⁵³ Ambos factores repercuten negativamente en las posibilidades de sostener una participación política activa. Por otro lado, las responsabilidades de cuidado no remuneradas aumentan

con la edad, especialmente para las mujeres, lo cual limita aún más su capacidad de participación pública por la mera disponibilidad de tiempo.¹⁵⁴ Este fenómeno se puede apreciar de forma especial en la participación electoral, por ejemplo, al momento de cumplir con la tarea de ser miembros de mesa. La Defensoría del Pueblo constata que las mujeres representan la mayoría de los miembros de mesa que deben llevar a sus hijos al centro de votación, lo que evidencia una limitación adicional en su participación política.¹⁵⁵

Otro grupo particularmente vulnerado en su participación política es el de los adultos mayores, pues enfrentan discriminación estructural y barre-

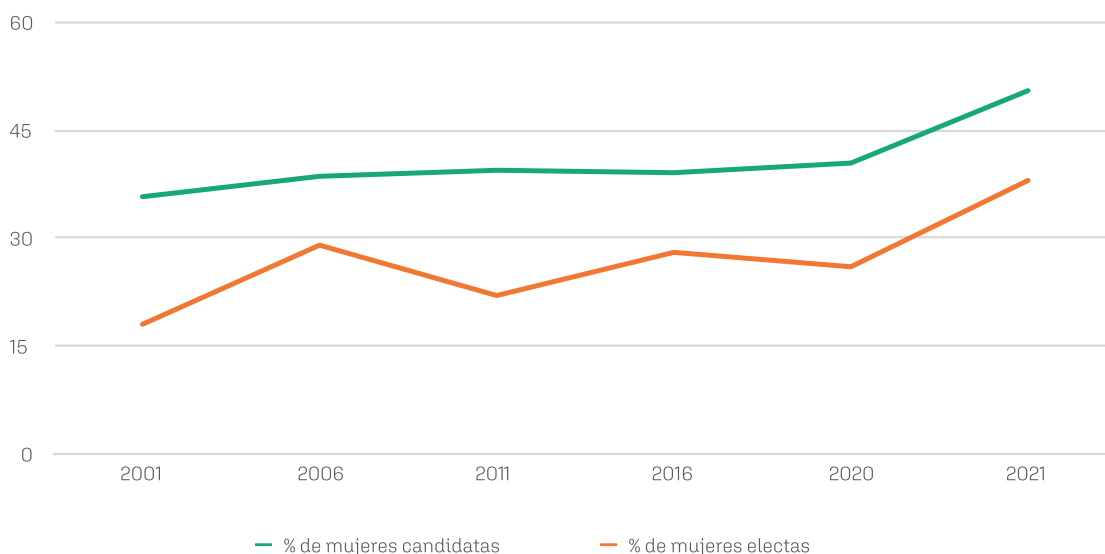
¹⁵³ Defensoría del Pueblo. El derecho a elegir y ser elegidas: La participación política de las mujeres en las elecciones congresales extraordinarias 2020. (Informe de Adjuntía N°001-2020-DP/ADM). Lima, Defensoría del Pueblo, 2020.

¹⁵⁴ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) (2020). Política nacional multisectorial para las personas adultas mayores. Primer entregable: Enunciación, estructuración y delimitación del problema público.

¹⁵⁵ Defensoría del Pueblo. El derecho a elegir y ser elegidas: La participación política de las mujeres en las elecciones congresales extraordinarias 2020. (Informe de Adjuntía N°001-2020-DP/ADM). Lima, Defensoría del Pueblo, 2020.

Porcentaje de participación de las mujeres en las elecciones al Congreso de la República entre los años 2001-2021

FIGURA 42



Fuente: JNE – Escuela de Gobierno de la PUCP, 2024.

ras para ejercer su ciudadanía, lo que reduce su bienestar y participación en espacios políticos. La discriminación y la exclusión de estas personas son consecuencias directas de la precaria institucionalidad pública, que carece de los mecanismos necesarios para facilitar y garantizar la participación efectiva de los más vulnerables.¹⁵⁶

Aunque en años recientes se han registrado eventos donde la ciudadanía tuvo una significativa participación política de carácter no electoral, la movilización ciudadana activa no se ha mantenido en el tiempo, y no ha desembocado en una mayor participación en las siguientes elecciones o en las organizaciones políticas.

También con respecto a sus posibilidades de **postular a cargos públicos y participar en organizaciones políticas**, grupos como las mujeres, jóvenes, personas de pueblos indígenas o afroperuanos siguen enfrentando numerosos desafíos en la política peruana, los cuales veremos con detalle en el capítulo 6. Por ahora destacaremos que, a lo largo del siglo XXI, las mujeres no venían superando el 30% de representación parlamentaria. En las elecciones legislativas de 2020, solo 34 de los 130 congresistas electos fueron mujeres, lo que representa el 26.15% del total.¹⁵⁷ Debido a ello, se establecieron mecanismos como la paridad y la alternancia para garantizar la presencia efectiva de las mujeres como

representantes en el ámbito político. La paridad insta a que la representación política sea proporcionalmente equitativa sobre la base del género, mientras que la alternancia busca que las listas electorales se conformen intercalando personas de uno y otro género.¹⁵⁸ Así, en las elecciones generales del 2021, el número de congresistas mujeres elegidas para el periodo 2021-2026 ascendió a 47, lo cual representa un 37.7% del total (*ver figura 42*).

Sin embargo, la implementación de estas estrategias ha sido insuficiente para superar las barreras estructurales y culturales que limitan la participación de las mujeres como postulantes y como representantes políticas.¹⁵⁹

Debe destacarse que la participación electoral ocurre en el contexto de un **sistema político altamente fragmentado**. De acuerdo con Tuesta et al. (2019), Perú fue el primer país en América Latina en sufrir un “colapso” del sistema de partidos. Desde las últimas décadas del siglo pasado, esto generó que un gran número de nuevos partidos, mayormente caracterizados por una menor institucionalidad, reemplacen a los que, hasta ese entonces, eran los considerados como “tradicionales”.

La proliferación de partidos y la falta de cohesión abonan a la inestabilidad que afecta la gobernabilidad efectiva. Una manifestación de la fragmentación es el hecho de que ninguna fórmula presiden-

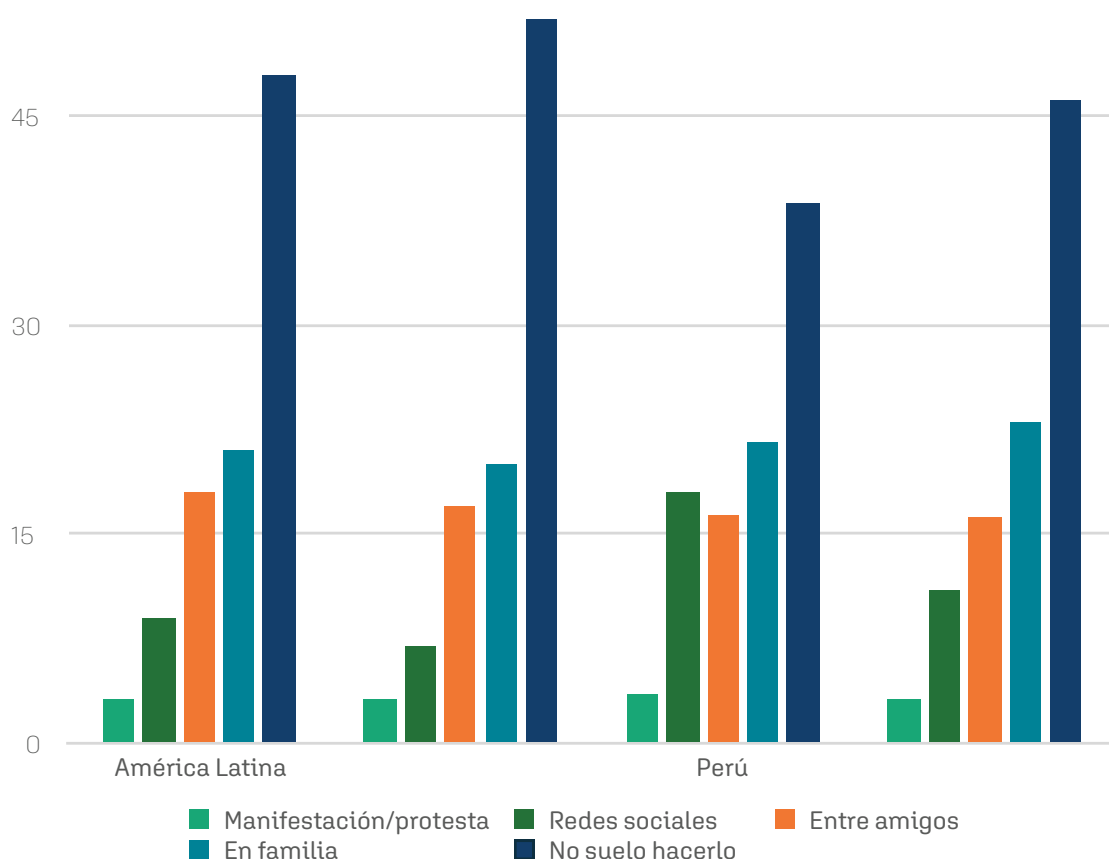
¹⁵⁶ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) (2020). Política nacional multisectorial para las personas adultas mayores. Primer entregable: Enunciación, estructuración y delimitación del problema público.

¹⁵⁷ Defensoría del Pueblo. El derecho a elegir y ser elegidas: La participación política de las mujeres en las elecciones congresales extraordinarias 2020. (Informe de Adjuntía N°001-2020-DP/ADM). Lima, Defensoría del Pueblo, 2020.

¹⁵⁸ Defensoría del Pueblo. El derecho a elegir y ser elegidas: La participación política de las mujeres en las elecciones congresales extraordinarias 2020. (Informe de Adjuntía N°001-2020-DP/ADM). Lima, Defensoría del Pueblo, 2020.

¹⁵⁹ En mayo del 2024, el pleno del Congreso modificó el artículo 12 de la ley 27683 (Ley de Elecciones Regionales); aprobó, así, la eliminación de la paridad horizontal en las listas de candidatos para las elecciones de los gobiernos regionales. En otras palabras, ya no será un requisito que las listas estén conformadas por un 50% de hombres y un 50% de mujeres, y que la conformación de la lista sea intercalada por género. De manera similar, se aprobó la eliminación del artículo 104 de la ley 26859 (Ley Orgánica de Elecciones), en el que se establecía que las planchas presidenciales a la presidencia y vicepresidencia también debían estar compuestas de manera alternada por hombres y mujeres. Un análisis del impacto de la paridad y alternancia se desarrolla en el capítulo 6 del informe.

FIGURA 43



Fuente: Latinobarómetro 2020-2023.

cial alcanzara el 20% del voto válido en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2021, y que solo una fracción de estos partidos lograra obtener representación en el Congreso. La alta fragmentación se mantiene hasta ahora. A la fecha del cierre de la edición de este informe (abril de 2025), existían 43 partidos políticos inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.¹⁶⁰ Esta fragmentación, junto con la volatilidad del electorado (con respecto a las organizaciones políticas), es síntoma de debilidad de la representación política.¹⁶¹ En síntesis, el sistema político no está agregando intereses; analizaremos esto con más detalle en el capítulo 5 de este informe.

PARTICIPACIÓN NO ELECTORAL

Por otra parte, es importante resaltar que la participación ciudadana puede expresarse de diferentes formas, más allá de la participación electoral o dentro de una organización política. Según la Enaho 2023,¹⁶² en el 40.9% de los hogares peruanos hay, por lo menos, un integrante que es parte de alguna organización o agrupación. La organización que registra una mayor participación es la

de los grupos encargados de preparar desayunos o almuerzos escolares. Además, es importante resaltar que, entre aquellos hogares que señalaron que ninguno de sus miembros participa en una organización, la principal razón manifestada es la falta de interés o falta de tiempo.

El Latinobarómetro recoge información sobre la predisposición de las personas a expresar sus opiniones sobre los problemas del país. Al respecto, más del 40% señala que no suele hacerlo, un porcentaje que ha crecido en los últimos años. Además, otro 40% indica que lo hace entre amigos y en familia, es decir, en círculos de mayor confianza. Un 11%, que suele usar las redes sociales para expresarse sobre los problemas públicos, mientras un 3%, en manifestaciones públicas (ver figura 43). De acuerdo con el Latinobarómetro (2023), un 62.6% considera que podría traerle consecuencias negativas el expresar públicamente sus opiniones acerca de los problemas del país, una cifra que en el 2020 era del 58%.

Estos porcentajes, sin embargo, no son muy diferentes a los que presentan otros países en la región. Esto nos indica que estamos frente a una tendencia que va más allá de la situación en el Perú.

¹⁶⁰ <https://sroppublico.jne.gob.pe/Consulta/OrganizacionPolitica>

¹⁶¹ Aragón, Jorge; Ayala, Henry; Cantuarias, Pamela; Gil, Rodrigo y Zárate, Patricia. Ciudadanía y electorado en el Perú del Bicentenario. Perfilando el voto durante las elecciones generales 2021. Lima, JNE, 2022.

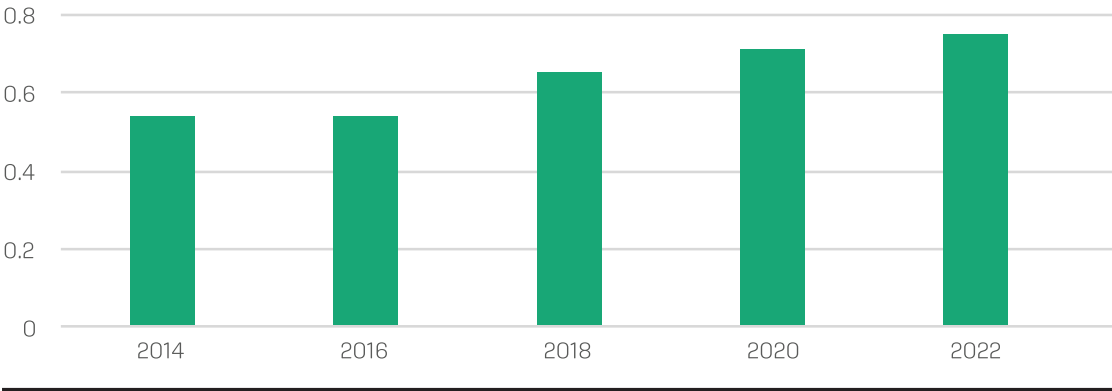
¹⁶² Instituto Nacional de Estadística e informática (INEI) (2024c). Encuesta Nacional de Hogares 2023.

La capacidad de la ciudadanía para incidir en el sistema político está relacionada también con la transparencia de las acciones gubernamentales y el acceso a la información pública. Con este fin, el desarrollo de las políticas de gobierno abierto es fundamental para mejorar la eficiencia y efectividad de la administración pública y aumentar la transparencia y rendición de cuentas del sector público.¹⁶³ Se cuenta con diferentes indicadores que permiten medir el desempeño del Gobierno peruano en este sentido. Por ejemplo, dada la proliferación en el uso de nuevas tecnologías, resulta significativo revisar el índice de desarrollo de gobierno electrónico, elaborado por Naciones Unidas. Este presenta información sobre el desarrollo del gobierno digital en 193 países y evalúa tres aspectos clave del gobierno electrónico: la provisión de servicios en línea, la conectividad de telecomunicaciones y el capital humano. Para el año 2022, el Perú alcanzó un puntaje de 0.75 (*ver figura 44*).¹⁶⁴

Por otro lado, el informe anual sobre solicitudes de acceso a la información pública 2022, elaborado por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, comunica que solo 350 de 2016 entidades públicas reportaron las solicitudes de acceso a la información pública que les fueron presentadas. Resalta que solo el 41% de las municipalidades provinciales y el 8.5% de las municipalidades distritales entregaron estos reportes. Considerando solo la data de las entidades públicas que brindaron la información, se calcula que, durante el 2022, se tramitaron 235,450 solicitudes. La mayor parte de estas fue presentada al Poder Ejecutivo (Presidencia del Consejo de Ministros, ministerios y organismos adjuntos). Además, reporta que el 97.8% de solicitudes se atendieron, el 0.8% estaban en trámite cuando las entidades presentaron sus reportes y solo un 1.4% de las presentadas fueron atendidas.¹⁶⁵

Índice de desarrollo del gobierno electrónico en el Perú entre los años 2014 y 2022

FIGURA 44



Fuente: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2024.

Con relación a la libertad de expresión y prensa, el índice de libertad de expresión de V-Dem nos permite una aproximación al respeto a la libertad de prensa y de los medios de comunicación, a la libertad de los ciudadanos de a pie para debatir asuntos políticos en casa y en la esfera pública, así como a la libertad de expresión académica y cultural.¹⁶⁶ El índice para el Perú muestra un retroceso en los últimos años, en un contexto en el cual el índice promedio para América Latina y el Caribe también ha estado decreciendo (*ver figura 45*).

Un indicador del impacto de las distintas vías de expresión y participación es la percepción sobre el interés de las autoridades en lo que piensa la ciuda-

danía. La percepción de la falta de poder de agencia puede ser observada en la siguiente pregunta realizada en la encuesta Barómetro de las Américas: “A los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?”. Para el 2023, solo el 28% de los encuestados manifestó estar muy de acuerdo o de acuerdo con la anterior afirmación. Por lo tanto, se observa que un amplio porcentaje de los encuestados considera que no cuenta con el poder de agencia necesario para lograr que el Gobierno cumpla efectivamente con sus demandas o, sencillamente, asegura el acceso al disfrute de derechos (*ver figura 46*).

¹⁶³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. París, OECD, 2017.

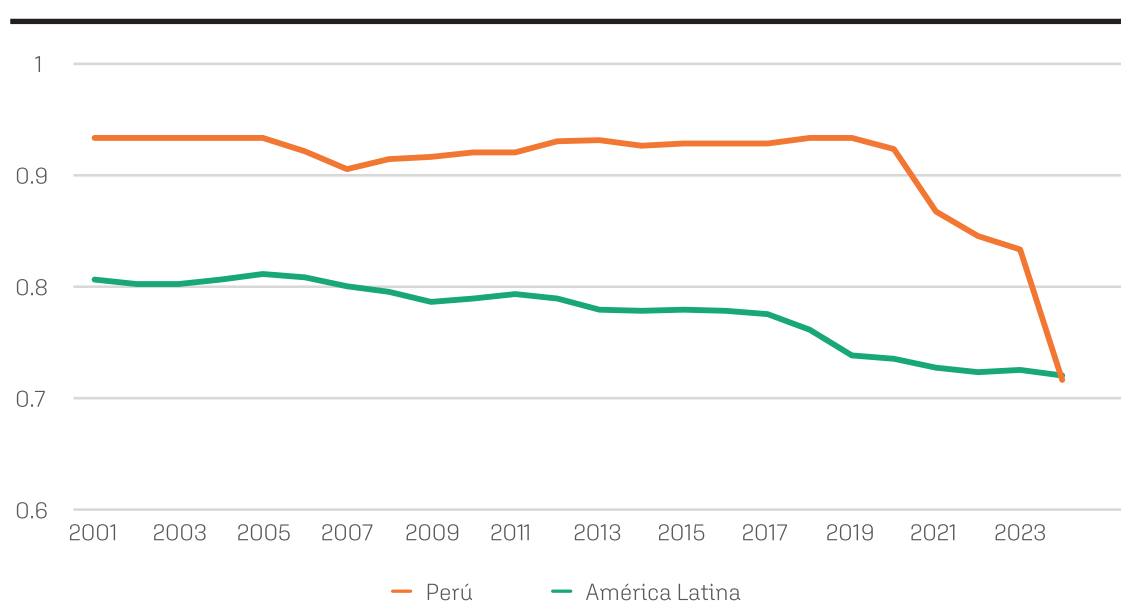
¹⁶⁴ United Nations. E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government. United Nations. Department of Economic and Social Affairs, 2022.

¹⁶⁵ Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Informe anual sobre solicitudes de acceso a la información pública 2022. Lima, ANTAIP, 2023.

¹⁶⁶ La pregunta que sirve de base para la construcción del índice de libertad de expresión es la siguiente: ¿en qué medida respeta el gobierno la libertad de prensa y de los medios de comunicación, la libertad de los ciudadanos de a pie para debatir asuntos políticos en casa y en la esfera pública, así como la libertad de expresión académica y cultural? Los valores más altos (escala 0-1) indican un acceso más amplio y seguro a fuentes de información libres y diversas. (V-Dem).

Índice de Libertad de expresión: Perú y América Latina y el Caribe (2001-2024)

FIGURA 45



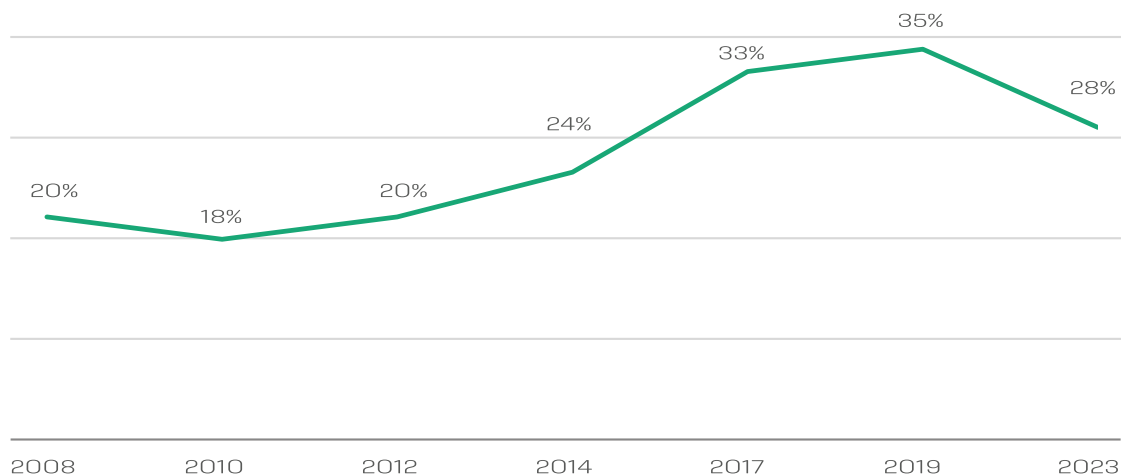
Fuente: V-Dem

Percepción de ser escuchado por los gobernantes

FIGURA 46

¿Piensa que a los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted?

Porcentaje de encuestados que respondieron entre 5 y 7 [donde 1 es nada y 7 es mucho] Perú: 2008-2023



Barómetro de las Américas 2008-2023

Principales conclusiones de los talleres regionales sobre la participación política

RECUADRO 11

Los participantes calificaron la participación política con diversos adjetivos de connotación negativa, como escasa, deficiente, débil, limitada e, incluso, precaria.

Lo que más afectaría a la participación política es la desconfianza, la sensación de no ser escuchados, y el desconocimiento de las oportunidades de involucramiento.

Ante ello, la participación se ejerce en forma individualista, restrictiva, instrumentalizada, atomizada, en forma fragmentada y sin identidad ciudadana, con brechas sociales, con descontento, con polarización de la población y con la influencia de los grupos de poder, en forma no inclusiva, con represión, en forma centralizada, sin presupuesto, etc.

En Tacna y Piura se incidió en la falta de intervención de las personas con discapacidad por falta de oportunidad y discriminación; y en Ayacucho se indicó que las mujeres participan, pero sin tener un papel protagónico.

Diversos participantes manifestaron no sentirse representados ni por quienes fueron elegidos mediante el voto ni por quienes los representan como parte de la sociedad civil.

Enfatizaron, además, la falta de consideración de los pueblos indígenas y los jóvenes para la toma de decisión y su ejecución, así como para el acceso a la educación y la salud, sobre todo en las zonas más alejadas. Hay preocupación porque no se toma en cuenta su opinión en las determinaciones que pueden afectarlos.

Como se observa en el recuadro 11 (*página anterior*), las limitaciones en los mecanismos de participación política también fueron recogidas en los talleres del proceso de diagnóstico participativo. En particular, la percepción de no ser escuchados es igual de fuerte que lo recogido en las diferentes encuestas.

En conclusión, la participación política en Perú enfrenta una serie de desafíos significativos, exacerbados por factores socioeconómicos, demográficos y estructurales que limitan la plena inclusión de diversos grupos. Las mujeres, a pesar de conformar una mayoría en la militancia política, siguen siendo subrepresentadas en los comités ejecutivos y enfrentan obstáculos adicionales debido a roles de género tradicionales y responsabilidades de cuidado.

En general, persisten barreras sistémicas que dificultan la participación de los actores con menos recursos o que son víctimas de discriminación. Es imperativo que se implementen medidas estructurales y culturales para abordar estos problemas, y promover una participación más equitativa y representativa en todos los niveles del sistema político peruano. En el capítulo 6 ampliaremos estos aspectos con relación a las mujeres y los pueblos indígenas y afroperuanos. Además, resulta fundamental recordar que la capacidad de la ciudadanía para participar en la política —la capacidad de actuación— está influenciada por el acceso y la transparencia del funcionamiento del Estado. Los datos revisados muestran que, aunque existen esfuerzos institucionales para promover este acceso, todavía se mantienen desafíos significativos.

Evolución reciente de la conflictividad social

RECUADRO 12

Más allá de los mecanismos institucionalizados de participación política, la conflictividad social ha estado presente continuamente durante el siglo XXI, con un aumento entre los años 2019 y 2023. El descontento de la sociedad peruana con el estado actual de las cosas ha generado que la conflictividad social en el Perú alcance niveles alarmantes en los últimos años. En particular, los eventos políticos de diciembre del 2022 desencadenaron un clima de inestabilidad social en el país, con 2,186 acciones colectivas de protesta registradas en el primer trimestre del 2023, muy por encima del promedio anual de 630 entre el 2019 y el 2022, con el trágico resultado de pérdida de vidas humanas y personas heridas.¹⁶⁷

La Defensoría del Pueblo lleva registro de los conflictos sociales. De acuerdo con lo reportado por esta, aunque su número comenzó a moderarse durante el segundo semestre del 2023, la conflictividad sigue siendo un desafío importante para la gobernabilidad. Los reportes de estos eventos pasa-

ron de 186 en enero del 2019 a 215 en diciembre del 2023 (ver figura 47), lo que muestra un aumento sostenido durante el periodo estudiado, y se observa que han escalado desde las elecciones del 2021.

El aumento de los conflictos sociales entre el 2021 y el 2022 se explica principalmente por la aparición de nuevos conflictos socioambientales y mineros, de acuerdo con la clasificación de la Defensoría del Pueblo. En el primer semestre del 2023, los nuevos disminuyeron, pero muchos de los preexistentes no se resolvieron, lo que contribuye a la persistencia de la conflictividad.¹⁶⁸ Además, Aragón et al registran un aumento de las protestas con reclamos políticos de 226 en 2019 a 779 en 2023.¹⁶⁹

La capacidad gubernamental —en todos los niveles de gobierno— para gestionar los conflictos y protestas de manera efectiva y legítima es crucial para la gobernabilidad y el desarrollo humano en el país, considerando en particular las garantías a los derechos humanos, así como los costos de la conflictividad.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Defensoría del Pueblo. Crisis política y protesta social: Impacto en la salud individual y colectiva. Dimensión de la violencia en la salud e integridad de las personas en el marco de las movilizaciones. Serie Informes Defensoriales N° 004-2023-DP/AAE. Lima, Defensoría del Pueblo, 2023. También ver Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) (2024). Reporte de inflación - marzo 2024.

¹⁶⁸ Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) (2024). Reporte de inflación - marzo 2024.

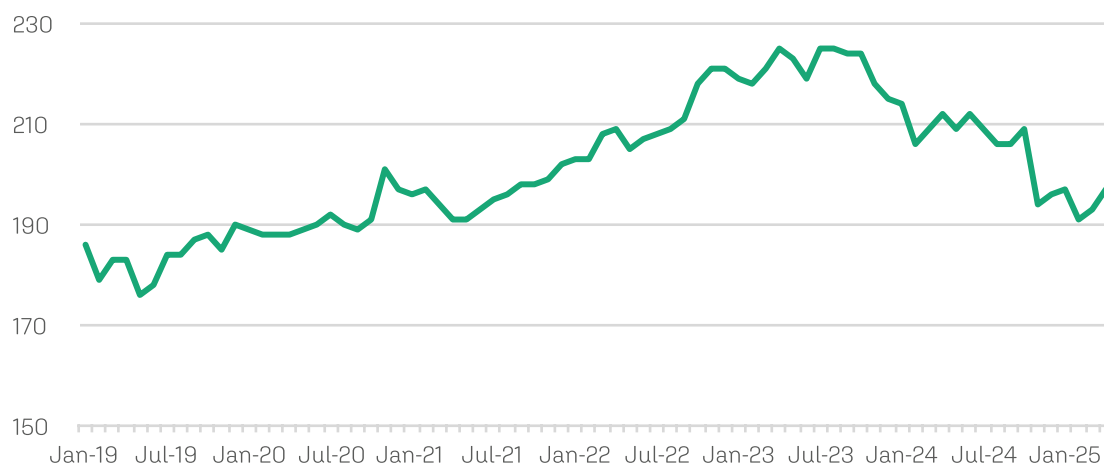
¹⁶⁹ Aragón, Jorge; Moisés, Arce, Aurazo, Renzo; y Coronel, Omar. 2024. Base de Eventos de Protestas del Perú, Versión abril 2024. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <https://democracia-gobernabilidad.pucp.edu.pe/participaci%C3%B3n/protestas-sociales/tablero-de-datos>

¹⁷⁰ Acerca de la cuantificación de los costos generados por los conflictos sociales, el Ministerio de Economía y Finanzas estimó que entre diciembre del 2022 y los primeros meses del 2023 fueron 4,000 millones de soles en pérdidas. Sin embargo, no se cuenta con información disponible para analizar los factores considerados para este cálculo. Por otro lado, la Defensoría del Pueblo propone un indicador multidimensional de los costos de los conflictos sociales en el Perú. Para esta medición considera diferentes índices agrupados en tres categorías: costos económicos, costos sociales y costos institucionales. No obstante, no presenta ningún cálculo usando esta metodología. Por su parte, el Instituto Peruano de Economía hizo una propuesta de medición de costo de la conflictividad social en el ámbito minero, teniendo en cuenta aspectos específicos de este sector (producción perdida, efecto en el empleo en el sector, entre otros). Defensoría del Pueblo. Los costos del conflicto social. Informe de adjuntía N° 001-2019-DP-APCSG. Lima, Defensoría del Pueblo, 2019. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/Informe-de-adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-001-2019-DP-APCSG-Los-costos-del-conflicto-social.pdf>. Instituto Peruano de Economía (IPE) (2023). El impacto económico de los conflictos sociales y la tramitología en la minería. <https://www.ipe.org.pe/portal/wp-content/uploads/2023/09/El-impacto-economico-de-los-conflictos-sociales-y-la-tramitologia-en-la-mineria.pdf>.

¹⁷¹ Banco Mundial. (2017). Informe sobre el desarrollo mundial 2017: Gobernanza y ley. Banco Mundial.

Número de conflictos sociales en el Perú registrados por la Defensoría del Pueblo entre enero de 2019 y abril de 2025

FIGURA 47



Fuente: Defensoría del Pueblo

2.2.4. Asimetrías de poder

Esta sección analiza el funcionamiento de las relaciones de poder asimétricas que afectan negativamente a la gobernabilidad en el país. Como se ha mencionado anteriormente, en la actualidad entidades como el Banco Mundial identifican a las asimetrías de poder como obstáculos significativos para el desarrollo. Estas se manifiestan en situaciones de exclusión de diversos grupos e individuos de las principales decisiones sobre políticas, así como en la captura del Estado por intereses particulares y en la concentración de recursos.

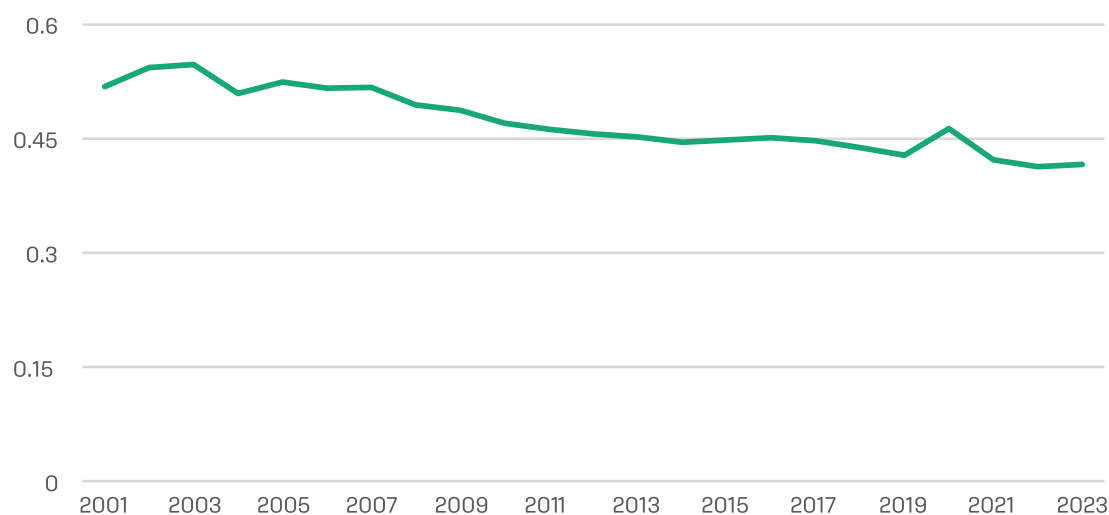
Con el fin de identificar y analizar las asimetrías de poder en el Perú, se mostrarán datos sobre la desigualdad y la percepción sobre el trato inequitativo por parte del sistema político. Asimismo,

enseñaremos indicadores sobre la polarización política y la confianza interpersonal. Por su relevancia creciente, dedicaremos también un espacio a evidenciar el avance de las economías ilegales y sus implicancias. En este análisis, se busca comprender la interacción entre los actores sociales en la negociación de políticas y las estrategias desarrolladas para enfrentar los posibles resultados desiguales de estas negociaciones.

La desigualdad de ingresos, medida a través del índice de Gini, muestra una reducción en años recientes, aunque menos importante que la reducción de la pobreza durante el mismo período (*ver figura 48*). A pesar de estas reducciones, como vimos al analizar la dimensión de la efectividad del sistema político, existen brechas muy importantes en materia de densidad estatal (IDE) y en desarrollo humano (IDH).

Índice Gini para el Perú entre los años 2001 y 2023

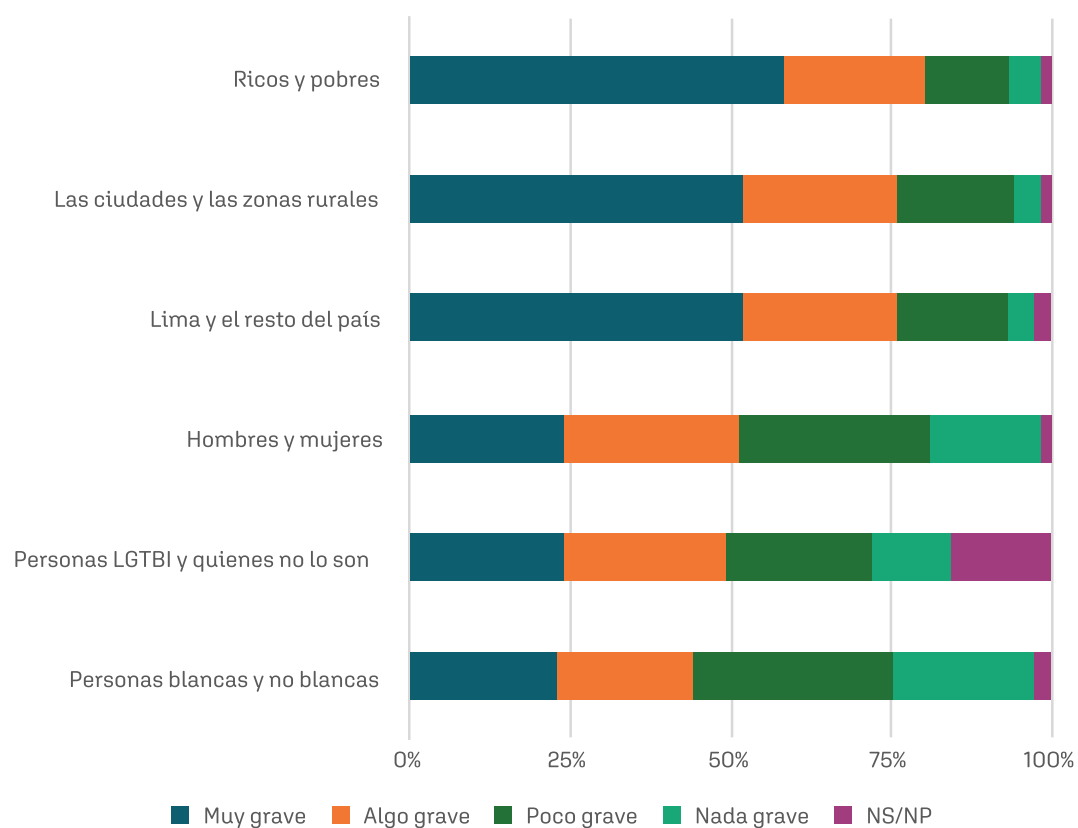
FIGURA 48



Fuente: Cepal.

Percepción sobre la gravedad de diferentes formas de desigualdad

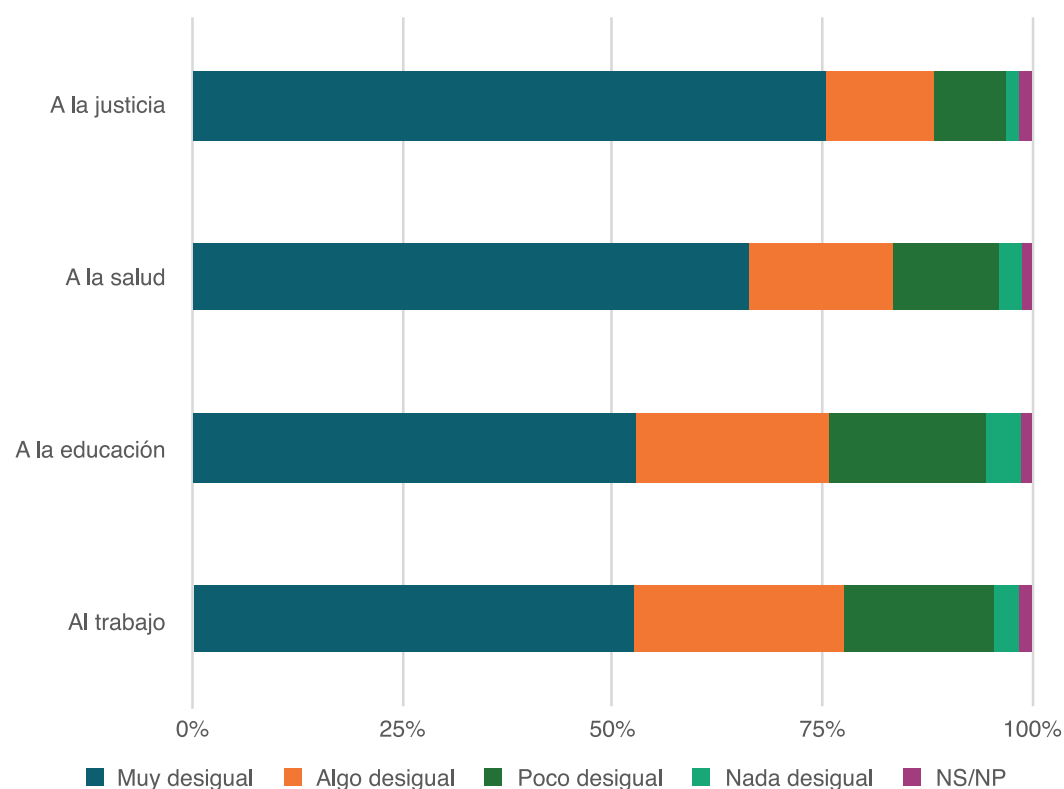
FIGURA 49



Fuente: Enades, 2024.

Percepción sobre la desigualdad en el acceso a la justicia, la salud, la educación y el trabajo

FIGURA 50



Fuente: Enades, 2024.

Factores que favorecen la mayor igualdad

CUADRO 11

De los siguientes factores, ¿cuál cree que es el que más ayuda a tener un país más igualitario?

Tener un Estado más justo	31%
Que haya crecimiento económico	21%
Que haya democracia	20%
Que haya menos delincuencia	20%
Que se apoye a las minorías	7%
NS/NP	3%

Fuente: Enades, 2024.

Aspectos que se respetan de la democracia (puntos porcentuales)

CUADRO 12

Según Usted, en el Perú hay respeto por:	Poco o nada		Suficiente o bastante	
	2023	2024	2023	2024
La igualdad frente a la ley	83.8	84.4	9.9	9.6
Las elecciones transparentes	76.9	78.9	15.4	13.6
La libertad de expresión	75.0	76.3	18.5	17.4
La libertad política (poder elegir partidos y candidatos que uno quiera)	63.2	65.3	29.3	27.8

Fuente: INEI-ENAH0 2023 y 2024. Elaboración propia.

Por ello, no es sorprendente observar que la percepción sobre las formas de desigualdad más graves son las referidas a los aspectos económicos (ricos y pobres) y las territoriales (urbano frente a lo rural, Lima frente al resto del país) (*ver figura 49*).¹⁷² El 59% de los encuestados considera que el lugar donde una persona vive en su niñez es muy importante para tener mejores oportunidades. Por otro lado, el 13% piensa que es poco importante y esta cifra es mayor entre los que se autoidentifican como personas blancas (Enades, 2024).

En igual sentido, se perciben desigualdades en el acceso a bienes públicos, como la justicia y a la salud, y, en menor medida, a la educación y al trabajo (*ver figura 50*). Además, siete de cada diez encuestados por la Enades (2024) consideran que para tener una buena posición económica lo que da mayor ventaja es tener una buena educación.

Finalmente, el 67% de los encuestados señaló que el Estado debería implementar más políticas para combatir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres. Precisamente, como se observa en el cuadro 11, tener un Estado más justo es percibido como el factor que más ayudaría a tener un país más igualitario, seguido del crecimiento eco-

nómico, la democracia y la seguridad ciudadana (Enades, 2024).

Por otro lado, la igualdad frente a la ley —un principio clave del trato igual del sistema político— es percibida como muy poco respetada (*ver el cuadro 12*), con un 86.5% de personas que señalan que se le respeta poco o nada (INEI-Enaho, 2025).

Finalmente, también se percibe que subsiste la discriminación. Al respecto, la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos, encargada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Ipsos, 2019), consultó a las personas encuestadas qué tan discriminados diría que eran en el Perú diferentes grupos de personas, usando una escala del 1 al 5 (donde 1 era nada discriminado y 5 muy discriminado). Sumando los valores 4 y 5, los resultados sugieren una importante persistencia de este problema en la sociedad peruana. Los principales grupos que los encuestados consideraban eran objeto de discriminación fueron las personas LGTBI (71%), las personas con VIH (70%), los pueblos indígenas (64%), las personas con discapacidad (61%), las personas privadas de su libertad (56%), el pueblo afroperuano (55%), las personas adultas mayores (55%) y las mujeres (53%)

¹⁷² II Encuesta nacional de percepción de desigualdades - Enades (2024).

La aporofobia—entendida como el rechazo dirigido específicamente a las personas en situación de pobreza, concepto propuesto por Adela Cortina y desarrollado en su libro de 2017, *Aporofobia, el rechazo al pobre*—constituye el foco de un proyecto en curso del Instituto de Desarrollo Humano de América Latina (IDHAL) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Este interés parte de la premisa de que niveles elevados de aporofobia pueden disminuir el respaldo ciudadano a políticas redistributivas destinadas a mejorar la situación de los sectores más necesitados, con posibles consecuencias para la gobernabilidad y la cohesión social.

Para medir el fenómeno, en diciembre de 2024, el IDHAL y Pulso PUCP recogieron una encuesta representativa de 1510 personas de 18 años o más que residen en provincias donde se concentra el 65% de la población nacional. El diseño muestral constó de tres etapas: (i) mediante un procedimiento aleatorio con probabilidad proporcional al tamaño, se seleccionaron 200 manzanas en áreas urbanas (70 en Lima y el Callao; 130 en otras áreas urbanas) y 60 centros poblados en áreas rurales; (ii) mediante la aplicación de un muestreo de salto sistemático, se seleccionaron aleatoriamente las viviendas de inicio dentro de cada manzana urbana o centro poblado rural; y (iii) se entrevistó a un individuo dentro de cada vivienda seleccionada siguiendo cuotas de sexo y edad. La distribución final alcanzó 560 encuestas en Lima y el Callao, 650 en el resto urbano y 300 en zonas rurales.

La medición de la aporofobia se basa en dos instrumentos validados: (i) la versión en español de la *Attitude Toward Poverty Scale – Short Form (ATP-SF)*, que recoge actitudes hacia personas pobres, con-

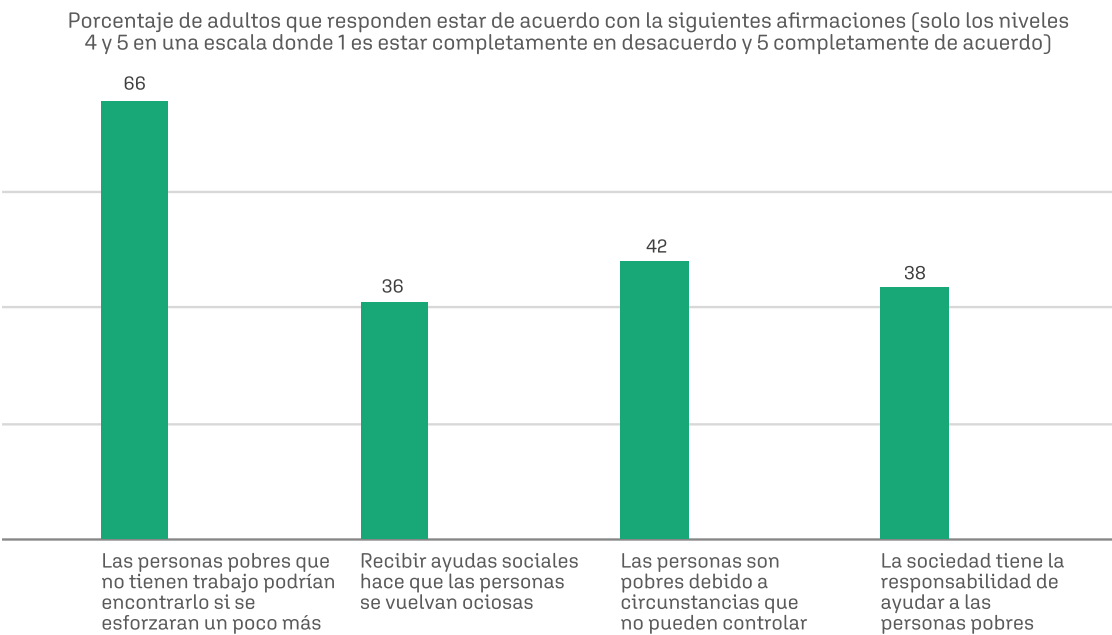
siderando tres dimensiones: deficiencia personal, estigma y perspectiva estructural de la pobreza; y (ii) la versión en español del *Ambivalent Classism Inventory (ACI)*, que captura el grado en que los individuos tienen representaciones negativas de las personas en pobreza, considerando tres dimensiones: clasismo hostil, paternalismo protector y diferenciación de clase. Ambos instrumentos muestran adecuados niveles de confiabilidad y validez en estudios previos, y han sido adaptados al contexto peruano en el proyecto realizado por el IDHAL.

Algunos hallazgos preliminares de este proyecto se muestran en la figura 51. Por ejemplo, dos tercios de la población adulta (66%) considera que las personas en pobreza que no tienen empleo podrían encontrar trabajo si se esforzaran más, y más de un tercio (36%) cree que recibir ayudas sociales fomenta la ociosidad. A la vez, menos de la mitad (42%) está de acuerdo con que las personas en pobreza se encuentran en dicha situación por circunstancias fuera de su control, y apenas 38% considera que la sociedad tiene la responsabilidad de ayudarlas.

Estos resultados reflejan una marcada tendencia a atribuir la pobreza a deficiencias individuales antes que a causas estructurales. También revelan bajos niveles de respaldo a principios de justicia social y solidaridad. Esta configuración de actitudes puede debilitar el apoyo ciudadano a políticas redistributivas y a la acción estatal orientada a la reducción de la pobreza, afectando la cohesión social y la gobernabilidad. Frente a ello, se vuelve fundamental promover una narrativa pública que visibilice las causas estructurales de la pobreza y fomente una comprensión empática e informada del fenómeno.¹⁷³

Percepciones sobre las personas en situación de pobreza

FIGURA 51

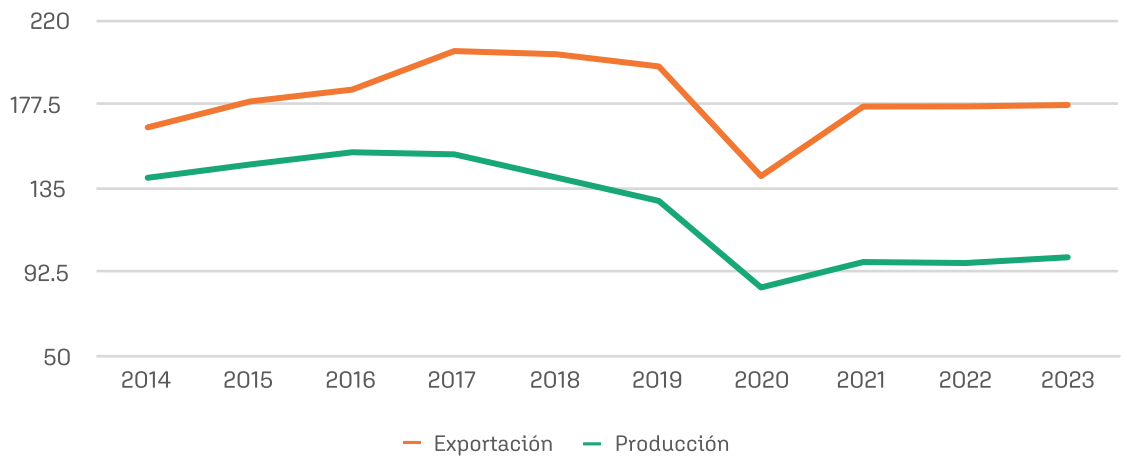


Fuente: IDHAL y Pulso PUCP (2024).

¹⁷³ Este recuadro ha sido elaborado por Jhonatan Clausen y Nicolás Barrantes del IDHAL-PUCP.

Exportación y producción de oro registrada oficialmente entre los años 2014 y 2023

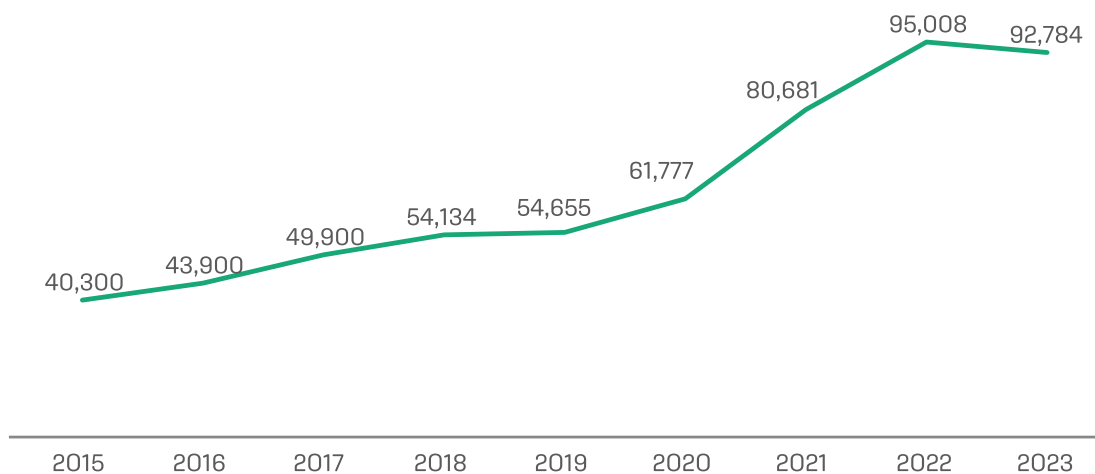
FIGURA 52



Fuente: Minem y BCRP.

Superficie cultivada con arbusto de hoja de coca en producción entre los años 2015 y 2023 (en hectáreas)

FIGURA 53



Fuente: Devida, 2024.

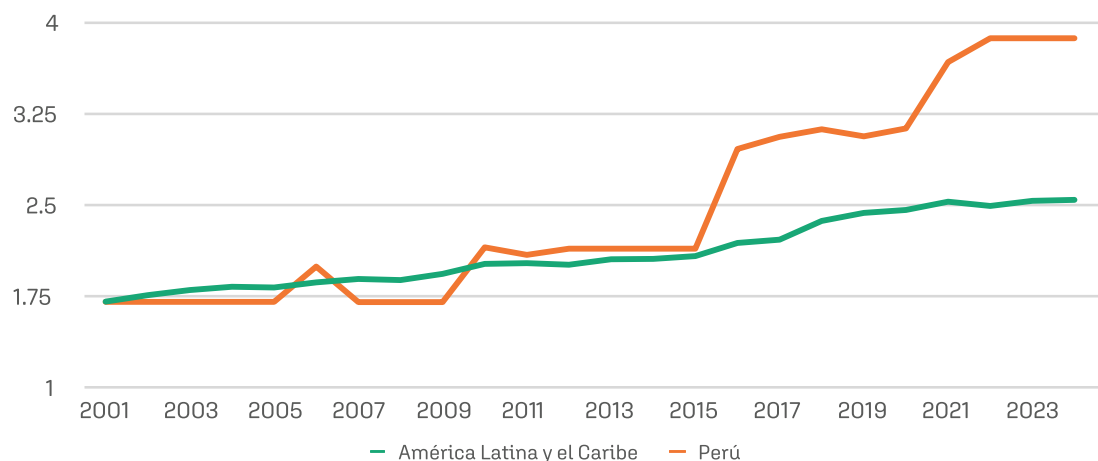
No debemos dejar de señalar que cuestiones que constituyen las principales preocupaciones de la población, como la inseguridad ciudadana, la corrupción y la pobreza (INEI-Enaho, 2023), tienen una relación estrecha con las asimetrías de poder y otras dimensiones de la gobernabilidad. Aunque ahondaremos en este análisis en el capítulo 4, consideramos relevante subrayar la creciente preocupación existente por la expansión de las economías ilegales, lo cual afecta de manera significativa a los territorios del país donde estas actividades se realizan. Quienes obtienen importantes recursos de estas pueden conseguir mucho poder económico y coercitivo. En algunos casos, podrían llegar a capturar al Estado a nivel subnacional, con el fin de aumentar su control sobre el territorio y hacer que

el sistema político sea funcional a sus intereses, lo cual debilita el accionar del Estado en estas zonas. Frente a ello, pueden coexistir políticas públicas orientadas a eliminar las actividades ilegales, disuadiendo a la población de formar parte de ellas, junto a una presencia estatal que brinda bienes y servicios públicos muy precarios —en cantidad y calidad—, los cuales no satisfacen las necesidades de la población. La diferencia entre la exportación y producción de oro es un indicador sobre la posible extensión de la minería ilegal, tal como podemos ver en la figura 52.

Otro indicador importante es la evolución de la superficie cultivada con el arbusto de la hoja de coca, la cual ha venido creciendo durante la última década, tal como ilustra la figura 53.

¹⁷⁴ Boidi, Fernanda; Carrión, Julio; Rodríguez, Mariana; y Zárate, Patricia. Barómetro de las Américas. Pulso de la democracia en Perú. Lapop, 2024.

¹⁷⁵ Vizcarra, Sofia, y Heuser, Christoph. Los Estados en los márgenes: Soberanía y gubernamentalidad en el principal valle coca-lero peruano. Sociologías, 21(52), 164- 190, 2019.



Fuente: V-Dem. Elaboración propia.

Si bien se esperaría un rechazo generalizado hacia estas actividades ilegales, en realidad, las economías ilícitas pueden lograr cierto apoyo en tanto representan una vía para generar ingresos y mejorar la situación económica de las personas involucradas: el 13% de los entrevistados en la última edición de Lapop considera que las economías ilegales han tenido un impacto positivo en el desarrollo de su departamento. La captura de instituciones por parte de actores ilegales puede ser vista como funcional para aquellos que se benefician económicamente de estas actividades, lo que complica la gobernabilidad en las zonas donde se desarrollan.

Otro factor ligado al debilitamiento de la confianza en las autoridades es la polarización política. El V-Dem mide esta dimensión a través de un indicador, el cual se presenta en la figura 54. Las cifras, crecientes, son consistentes con el tipo de discurso predominante en la esfera pública.

Una de las principales características de una alta polarización política es la dificultad para la cooperación y el diálogo. Esto está vinculado con los indicadores de cohesión social, en particular con la confianza interpersonal. El Latinobarómetro muestra que quienes señalan que se puede confiar en la mayoría de las personas hacia el 2024 llegaban solo a los 10 puntos porcentuales (ver figura 55). La confianza interpersonal, entendida como el nivel de confianza de las personas sobre su entorno, es un elemento fundamental

para la cohesión social. La corrupción, junto con la polarización política, debilitan la confianza en el sistema político y agudizan la inestabilidad. La desconfianza en el sistema político dificulta a su vez la cooperación y la confianza, generando un círculo de refuerzo negativo, lo cual afecta negativamente la calidad de vida de la sociedad.

Entre el 2015 y el 2020, el Latinobarómetro registró una reducción de siete puntos en la confianza interpersonal, tras lo cual ocurrió un leve aumento entre el 2020 y el 2023. Aragón lo atribuye a las soluciones comunitarias adoptadas en respuesta a la debilidad del Estado y la provisión de servicios básicos durante la pandemia. No obstante, esto no significa que los lazos comunitarios formados durante esta adversa etapa sean permanentes en la sociedad peruana, por lo que en el 2024 se regresó al nivel anterior a la pandemia. Sentimientos negativos como la desconfianza y la envidia continúan nucleando las relaciones sociales en Perú y generan una mayor desconfianza interpersonal que afecta negativamente la percepción sobre las autoridades y la clase política en general. Esta situación deteriora el tejido social, ya que la falta de confianza limita la capacidad de organización social para enfrentar desafíos colectivos. Además, la desconfianza en las instituciones y los líderes políticos puede llevar a una menor participación ciudadana y al debilitamiento de la democracia, lo que crea un círculo vicioso que perpetúa la inestabilidad social y económica.

¹⁷⁶ Boidi, Fernanda; Carrión, Julio; Rodríguez, Mariana; y Zárate, Patricia. Barómetro de las Américas. Pulso de la democracia en Perú. Lapop, 2024.

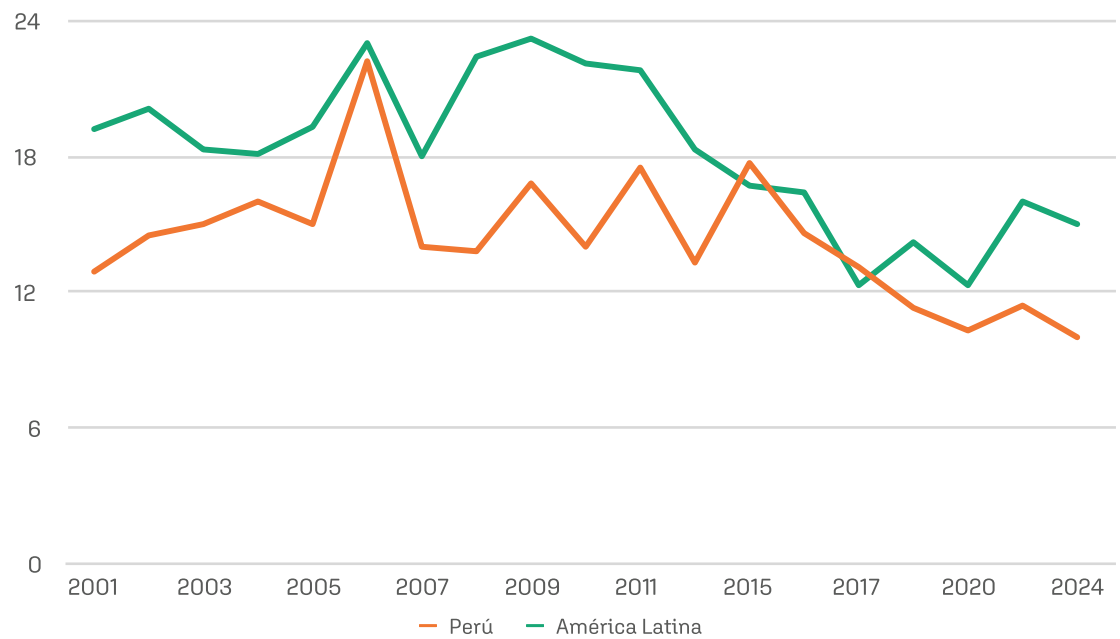
¹⁷⁷ El indicador parte de la respuesta a la siguiente pregunta: ¿está la sociedad polarizada en bandos políticos antagónicos? Esto refiere al grado en que las diferencias políticas afectan las relaciones sociales más allá de las discusiones políticas. Las sociedades están altamente polarizadas si los simpatizantes de bandos políticos opuestos se muestran reacios a participar en interacciones amistosas, por ejemplo, en reuniones familiares, asociaciones cívicas, actividades de ocio y lugares de trabajo. A partir de ello, se ofrecen cuatro opciones: 0 (en absoluto. Los simpatizantes de partidos políticos opuestos suelen interactuar de forma amistosa); 1 (mayormente no. Los simpatizantes de partidos políticos opuestos tienden a interactuar de forma amistosa que hostil); 2 (algo. Los simpatizantes de partidos políticos opuestos tienen la misma probabilidad de interactuar de forma amistosa u hostil); 3 (sí, en una medida considerable. Los simpatizantes de partidos políticos opuestos tienden a interactuar de forma hostil que amistosa.); y 4 (sí, en gran medida. Los simpatizantes de partidos políticos opuestos suelen interactuar de forma hostil).

¹⁷⁸ Aragón, Jorge; Ayala, Henry; Cantuarias, Pamela; Gil, Rodrigo y Zárate, Patricia. Ciudadanía y electorado en el Perú del Bicentenario. Perfilando el voto durante las elecciones generales 2021. Lima, JNE, 2022.

¹⁷⁹ Aragón, Jorge; Ayala, Henry; Cantuarias, Pamela; Gil, Rodrigo y Zárate, Patricia. Ciudadanía y electorado en el Perú del Bicentenario. Perfilando el voto durante las elecciones generales 2021. Lima, JNE, 2022.

Porcentaje de personas encuestadas en Perú y América Latina que indicaron que se puede confiar en la mayoría de las personas entre los años 2011 y 2024

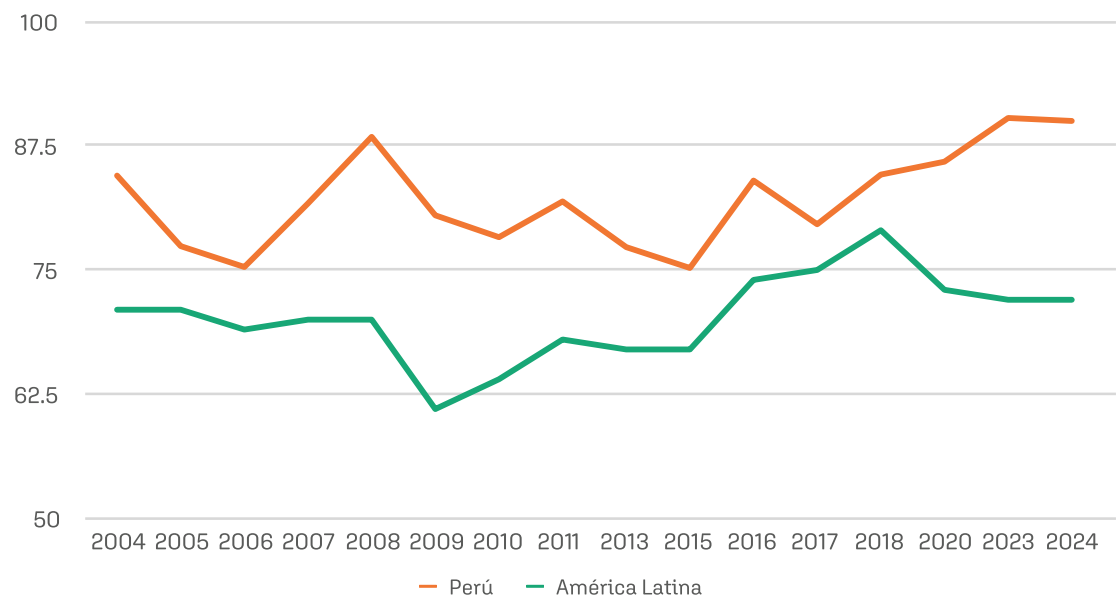
FIGURA 55



Fuente: Latinobarómetro, 2001-2024. Elaboración propia.

Porcentaje de personas encuestadas en Perú y América Latina que considera que se gobierna para los grupos poderosos entre los años 2004 y 2024

FIGURA 56



Fuente: Latinobarómetro, 2001-2024. Elaboración propia.

La percepción sobre para quién se gobierna (para los poderosos o para los intereses mayoritarios) debe entenderse dentro del contexto de las relaciones asimétricas de poder y desconfianza que hemos descrito, pero también como un indicador de la atención que brinda el sistema político a los problemas más importantes del país. Así, los porcentajes de personas que consideraban que se gobierna para el interés de la mayoría se ha mantenido muy bajo durante las últimas dos décadas, y muestra en los últimos años una reducción signifi-

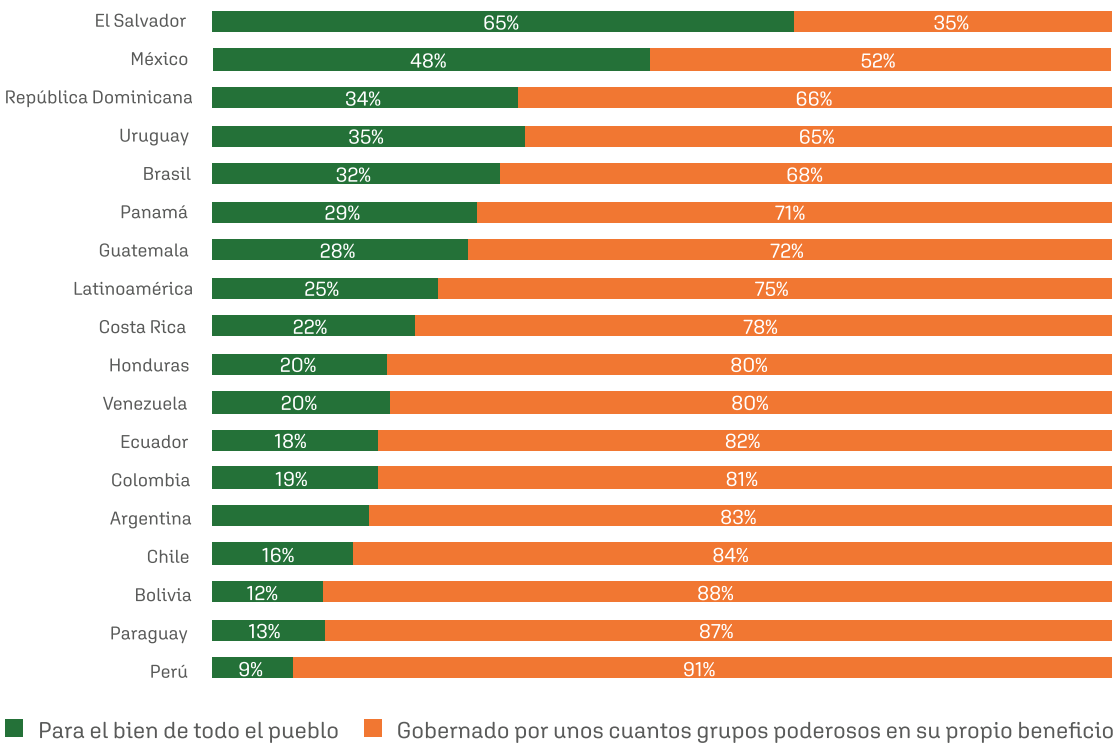
cativa (Latinobarómetro, 2024) (ver figura 56).

Además, este nivel no es solo menor a la media de América Latina, sino que es el menor entre todos los países que conforman la muestra del Latinobarómetro (2024), como podemos observar en la figura 57 (siguiente página).

Todos estos elementos también fueron destacados por los participantes en los talleres del diagnóstico participativo. En particular, destacaron el peso que tienen las desigualdades sobre la actuación del sistema político.

Porcentaje de personas encuestadas que considera que se gobierna por el bien de todo el pueblo o por unos cuantos grupos de poderosos en su beneficio, por país (2024)

FIGURA 57



Fuente: V-Dem. Elaboración propia.

Principales conclusiones de los talleres regionales sobre las asimetrías de poder

RECUADRO 14

Los participantes consideran que persisten las desigualdades y las relaciones de poder asimétricas y que estas afectan los derechos humanos, en particular los de las poblaciones más vulnerables (pueblos indígenas, mujeres, personas LGTBQ, migrantes, niños, niñas y adolescentes), que no son adecuadamente representadas o son excluidas.

En los talleres surgió la preocupación sobre la emisión de normas que no están orientadas al interés general y que solo favorecen a un sector. Se señaló que aquellas se emiten sin consultar o sin considerar la opinión de la población. Asimismo, la corrupción es síntoma de la asimetría de poder y existe el riesgo de captura de entidades estatales.

Algunos participantes mostraron insatisfacción sobre el papel del Estado en el uso de la coerción, como garante de los derechos humanos y como actor frente a los conflictos sociales. También apuntaron el debilitamiento de organizaciones sociales

y otros actores de la sociedad civil. Hubo en los talleres preocupación por los retrocesos que puedan experimentar las políticas sociales, en particular las que protegen a las poblaciones vulnerables.

Los participantes perciben la presencia de actores que tienen poder político, pero que no rinden cuentas y que no responden a las demandas de atención de necesidades de la población. Notan que los que tienen poder económico poseen una influencia decisiva sobre el poder político. Hay una preocupación por la permisividad del poder político frente a las actividades ilegales.

En algunas regiones, se señaló la existencia de grupos de poder formales e informales que definirían la agenda del desarrollo nacional, que es distante de la mayoría de la población. Ello coexistiría con una población, según indican, desinformada, desinteresada y temerosa de asumir liderazgos para fortalecer las organizaciones.

En resumen, con respecto a las asimetrías de poder, se observa un vínculo complejo entre la desconfianza en las instituciones democráticas, las desigualdades persistentes, los problemas sociales y la gobernabilidad. En tal sentido, un reciente informe de Edelman Trust Barometer afirma que cuando las instituciones pierden la confianza de las personas, crece también el sentimiento de trato injusto, en tanto las perspectivas sobre el futuro empeoran.

Por ello, para reducir el sentimiento de injusticia y aumentar el optimismo resulta fundamental reconstruir la confianza.¹⁸⁰ En suma, para superar estos desafíos, es crucial implementar reformas estructurales que fortalezcan la igualdad ante la ley y la transparencia, promuevan la igualdad de género, mejoren la provisión de servicios públicos, entre otras medidas, a fin de restaurar la confianza ciudadana y asegurar un desarrollo sostenible y equitativo.

2.2.5. Una síntesis de los hallazgos sobre la gobernabilidad en el Perú

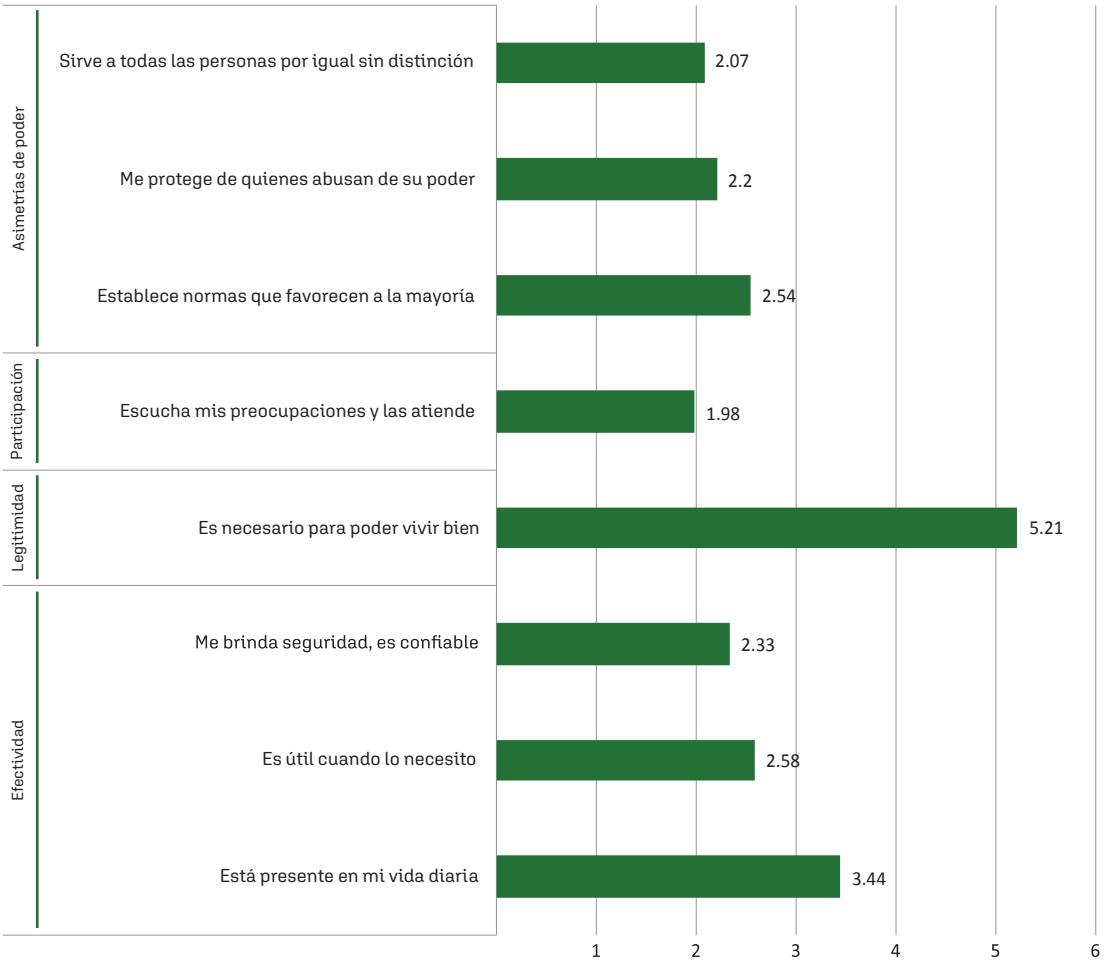
A continuación, resumimos los principales hallazgos en cada una de las dimensiones de la gobernabilidad que hemos analizado.

- a. **Efectividad del sistema político.** Respecto a la efectividad estatal, la evolución de los indicadores expuestos sugiere que el Estado enfrenta desafíos persistentes para aumentar significativamente su efectividad. Aunque aumenta lentamente la presencia estatal, se mantiene el patrón de despliegue desigual en el territorio, lo cual es acompañado de una percepción de falta de calidad y de acceso desigual a los servicios, y de una insuficiente capacidad estatal para garantizar los derechos en todo el territorio. Junto a ello, los indicadores sobre el imperio de la ley no han mejorado significativamente.
- b. **Legitimidad del sistema político.** Aunque la ciudadanía sigue considerando importante el régimen democrático, y este sigue siendo preferido frente a otras alternativas, la evaluación sobre su funcionamiento se está deteriorando. La percepción de la ciudadanía es que la responsabilidad del problema la tienen los representantes (casi 90%), antes que las leyes (37%) o la ciudadanía (26%). Por ello, no sorprende que la confianza en los representantes electos, las instituciones representativas y en las organizaciones políticas sea de las más bajas en América Latina. Estas cifras sugieren problemas en el funcionamiento de la participación y la representación política. En este contexto debe leerse el aumento en el apoyo a salidas no democráticas como vía para resolver los desafíos más serios del país.
- c. **Participación política.** La participación electoral ha logrado mantenerse alta (en un sistema de voto obligatorio), pero también se ha observado un aumento del ausentismo electoral, pese a su obligatoriedad. Asimismo, las protestas con objetivos políticos han aumentado, y la percepción sobre la disposición de las autoridades a escuchar las demandas ciudadanas se mantiene baja. El entorno político peruano actualmente se caracteriza por un aumento de la polarización y una alta fragmentación. Aunque existen numerosos mecanismos institucionalizados de participación ciudadana, más allá de la militancia partidaria, la mayoría de la ciudadanía prefiere no intervenir en el espacio público para discutir los desafíos colectivos, y prefieren, en cambio, los espacios familiares o los círculos muy cercanos. Las cifras muestran que los espacios de participación más utilizados son los que buscan atender alguna necesidad específica de servicios, bienes o de integración social. Las mujeres, a pesar de representar una mayoría en la militancia política, siguen siendo subrepresentadas, aunque la incorporación de las normas sobre paridad y alternancia ha mejorado su representación cuantitativa en el Congreso y otras posiciones electas subnacionales.
- d. **Asimetrías de poder.** Existe una altísima percepción de que se gobierna para los intereses de los poderosos, así como una persistente percepción de discriminación, mientras que las desigualdades económicas y territoriales son consideradas las más importantes. Es importante señalar que el sentimiento de trato injusto está correlacionado con la desconfianza en las instituciones.¹⁸⁰ Además, debe destacarse el crecimiento de las economías ilegales en años recientes y la persistencia de la alta informalidad en el ámbito económico. En estas circunstancias, los actores con menos poder —como las mujeres, los pueblos indígenas y afroperuanos, la población migrante y refugiada, entre otros— son también más vulnerables a sufrir las consecuencias de los déficits de gobernabilidad. Por ejemplo, enfrentan un riesgo significativo de ser víctimas de violencia o de recibir un trato desigual o arbitrario, lo cual se refleja en la percepción mayoritaria de una falta de vigencia de la igualdad ante la ley. Todos estos factores contribuyen a la desconfianza interpersonal.

¹⁸⁰ Edelman Trust Institute. La confianza y la crisis del agravio. Reporte Perú. 2025. Disponible en: https://www.edelman.lat/sites/g/files/aatuss296/files/2025-05/Edelman%20Trust%20Peru%20Español_final.pdf

¹⁸¹ Edelman Trust Institute. La confianza y la crisis del agravio. Reporte Perú. 2025. Disponible en: https://www.edelman.lat/sites/g/files/aatuss296/files/2025-05/Edelman%20Trust%20Peru%20Español_final.pdf

FIGURA 58



Fuente: IDHAL-PNUD. Elaboración propia

Considerando la relevancia de las percepciones de la ciudadanía, una encuesta realizada por el Instituto de Desarrollo de América Latina (Idhal) y Pulso PUCP,¹⁸² que aporta insumos para este informe, solicitó a los participantes su opinión respecto a diversas afirmaciones sobre el Estado, y se podía asignar un puntaje de 1 (nada de acuerdo) hasta 10 (totalmente de acuerdo). Los resultados (ver figura 58) mostraron, de forma consistente con el diagnóstico realizado sobre la efectividad del sistema político, que la percepción sobre la presencia estatal es débil (3.44 sobre 10), y se obtuvieron valores aún más bajos con relación a su utilidad (2.58) y confiabilidad (2.33).

Por otro lado, en línea con la importancia otorgada al régimen político democrático, las personas encuestadas consideran que el Estado es necesario (5.21). No obstante, el puntaje más bajo es el de la percepción sobre la capacidad estatal de escuchar y atender a los encuestados (1.98), lo cual es una señal de fallas en la representación y la participa-

ción políticas. Finalmente, las personas consultadas perciben que las normas que emite el Estado no favorecen a la mayoría (2.58), que el Estado no ofrece protección frente a quienes abusan del poder (2.2) y que no sirve a todos sin distinción (2.07). Esto también es muy consistente con el diagnóstico realizado sobre las asimetrías de poder.

En suma, el estado de la gobernabilidad en el Perú muestra diversos déficits, algunos de los cuales lo han acompañado a lo largo de su vida republicana, mientras otros se han ido agregando a consecuencia de las transformaciones de la sociedad peruana y su entorno, regional y global.

¿Qué factores explicarían esta situación? ¿Hacia dónde deberíamos encaminar los esfuerzos para modificar esta trayectoria y empezar a corregir los déficits identificados? En el siguiente capítulo, ofrecemos un marco que puede ser útil, tanto para la comprensión de los desafíos que enfrenta la gobernabilidad como para promover la acción conjunta que construya respuestas transformadoras e inclusivas.

¹⁸² Encuestadora: Pulso PUCP. Tipo de investigación: Estudio cuantitativo – encuesta de opinión. Estudio: realización de un estudio de opinión pública nacional urbano-rural para aplicar la escala psicométrica de aporofobia. Universo de estudio: hombres y mujeres de 18 a más años, de todos los niveles socioeconómicos, residentes en zonas urbanas y rurales del país. Ámbito geográfico: nacional urbano-rural. Aplicación de encuestas: del 3 al 18 de diciembre del 2024. Tamaño de la muestra: 1510 encuestas, con un margen de error de $\pm 2,52$ y 95% de nivel de confianza, bajo el supuesto de muestreo aleatorio simple y máxima heterogeneidad ($p=q$). Instrumento: cuestionario estructurado y estandarizado con 109 preguntas cerradas y 40 minutos de promedio de aplicación. Técnica de aplicación: entrevistas directas a personas en las viviendas seleccionadas.



Capacidad de actuación, gobernabilidad y desarrollo humano

No queda más que una cosa por hacer: actuar en virtud de los derechos inscritos en la Constitución.

Flora Tristán [1843]¹⁸³

En este capítulo, mostraremos cómo las cuatro dimensiones (efectividad y legitimidad del sistema político, participación política y asimetrías de poder) que hemos analizado en el capítulo anterior están enlazadas y generan efectos sinérgicos que configuran las condiciones de gobernabilidad bajo las cuales las personas despliegan sus proyectos de vida, individual y colectivamente, en el Perú actual. También recogeremos diversos análisis recientes sobre la gobernabilidad en el país que pueden enriquecer nuestro diagnóstico. Por otra parte, profundizaremos en el papel de la capacidad de actuación (agencia), la voz, la igualdad política y el imperio de la ley, como puntos de apoyo para las transformaciones en la gobernabilidad. Finalmente, buscaremos mostrar las diferentes opciones que se abren para las personas, las familias y las organizaciones, lo cual servirá para delinear los escenarios futuros de la gobernabilidad y las opciones estratégicas en el mediano plazo.

3.1. Los déficits de gobernabilidad y el desarrollo humano en el Perú

¿Cómo entender y atender los déficits de la gobernabilidad que hemos descrito desde la perspectiva del desarrollo humano? Un punto de partida es analizar los vínculos que presentan las cuatro dimensiones que hemos descrito, identificando los efectos que, en conjunto, pueden tener sobre el proceso de expansión de las libertades de las que gozan efectivamente las personas.

La **gobernabilidad**, tal como ha sido definida en este informe, surge de la capacidad del sistema político de brindar respuestas efectivas y legítimas a las demandas que recibe de los integrantes de la sociedad. Además, como vimos en el primer capítulo, su efectividad (es decir, su capacidad de implemen-

Círculo virtuoso entre efectividad y legitimidad del sistema político

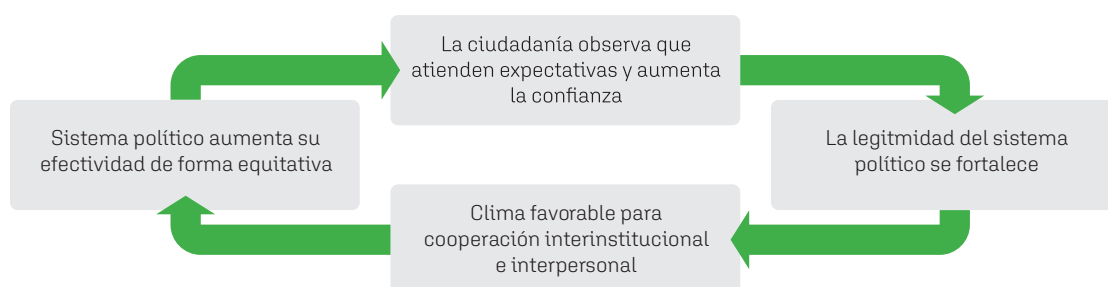
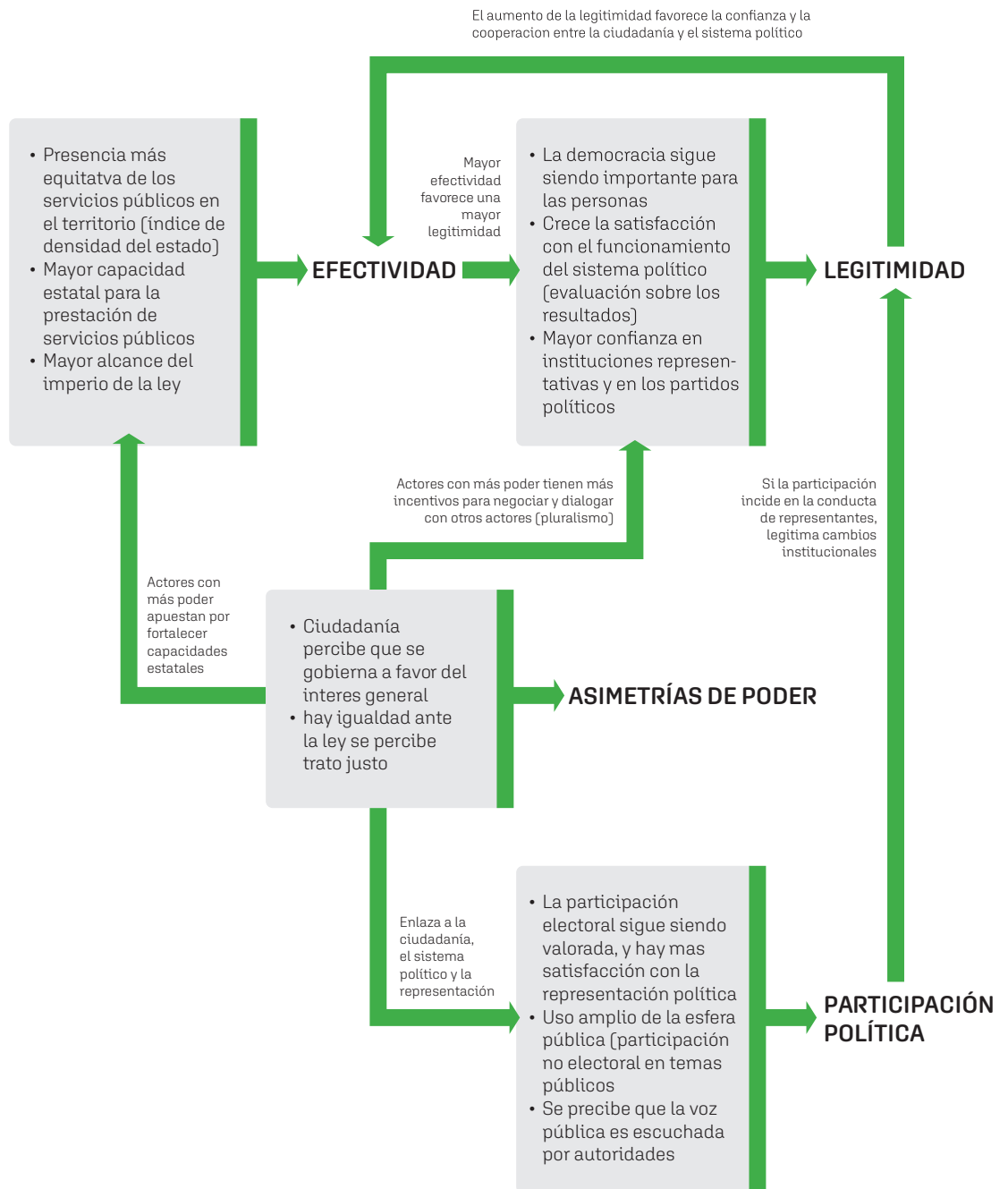


FIGURA 59

Relación entre las dimensiones de la gobernabilidad

FIGURA 60



Fuente: Elaboración propia

tar sus normas, mandatos y políticas públicas, y de extender el imperio de la ley) puede potenciarse si goza de legitimidad. Por su parte, puede mejorar su legitimidad si logra atender las demandas de la ciudadanía, lo cual, a su vez, depende de su efectividad (ver figura 59).

Por otro lado, en un contexto de gobernanza democrática, **la participación política** (electoral y no electoral) debe funcionar como un canal por el cual la ciudadanía puede trasladar de forma eficaz las demandas al sistema político, sea directamente o a través de los mecanismos de representación. Gracias al adecuado funcionamiento de

todos estos elementos, las personas, incluso quienes cuentan con menos recursos, percibirán que sus demandas son escuchadas y, en alguna medida, atendidas. También percibirán que sus intereses son representados y que viven protegidos de la arbitrariedad y de los abusos de los poderosos, sean estos últimos actores estatales o no. De esta manera, el sistema político puede constituirse en la base de la cohesión social, entendida como la suma de relaciones verticales y horizontales entre los miembros de la sociedad y el Estado que mantienen unida a la sociedad, situación caracterizada por un conjunto de actitudes y manifestaciones de

¹⁸³ Tristán, Flora. Peregrinaciones de una paria y otros textos recobrados. Buenos Aires y Lima. CLACSO y Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2022, p. 644.



comportamiento como la confianza, la existencia de una identidad inclusiva y la cooperación para el bien común.¹⁸⁴

El diagnóstico realizado nos muestra (*ver figura 60, página anterior*) diversos problemas en la interacción de estas dimensiones. La efectividad sigue siendo relativamente baja y particularmente desigual, lo cual tiene un impacto negativo sobre el desarrollo humano, pues afecta el acceso a los servicios esenciales para las libertades humanas y no brinda protección suficiente contra la arbitrariedad, en particular a quienes tienen menos recursos o sufren discriminación. Dicha situación podría ser modificada a través del ejercicio de las libertades políticas (representación y participación), pero esto no está ocurriendo. La mayoría de la población siente que la efectividad de la participación es insuficiente, pues las autoridades no las escuchan ni responden a sus demandas. Esto también mina la legitimidad y aumenta la insatisfacción con el funcionamiento del sistema político (actores e instituciones), lo cual, a su vez, impacta negativamente sobre la efectividad.

En cambio, los actores con mayor poder sí tienen capacidad de incidir en el sistema político, sea actuando sobre la aplicación de las reglas existentes (poder de facto) o sobre las propias reglas (poder de iure), con una fuerte influencia sobre las instituciones representativas. Actúan muchas veces fuera de los canales formales y visibles, y existe, así, un riesgo de observar fenómenos aún más graves, como la captura estatal. El peso de las asimetrías de poder se expresa en la mayoritaria percepción de que se

gobierna a favor de los intereses de los poderosos. Adicionalmente, el mantenimiento de los déficits de gobernabilidad puede ser funcional, al menos en parte, con los intereses de los actores con más poder. Como resultado de esta dinámica, el sistema político luce desconectado de un gran sector de la ciudadanía y sus demandas.

© Nuria Angeles Tapia
/ PNUD Perú / IDH

La labor del PNUD en relación con la gobernanza democrática tiene por objeto contribuir a la construcción de Estados eficaces, apoyados y sostenidos por instituciones que respondan y estén empoderadas para que la democracia funcione en favor de los pobres. (...) Todas las intervenciones se fundamentan en la comprensión de que la gobernanza democrática y la capacidad del Estado para obtener resultados guardan una estrecha relación. La democracia debe traducirse en beneficios tangibles para los pobres. Si las personas votan, pero su vida cotidiana no mejora significativamente como resultado de las actividades de los funcionarios elegidos, podrían sentirse decepcionadas por el proceso democrático. Si los gobiernos se fortalecen, pero no rinden cuentas a la población, el proceso podría perder su carácter democrático y beneficiar a unos pocos y no a la mayoría.

PNUD. Informe Anual 2008:
Gobernanza democrática. p.19

¹⁸⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Salir del estancamiento. Reimaginar la cooperación en un mundo polarizado. Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024. Nueva York, PNUD, 2024, p. 164.



3.2. Algunas miradas recientes sobre la gobernabilidad en el Perú

¿Qué factores explican la situación existente, y cómo podemos transformarla para transitar hacia una mayor gobernabilidad democrática? El devenir reciente de la gobernabilidad en el Perú ha generado diversas lecturas entre los especialistas en la materia. No es posible resumir aquí todos los aportes a la comprensión del funcionamiento del sistema político y de las deficiencias que presenta la gobernabilidad democrática en el país, pero es útil recoger algunas de estas miradas. Estas pueden servir tanto para contrastar nuestros hallazgos y presentar líneas explicativas alternativas, como para enriquecer el análisis del informe.

Carlos Ganoza y **Andrea Stiglich** consideran que la incapacidad para emprender las políticas necesarias para reformar el sistema político peruano descansa en las deficiencias de los mecanismos de rendición de cuentas bajo los que operan los actores políticos. Estos, al no ser responsables de las consecuencias de muchas de sus decisiones, tienen fuertes incentivos para actuar considerando solo sus propios intereses. Los mecanismos de control ciudadano sobre los políticos no son eficaces, con lo cual se genera una brecha entre los actores políticos y la sociedad. A la vez, se muestra que eran muy pocos los actores con el poder suficiente para impulsar dichas reformas o mejorar la calidad de

la administración pública. Sin embargo, el significativo crecimiento económico habría evitado una crisis mayor. Corregir el rumbo implica, según estos autores, no subestimar estos riesgos, entender la importancia de aumentar la productividad y reducir la informalidad, aumentar la capacidad estatal y corregir las fallas de la representación política. En estas condiciones, un escenario posible era el contar con gobiernos que tuvieran que enfrentar situaciones de polarización y conflictividad social, lo que aumenta el riesgo de adoptar políticas demagógicas en respuesta a estas presiones. En estas circunstancias, las reformas quedaban estancadas y el statu quo prevalecía. La salida que proponen los autores consiste en impulsar un “shock institucional” apoyado por cambios en el modelo de representación política que hicieran a los actores políticos más responsables ante la ciudadanía.¹⁸⁵

La ineficacia de los mecanismos de control ciudadano genera incentivos para que los actores políticos actúen según sus intereses particulares, lo que propicia la polarización y la conflictividad social, así como el riesgo de medidas populistas. Todo ello, propicia el fracaso de cualquier reforma del sistema político.

En un trabajo posterior, **Carlos Ganoza** y **María Claudia Augusto** parten por reconocer las prioridades del sistema político durante los últimos años, las cuales han consistido en impulsar el crecimiento económico, mantener el equilibrio fiscal,

¹⁸⁵ Ganoza, Carlos y Stiglich, Andrea. El Perú está calato. El falso milagro de la economía peruana y las trampas que amenazan nuestro progreso. Lima, Planeta, 2015.

apostar por la apertura económica y tener una inflación controlada en un nivel bajo, cuestiones en las cuales el Perú ha tenido mucho éxito. Sin embargo, señalan que el aparato estatal se mantiene sin fuerza ni efectividad, mientras el crecimiento económico reposa en una amplia informalidad, baja productividad y recaudación tributaria. En consecuencia, “aunque el crecimiento ha generado bienestar, no lo ha hecho en los niveles esperados. Las tasas de pobreza han disminuido, pero el déficit en la provisión de servicios públicos es alto, lo que inhibe la generación de capacidades en la ciudadanía”. Esta situación tiene efectos negativos en la gobernabilidad democrática, pues la desigualdad subsistente impacta en el ejercicio de los derechos y en la participación ciudadana. Ante ello, plantean un conjunto de reformas y metas prioritarias.

Consideran que el Perú debe transitar a una visión que priorice la generación de condiciones de bienestar en favor del ciudadano; identifican tres factores interdependientes que pueden contribuir a la creación de capacidades en las personas. Estos factores son un Estado capaz, una macroeconomía estable y un sector privado competitivo. Los autores consideran que las áreas de la educación, la salud y el empleo deben ser atendidas de forma prioritaria, para lo cual es necesario fortalecer las capacidades estatales en dichos sectores y mejorar los mecanismos de coordinación y monitoreo de las políticas desde el gobierno nacional.¹⁸⁶

El déficit de efectividad impide la generación de capacidades en la ciudadanía, agudiza las desigualdades y afecta el ejercicio de derechos y la gobernabilidad democrática. Ante ello, es necesario un cambio de visión para la formación de condiciones de bienestar y de capacidades en las personas, como un Estado capaz, una macroeconomía estable y un sector privado competitivo.

Desde la perspectiva de **Ramón Pajuelo**, la actual crisis puede ser entendida a partir de dos factores diferentes pero interrelacionados. El primero de ellos es la manifestación del descontento mediante la protesta social, desarticulada y dispersa territorialmente. La segunda variable la ubica en la imposibilidad de la “aplicación cabal de las normas, en una sociedad cuya reproducción cotidiana siempre ha incluido diversas expresiones de resistencia a la implementación de la legalidad estatal”, fenómeno presente tanto en los sectores populares como en los dominantes. Ambas variables están vinculadas a una trayectoria histórica caracterizada por la debilidad estatal y por la brecha existente entre la promesa de inclusión republicana y el orden realmente existente que resultó de los ajustes y reacomodos del orden colonial tras la Independencia,

que se caracterizó por mantener a gran parte de la población en la exclusión, sin reconocerle una ciudadanía plena.

Sin embargo, afirma Pajuelo, el anhelo de igualdad de los sectores excluidos llevó a múltiples conflictos internos y a disputas políticas electorales y no electorales, que fueron construyendo el actual sistema político peruano. En sus palabras, “el abismo persistente que se observa como factor activo en la experiencia histórica de construcción estatal y nacional en la sociedad peruana es el que reproduce constantemente una distancia insalvable entre amplias nociones populares de democratización y el funcionamiento restringido de la legalidad estatal”. La tensión entre el orden excluyente, las condiciones históricas y las respuestas, tanto individuales como colectivas, de las personas ha derivado en una sociedad sin tejidos sociales ni institucionalidad básica. Por ello, no se trata solo de una crisis de los actores políticos, sus comportamientos y sus cálculos, o de una crisis de la representación política, sino de un problema más hondo de cohesión y articulación social que impide conformar actores mínimamente estables. Sin horizontes compartidos mínimos, la acción política se limita a los intereses particulares, al pragmatismo y al corto plazo. Ante ello, Pajuelo presta particular atención a las protestas y la movilización social frente al malestar por el estado de cosas existente, y evalúa sus posibilidades y límites como elemento transformador.¹⁸⁷

La actual crisis puede ser explicada por el descontento de la población que se expresa en la protesta social desarticulada y dispersa territorialmente, así como por la resistencia a la implementación de la legalidad, lo que impide su aplicación. Todo ello en un contexto histórico de efectividad desigual, por lo que la acción política se limita a los intereses particulares, al pragmatismo y al corto plazo.

Carmen Ilizarbe ha centrado su mirada en comprender el sentido, posibilidades y límites de las protestas en el Perú.¹⁸⁸ Para ello, considera necesario entender que el comportamiento de las personas no se guía solo por las instituciones, sino por prácticas arraigadas a partir de sus vivencias concretas, más si la institucionalidad formal es débil. Por ello, una sociedad diversa como la peruana también generará una pluralidad de perspectivas y entendimientos políticos, lo que implica que pueden existir distintos significados de conceptos tan importantes como el de democracia. Entiende que en el país ha ocurrido un proceso de erosión de la institucionalidad política, en particular de la representación, afectado por la persistencia de la desigualdad, el fortalecimiento de tendencias autoritarias y la expansión de la corrupción, lo cual ha

¹⁸⁶ Ganoza, Carlos y María Claudia, Augusto. Gobernabilidad democrática y desarrollo en el Perú pospandemia. Lima, Perú, Debate, 2021.

¹⁸⁷ Pajuelo, Ramón. La rebelión de la realidad. Crisis, descomposición política y estallido en el Perú (2016-2024). Lima, La Siniestra Ensayos, 2024, pp. 13-45.



© Nuria Angeles Tapia
/ PNUD Perú / IDH

socavado las bases de la ciudadanía, del imperio de la ley y de la primacía del interés general.

Ante esta erosión de la institucionalidad política, Ilizarbe considera que las protestas sociales —con toda su heterogeneidad— constituyen una forma específica de ejercicio de la idea de “soberanía popular”, lo cual ha abierto una arena de acción política colectiva y extrainstitucional —que denomina “la calle”— con un importante impacto en el sistema político formal, que llega a tener un poder de “veto” sobre alguna de sus decisiones, así como una capacidad de defensa (positiva) de las elecciones (y el voto). Este espacio público e informal ha servido para expresar demandas sociales desatendidas por el sistema político e inadecuadamente canalizadas por los mecanismos de la representación política. Sin embargo, la pluralidad de sujetos —reflejo de la diversidad y pluralidad de la sociedad peruana— constituye también un límite importante para la articulación de proyectos políticos de mayor envergadura.¹⁸⁸ No obstante, dichas diferencias no han impedido que en determinados momentos sea posible identificar consensos mínimos que canalicen la convergencia, lo que hace posible la construcción de coaliciones políticas más efectivas en contextos democráticos.

En el Perú ha ocurrido un proceso de erosión de la institucionalidad política, en la que persiste la desigualdad, la corrupción se expande y hay una tendencia al autoritarismo, lo que afecta el interés general. En dicho contexto, las protestas sociales —con sus límites— constituyen una expresión de la soberanía popular, que puede tener influencia en las decisiones estatales.

Como Ilizarbe, **Eduardo Ballón** ubica los recientes estallidos sociales en el contexto de la crisis política caracterizada por los conflictos entre los poderes estatales en un escenario de erosión democrática, crisis de representación y de los límites de las respuestas institucionales a las diversas demandas sociales, incluyendo el proceso de descentralización, en un contexto de fragmentación y polarización política y de escasez de liderazgos. A eso se suma la influencia creciente de las economías ilegales sobre el sistema político, en sus diferentes niveles, mientras se extienden los espacios de competencia entre las élites formales, informales e ilegales. Durante el siglo XXI, sostiene Ballón, no

¹⁸⁸ Ilizarbe, Carmen. La democracia y la calle. Protestas y contrahegemonía en el Perú. Lima, IEP, 2022.

¹⁸⁹ Ilizarbe, Carmen. Soberanía Popular y Sujetos Políticos Emergentes: Reflexiones desde el Perú del Siglo XXI. En: Anuario de la Escuela de Historia Virtual – Año 13 – N° 21 – 2022, pp. 75-96.

ha podido producirse una matriz de integración social, tarea que no pueden desarrollar los mercados. Se viene alentando, en cambio, un enorme individualismo y una mayor incertidumbre. La situación que vive actualmente el Perú es una crisis de la cohesión social, en la cual los individuos interactúan, en las distintas relaciones que sostienen —formales, informales o ilegales—, entre grandes disparidades de poder, sin encontrar en el corto plazo ni fuerza política ni capacidad de agencia para fijar un rumbo compartido. La crisis democrática está ligada directamente tanto a la situación estatal como a los problemas de una sociedad que muestra significativos niveles de exclusión, discriminación, fragmentación, dispersión y heterogeneidad.

Para Ballón, las vías que apuesten por fortalecer la gobernabilidad democrática tendrán altas y bajas, en términos de movilización como de contenido de las agendas. Sin embargo, se necesitará construir puentes entre las demandas institucionales y de inclusión, en un lado, y aquellas otras ligadas a los derechos y la igualdad, en el otro. En el largo plazo, sin embargo, será necesario desarrollar las capacidades de los integrantes de la sociedad para establecer un contrato social y un régimen de distribución de los recursos materiales y simbólicos, que logre, a partir de ello, bienestar y solidaridad (nivel socioeconómico), derechos y ciudadanía (nivel sociopolítico), así como reconocimiento e identidad (nivel sociocultural). En este contexto, la política democrática debería convertirse en el campo en el cual se confronten los distintos proyectos de orden social y político, sobre la base de la participación y el pluralismo. Esta vía demanda escuchar y aprender continuamente.¹⁹⁰

El Perú enfrenta una crisis política caracterizada por los conflictos entre los poderes estatales, fragmentación y polarización social, política y de escasez de liderazgos, crisis de representación y una deficiente efectividad, mientras crecen las economías ilegales y las asimetrías de poder. Por ello, para fortalecer la democracia, serán necesarios puentes entre las demandas institucionales y aquellas otras ligadas a los derechos y, en el largo plazo, se requerirá un nuevo contrato social para el bienestar, y es la política democrática la vía.

Alberto Vergara ha elaborado diversos trabajos que presentan una lectura sobre la situación del sistema político en el Perú¹⁹¹, usando el concepto de “republicanismo”, entendido como un orden político y social basado en el autogobierno y la no dominación, es decir, una situación en la cual las personas son, a la vez, gobernantes y gobernados, y en donde no están dominadas —ni siquiera potencialmente— por un tercero. Los individuos no son súbditos sino ciudadanos. Esto supone la existencia de una comunidad de semejantes, de iguales (república en tanto sociedad) y un orden político que procure la igualdad ciudadana, y que garantice que el mérito y el esfuerzo, la responsabilidad

y la solidaridad sean las herramientas con las que cuentan las personas para construir el destino que quieren para sí, en donde rija el imperio de la ley y la igualdad normativa (república en tanto gobierno). Este concepto le sirve a Vergara como eje del análisis y también como ideal normativo. Desde este enfoque, la raíz de los problemas que enfrenta el Perú (y muchos otros países en América Latina) es la distancia que separa la promesa de vida republicana, que vino con el nacimiento del Estado peruano, y una realidad social, económica y política marcada por la inequidad, un tema que denomina “la trampa de las repúblicas a medias” o “república defraudada”.

En lo que concierne al orden político, Vergara observa que el poder es utilizado horadando el imperio de la ley e instalando prácticas patrimoniales, las que priorizan el favor y las prebendas personales y ponen por delante el interés particular sobre el general, condiciones que se perpetúan gracias a lo que Acemoglu y Robinson denominan “instituciones extractivas”¹⁹². Para comprender las razones de esta situación, y plantear posibles salidas, el autor analiza tres dimensiones: las características del sistema económico, la situación de los sectores con un gran impacto en el desarrollo humano y la gobernanza democrática.

En primer lugar, en lo que concierne a la dimensión económica, considera que el problema es la existencia de lo que denomina un “capitalismo incompetente”. Este es un modelo en el que las empresas deben su rentabilidad a los lazos con el poder político y no a las mejoras en la productividad (innovación, capacidades humanas, etc.), que derivan en empleos de menor calidad y en un menor peso de la competencia empresarial, factores que reducen su contribución al bienestar del país. Este sentido común es compartido en el ámbito de la informalidad y de las economías ilegales. Esto dificulta la tarea de generar mayor igualdad y vuelve al país muy dependiente de factores externos. Por lo tanto, una tarea crucial es alentar el desarrollo de mercados productivos y competitivos que reduzcan paulatinamente el peso de la informalidad y, en especial, el de las economías ilegales. Para lograr lo anterior, es indispensable contar con un Estado capaz de desarrollar ese tipo de mercados y lograr un pacto fiscal que pueda sostener dicho esfuerzo.

En segundo lugar, con respecto a los sectores con impacto directo en el desarrollo humano, es necesario priorizar la atención de aquellos que afectan más en la calidad de vida y en el desarrollo de capacidades, entre los que tenemos la seguridad ciudadana —la cual genera una preocupación creciente—, la educación y la salud. Son áreas en donde la falta de capacidades estatales y la inequidad —en acceso y calidad de los servicios— siguen siendo características dominantes.

Finalmente, en lo que concierne a la gobernanza democrática, Vergara enfatiza la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*), y son más débiles los que vienen de abajo hacia arriba (verticales, como aquellos entre Estado y sociedad), que los interinstitucionales (horizontales),

fenómeno que produce “democracias desraizadas” (un concepto acuñado por Juan Pablo Luna), en donde se han diluido los vínculos entre los representantes y la sociedad, y en donde el sistema político tiene “gran dificultad para capturar las demandas, las esperanzas y los repudios de los representados”, lo que ocasiona un sentimiento de lejanía con el orden formal (legal e institucional). Los actores políticos carecen de lazos fuertes con la sociedad que buscan representar, y actúan sin mecanismos de rendición de cuentas o contrapesos que los impulsen a considerar las demandas sociales. Esto pone en particular desventaja a quienes tienen menos poder económico, y deben enfrentar más dificultades para obtener representación o para poder incidir en las decisiones del sistema político. A esto se le suman los incentivos que tienen los liderazgos de obtener apoyo popular mediante discursos polarizadores que, a su vez, dificultan la cooperación y propuestas populistas que, al incumplirse, llevan a nuevas frustraciones. En resumen, “es el cortocircuito representativo, en buena medida, el que hace que nuestras repúblicas queden a medias”.

Frente a la situación descrita, Vergara propone priorizar el combate a la infiltración de los intereses ilegales, así como fortalecer los mecanismos que permiten a la ciudadanía influir en el diseño e implementación de las políticas públicas, para lo cual es necesario fortalecer a los actores de la sociedad civil interesados en promover reformas orientadas al interés general. Un desafío adicional al de fortalecer las capacidades estatales es extender la efectividad del imperio de la ley. Incluso cuando un Estado se hace más capaz, la debilidad del imperio de la ley puede generar que esa fuerza no se traduzca en la atención de los intereses comunes. Diversos acuerdos informales —e ilegales— pueden preservar la ineffectividad del sistema político, tanto en términos de capacidades como de la eficacia de la ley. Reformar esta situación demandará un proceso contencioso, en donde los sectores que buscan alterar el *statu quo* chocarán con quienes ganan con mantener el estado de las cosas, lo cual demandará la ambición constante y responsable de sostener las reformas en el tiempo. De igual modo, resulta necesario un pluralismo político garantizado por la presencia de sectores moderados relevantes que reduzcan los incentivos hacia la polarización.

La raíz de los desafíos que enfrenta el Perú es la distancia que separa la promesa de vida republicana, de una realidad marcada por la inequidad y la priorización de intereses personales. Por ello, en lo económico, es crucial alentar la productividad y la competitividad, y reducir la informalidad y la ilegalidad. En el campo de la gobernanza democrática, es necesario enfrentar la infiltración de intereses particulares, fortalecer la participación ciudadana y mejorar la efectividad.

Danilo Martuccelli ha propuesto una lectura de la sociedad peruana a partir de la comprensión de las transformaciones que han sufrido los individuos en el Perú durante las últimas décadas. Diversos procesos históricos y sociales han conducido al desarrollo de un tipo especial de individuo que, en lugar de confiar en un marco institucional que ordene su vida, ha optado por un modo de vida alejado de la formalidad y sin marcos ordenadores fuertes.

Martuccelli ha acuñado el concepto de “sociedad desformal” para describir la sociedad peruana actual. Esta surgió de un proceso de décadas de “desformalización” de las relaciones económicas (informalidad económica), sociopolíticas (desbordes sociales) y culturales (“achichamiento” cultural). En este tipo de sociedad, los límites de las esferas formales, informales e ilegales son sinuosos. Estas interacciones al margen de lo institucional generan recursos útiles que las personas aprovechan pragmáticamente para prosperar o, simplemente, sobrevivir y, de alguna manera, terminan siendo preferidos sobre el desencanto que provoca lo formal. Esto lleva a la vivencia de un mundo sin formas o marcos ordenadores fuertes (en ese sentido, “desformal”), en donde las relaciones sociales terminan siendo puros juegos de asimetrías de poder, lo cual, desde luego, aumenta la incertidumbre y el riesgo de la arbitrariedad.¹⁹³ La crisis del sistema político es, en gran medida, otra dimensión de este proceso.

En vista de este escenario, Martuccelli se pregunta: ¿cómo avanzar en la puesta en forma de la sociedad? ¿Cómo romper con la espiral perniciosa del enfrentamiento entre instituciones e individuos? Una primera respuesta es seguir la ruta de las pe-

¹⁹⁰ Ballón, Eduardo. A manera de balance: reflexiones para comprender, dialogar y construir una salida democrática al estallido social. En: Monge, Carlos; Burneo, María Luisa y Dammert, Juan Luis. Crisis política y estallido social en el Perú. Una mirada con perspectiva histórica y desde las regiones. Lima, SEPIA, 2024, pp. 33-95.

¹⁹¹ Esta reseña está basada principalmente en las ideas expuestas en Vergara, Alberto. Repúblicas defraudadas. ¿Puede América Latina escapar de su atasco? Lima, Crítica, 2023. De sus otras publicaciones, es importante considerar Vergara, Alberto. Ciudadanos sin república de la precariedad institucional al descalabro político. Lima, Planeta, 2018, y Vergara, Alberto. Compra y calla: representar y gobernar en el Perú contemporáneo (1992-2021). En: Drinot, Paulo y Vergara, Alberto (editores). La condena de la libertad. De Túpac Amaru II al bicentenario peruano en seis ensayos y un colofón. Lima, Crítica – Universidad del Pacífico, 2022. En el capítulo 5 analizaremos la evaluación que realiza sobre el régimen político democrático junto con Rodrigo Barrenechea en la introducción del libro Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina), del 2024.

¹⁹² Las instituciones extractivas son aquellas que “extraen” recursos de determinados sectores en favor de las élites dominantes, y reservan los beneficios de las actividades económicas y políticas para una minoría. En contraste, las instituciones inclusivas son aquellas que establecen marcos de alcance universal (de ahí lo inclusivo) que reducen la incertidumbre y brindan garantías para la inversión y la innovación. Acemoglu, Daron y James Robinson. Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Madrid: Deusto Ediciones, 2012.

¹⁹³ Martuccelli, Danilo, La sociedad desformal. En: Portocarrero, Felipe y Vergara, Alberto. Aproximaciones al Perú de hoy desde las ciencias sociales. Lima, Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico, 2019, pp. 15-31.

queñas reformas, más que en los pactos sociales refundadores, para lo cual hay pasos que parecen más cercanos y viables, mientras otros requerirán de mucho más tiempo, pues deberán enfrentar grandes resistencias. En segundo lugar, la puesta en forma —en términos de este informe: construir una mejor gobernabilidad— pasa por reconocer las respuestas que han dado los individuos como un insumo clave para la construcción de las instituciones de alcance universal. En tercer lugar, es necesario reemplazar las simples rencillas, enconos u hostilidades —alimentadas muchas veces por visiones maniqueas— por una cultura del conflicto (democrático), lo cual implica reconocer que no existen enemigos —personales— sino adversarios respecto de determinados proyectos de ordenamiento social en pugna. Esto demanda intentar excluir el recurso a la violencia y renunciar a encontrar soluciones unilaterales a los desafíos colectivos. En cambio, esta cultura alejada del conflicto lleva a construir nuevas formas (pactos sociales) que enfrenten los desafíos del país (sociales, económicos, culturales o políticos) de manera antagónica y haciendo explícitos los intereses de los actores.

Desde esta perspectiva, las soluciones no son simple producto del conocimiento experto —que desde luego es importante— sino de procesos que generen consensos. La institucionalidad que resulte de cada etapa de este proceso es una tregua del antagonismo, no su disolución, y se fortalece gracias a su legitimidad y el consiguiente respeto que adquiera. En la medida que estas posiciones divergentes son explícitas y sometidas a procesos de deliberación públicos demandan siempre justificación y que se dejen de lado las transacciones soterradas. De esta manera, se irán ampliando paulatinamente más capacidad estatal y mayor legitimidad. Por ejemplo, una administración con mayor capacidad puede proveer bienes y servicios públicos que respondan a las prioridades de la sociedad y hacer tangible a quienes aporten sus tributos (antiguos y nuevos) la relevancia de sus aportes, lo cual refuerza el compromiso con el proceso.¹⁹⁴

Finalmente, desde la mirada de Martuccelli, también es necesaria mucha imaginación para establecer lazos que unan distintas formas de gobierno (comunitarias, participativas, liberales), que preserven la heterogeneidad de los poderes y el pluralismo de la sociedad, y que hilvanen distintas expresiones de la gobernanza democrática, como la formal, la electoral, la democratización social, la rendición de cuentas (*accountability*), el equilibrio de poderes, la igualdad ante la ley, la soberanía popular, el imperio de la ley, el Estado social. Es una difícil tarea en la cual el horizonte de los derechos humanos puede cumplir un papel organizador.¹⁹⁵

El individuo en el Perú actúa en un contexto carente de marcos ordenadores fuertes, por lo cual pueden agudizarse las asimetrías de poder e incrementar la incertidumbre y el riesgo de arbitrariedad. Frente a ello, plantea emprender pequeñas reformas, cercanas y viables; construir una mejor gobernabilidad; e impulsar una cultura de los conflictos. Asimismo, es necesario pensar en formas de gobernanza democrática que atiendan los distintos imaginarios que existen sobre las formas de gobierno.

Las ideas de **Eduardo Dargent** pueden ilustrar la magnitud de las dificultades que existen para intentar impulsar las reformas que mejoren la gobernabilidad en el Perú y para construir las instituciones que favorezcan el bienestar colectivo. Un primer punto propuesto es que dichas reformas deben surgir de enfoques pragmáticos, incluyendo el ensayo-error, a partir de un conocimiento de los límites y oportunidades que existen para construir capacidad estatal y promover el desarrollo humano, antes que de modelos dogmáticos (recetas). En segundo lugar, debe reconocerse la existencia de una estructura social e institucional que va a apostar por el *statu quo* y que puede ser inmune al simple cambio legal o la promoción de valores, y que puede actuar en contra de los intentos de reforma. En tercer lugar, se requiere entender que el propio proceso de reforma necesita de ciertas capacidades estatales mínimas tanto para el diseño y la aprobación política como para la implementación. Dada la debilidad estatal, es un desafío hacer reformas y, a la vez, buscar fortalecer las capacidades estatales, en particular en campos como la calidad de la burocracia, la regulación, la presencia territorial efectiva, el acceso a la justicia y la lucha contra la corrupción, la promoción de una mayor productividad y competitividad de la economía, y la provisión de servicios públicos que permitan expandir las capacidades de las personas. Finalmente, en cuarto lugar, se debe abordar la existencia de diversos grupos de actores políticos cuyos creencias o intereses los hacen hostiles a ciertas reformas. En un artículo escrito por Dargent, junto a Feldman y Luna, se sostiene que la capacidad del Estado peruano se ha mantenido baja debido a las capacidades relativamente mayores de aquellos actores que lo desafían. Estos rivales estatales lograron apropiarse de los ingresos que traen los altos precios de las materias primas, a través de economías ilegales e informales cada vez más rentables.¹⁹⁶ Para enfrentar estos retos, es necesario construir

¹⁹⁴ Martuccelli, Danilo. La Sociedad Desformal. El Perú y sus encrucijadas. Sao Paulo, Plataforma Democrática, 2021.

¹⁹⁵ Martuccelli, Danilo. El otro desborde. Ensayos sobre la metamorfosis de la realidad peruana. Lima, La Siniestra Ensayos, 2024.

¹⁹⁶ Dargent, Eduardo; Feldmann, Andreas, y Luna, Juan Pablo. Greater state capacity, lesser stateness: Lessons from the Peruvian commodity boom. *Politics and Society*, 45(1), 2017, pp. 3-34.



© Nuria Angeles Tapia / PNUD Perú / IDH

coaliciones de actores interesados en las reformas, que estén unidos por un cierto futuro compartido y que generen la suficiente confianza para poder sostener el esfuerzo.¹⁹⁷

Las reformas requeridas deben surgir de enfoques pragmáticos para construir capacidad estatal y promover el desarrollo humano, y debe tenerse en cuenta que parte de los actores y organizaciones prefieren el statu quo, por lo que van a actuar en contra de estos intentos. Ante ello, es necesario contar con coaliciones amplias que sostengan dichas reformas.

Jorge Aragón y Diego Sánchez, a partir de una investigación cualitativa,¹⁹⁸ nos ofrecen un panorama de las percepciones y actitudes de las personas frente al Estado peruano, así como evaluaciones sobre su funcionamiento y legitimidad. Un primer hallazgo es la sensación muy extendida de que la vida de las personas en el Perú está fuertemente influenciada por las decisiones que adoptan las autoridades e instituciones vinculadas al Estado. También existe una consciencia del vínculo ciudadano que debería existir entre las personas y el sistema político, a través de la representación política y deberes como el pago de tributos para el sostenimiento estatal. A partir de esto, la realidad de dicha relación genera en las personas sensaciones negativas y de malestar, en particular en los que viven fuera de Lima. Por otro lado, el poder estatal se percibe como débil, incluso subordinado a actores con poder económico, mientras debe lidiar con otras formas de poder también importantes (religioso, medios de comunicación, fuerzas armadas, crimen organizado). Estos actores tienen la capacidad de influir (en particular con los recursos económicos) en las instituciones representativas y en las decisiones del aparato estatal a favor de sus intereses particulares.

Los autores sostienen que estas percepciones refuerzan la narrativa que, a fines de los años ochenta del siglo XX, Gonzalo Portocarrero y Patricia Oliart denominaron “idea crítica”, una teorización sobre el funcionamiento de la sociedad peruana que considera al interés económico como la motivación principal de las élites gobernantes, por lo que estas buscarían asegurar o aumentar las posibilidades de explotación y de obtención de prebendas del sector económico, lo cual es escondido detrás de palabras y razones que son solo “intentos de confundir y crear ilusiones sin base”. Como resultado, la trayectoria histórica peruana estaría marcada por el conflicto de explotadores (claros en sus objetivos) y explotados (que no siempre tienen

claridad de su situación).¹⁹⁹ Aragón y Sánchez consideran que esta narrativa alimenta actitudes (alta valoración de la soberanía popular, antielitismo y visión maniquea de la sociedad) que conducen a elegir liderazgos populistas.²⁰⁰

Por otro lado, este estudio señala que existe una percepción mayoritaria sobre la enorme brecha que separa la expectativa sobre el funcionamiento estatal (por ejemplo, la atención efectiva de demandas en materia de salud, educación o empleo), y las decisiones y acciones que adoptan las autoridades y funcionarios. Todo esto genera problemas tanto por su ausencia como por su presencia —esporádica o no—, que está ligada a muchas experiencias de arbitrariedad que lo vuelven un obstáculo para la vida de las personas, en particular para quienes tienen menos poder. Las personas entienden que esta situación es resultado de las asimetrías de poder en las que viven, y se crea una sensación generalizada de frustración e indignación que termina por provocar una solidaridad colectiva frente a las autoridades.

El desacato a la legalidad es justificado por los juicios compartidos sobre su ineffectividad, su arbitrariedad (o injusticia), por ser un obstáculo para el logro del sustento personal y familiar, y por la propia deslealtad de los funcionarios con la ley. Esto refuerza la idea de que cada uno debe defender su propio interés, incluso a costa de la legalidad. Más que un cálculo de costo-beneficio, la ley es dejada de lado como un “acto de resistencia cotidiana”, una crítica al orden formal (que plantea exigencias implícitas), reduciendo las restricciones que imponen los gobernantes, las que, a pesar de ser pequeñas, pueden tener un gran efecto agregado.²⁰¹ Los representantes electos pueden responder a esta situación siendo funcionales y tolerantes a las prácticas de evasión o trasgresión legal con el fin de obtener apoyo político. Junto a los actos de resistencia, estaría activo el llamado “mito del progreso”, la idea por la cual la inversión de las familias en la educación de sus integrantes es la vía más segura hacia la mejora de las condiciones de vida. De esta manera, las personas demandan al Estado servicios y bienes que apoyen dicho esfuerzo, y, a la vez, esperan que no obstaculice su progreso.

Finalmente, Aragón y Sánchez encuentran en su investigación que las autoridades no poseen las características que las personas esperan (preparación, experiencia, conocimiento de la realidad, selección meritocrática, honestidad), ni se percibe un interés común o compartido entre autoridades y la mayoría de gobernados. Las autoridades priorizarían su propio interés —y el de sus cercanos—, con lo cual terminarían sirviendo solo al interés de los poderosos, en particular la élite

¹⁹⁷ Dargent, Eduardo. El páramo reformista. Un ensayo pesimista sobre la posibilidad de reformar el Perú. Lima, Fondo Editorial de la PUCP, 2021.

¹⁹⁸ Aragón, Jorge y Sánchez, Daniel. La ilegitimidad del poder político en el Perú. Lima, IEP, 2023.

¹⁹⁹ Portocarrero, Gonzalo y Oliart, Patricia. El Perú desde la escuela. Lima, Universidad del Pacífico, 2021, pp. 83-94.

²⁰⁰ Los autores citan al respecto un reciente trabajo de Carlos Meléndez. Meléndez, Carlos. Populistas ¿Cuán populistas son los peruanos? Un estudio empírico. Lima, Debate, 2022.

²⁰¹ Scott, James C. Domination and the Arts of Resistance. Hidden Transcripts. New Haven, University Yale Press, 1991, p.192.

económica. Así, el poder estatal enfrenta un claro déficit de legitimidad, con amplios sectores de la población que perciben la ausencia de una legalidad efectiva, la arbitrariedad en las reglas, la desconexión con los representantes, y a autoridades sin los atributos personales necesarios y que priorizan sus intereses particulares. Esto “nos habla de una comunidad y de un Estado con severas limitaciones para organizar los vínculos entre quienes

tienen y no tienen poder, entre quienes tienen la prerrogativa o la pretensión de ser obedecidos y quienes deberían obedecer, entre los que gobiernan y los gobernados”.²⁰² Sin legitimidad, es probable que el poder político se ejerza de formas más autoritarias o apelando a la coerción como forma de conseguir obediencia. El desafío, desde luego, es construir un Estado que responda a las demandas y gane legitimidad.

El sistema político muestra síntomas de una débil legitimidad. El desafío consiste en construir un Estado que responda a las demandas y gane legitimidad.

Aspectos comunes de los aportes recientes. ¿Qué lecciones podemos extraer de estos aportes a la comprensión del funcionamiento del sistema político y de las deficiencias que presenta la gobernabilidad democrática? Aunque los objetivos, estrategias metodológicas, alcances, fundamentos teóricos y las conclusiones de los trabajos reseñados son variados, sus resultados muestran muchas coincidencias con el diagnóstico que presentamos en el capítulo anterior y con el análisis que abrió el presente capítulo. ¿Cuáles son esos puntos en común?

a. La limitada efectividad del sistema político, con importantes brechas territoriales, tanto en lo que concierne a sus capacidades estatales como en la extensión del imperio de la ley.

b. Débil legitimidad del sistema político, debida a múltiples causas (inefectividad del sistema político, percepción de arbitrariedad, predominio de los intereses particulares sobre los generales, calidad de los representantes, etc.), lo que abre un riesgo de optar por alternativas autoritarias sostenidas en la coerción.

c. Mecanismos de representación y participación política disfuncionales, que no logran establecer una conexión positiva entre las demandas ciudadanas y las respuestas del sistema político.

d. La existencia de una vida política (y social) marcada por las asimetrías de poder.

e. El desafío que implica impulsar reformas que fortalezcan la gobernabilidad democrática.

Las tendencias que han llevado al estado actual del sistema político tendrían diversas explicaciones, las cuales provienen tanto del propio sistema como de las dimensiones sociales, económicas y culturales que lo rodean. Las deficiencias de la gobernabilidad refuerzan los mecanismos que impiden mejorar la efectividad y la legitimidad política. En particular, varios de los estudios mencionados observan cómo las personas han elegido diversas

vías para enfrentar y reclamar por esta situación, incluyendo la evasión y transgresión normativa, y justifican esta conducta en las propias deficiencias de la gobernabilidad.

En cambio, los mecanismos que podrían ayudarnos a revertir la situación actual (particularmente en lo relacionado con el ejercicio de las libertades políticas) enfrentan diversas limitaciones para poder alentar decisiones de las autoridades que respondan al interés común. Además, muestran la fuerza que pueden tener los actores que defienden el *statu quo*, en la medida que pueden obtener ganancias de la situación, sean materiales o simbólicas. En este contexto, cobran relevancia las identidades políticas y las formas de representación negativas. Una identidad política negativa consiste en el rechazo sostenido de un individuo a votar por un partido —o sector político— en particular.²⁰³ La representación política negativa se enfoca en plantear opciones contra los otros, en lugar de afirmar las opciones del grupo que pretende representar (representación positiva).²⁰⁴ Estos elementos reforzarían las prácticas populistas y la polarización política.

Aunque los autores coinciden en reconocer lo difícil que resulta el cambiar el rumbo actual, no dejan de resaltar las oportunidades que pueden presentarse. Las vías para ajustar el rumbo pasarían tanto por alentar la acción colectiva de quienes podrían verse beneficiados por la mejora del sistema político como por el desarrollo de estrategias de reforma progresivas y secuenciales que permitan ganar efectividad y legitimidad paulatinamente. Sin embargo, también señalan la diversidad y pluralidad de visiones sobre lo que es y debería ser la institucionalidad política, lo cual dificulta la construcción de agendas compartidas. En el siguiente acápite, ahondaremos en la relevancia que tienen las libertades políticas y la extensión del imperio de la ley, como puntos de apoyo de un proceso que permita transitar hacia una gobernabilidad democrática que promueva el desarrollo humano.

²⁰² Aragón, Jorge y Sánchez, Daniel. La ilegitimidad del poder político en el Perú. Lima, IEP, 2023, p. 210.

²⁰³ Meléndez, Carlos. El mal menor: vínculos políticos en el Perú posterior al colapso del sistema de partidos. Lima, IEP, 2019.

²⁰⁴ Costa, Mía. How politicians polarize. Political representation in an age of negative partisanship. Chicago, The University of Chicago Press, 2025.



© Nuria Angeles Tapia
/ PNUD Perú / IDH

3.3. El papel de la voz, la igualdad política y el imperio de la ley en el proceso de transformación de la gobernabilidad

El punto más fuerte a favor de las formas políticas que ya ha alcanzado la democracia [incluso aquellas relativamente rudimentarias como el voto popular, el gobierno de la mayoría, etc.] es que implican un grado de consulta y un debate que permiten descubrir las necesidades y los problemas sociales. [...] Obliga a reconocer que existen intereses comunes, aunque el reconocimiento de cuáles son sea confuso; y la necesidad que impone de debate y publicidad aporte cierta clarificación de cuáles son. El hombre que lleva el zapato sabe mejor que nadie qué le aprieta y dónde le aprieta, aunque el zapatero experto sea el que mejor sepa cómo remediar el problema.

John Dewey²⁰⁵

Debemos reiterar que **la voz**, es decir, **el ejercicio de las libertades políticas que hacen posible que las personas puedan influir en los procesos que determinan sus vidas**, es un componente central de la idea de desarrollo humano y uno de los pilares del concepto de gobernanza democrática. Con relación a lo primero, las libertades políticas y la autonomía (agencia) son constitutivas del desarrollo humano, y, a la vez, un medio para impulsar las políticas y decisiones colectivas que promueven

el desarrollo humano. Por otro lado, la gobernanza democrática, tal como la hemos definido para este informe, es entendida como las (inter)acciones entre los actores estatales y no estatales para formular e implementar políticas y reformas sociales, económicas e institucionales relacionadas con el acceso o el ejercicio del poder, con el objetivo de mejorar la gobernabilidad de los sistemas políticos, lo cual está muy conectado con los procesos y mecanismos de participación y representación política.²⁰⁶

El desarrollo humano hace hincapié en los valores, las creencias y las aspiraciones de las personas al determinar las acciones que las sociedades pueden llevar a cabo para configurar nuestro futuro común. También llama la atención sobre los procesos de elección y deliberación social y sobre la importancia crucial del razonamiento público para promover resultados justos. La capacidad de las personas para participar en cualquier proceso de acción colectiva depende tanto de su capacidad individual como de la disponibilidad de vías prácticas para influir en las políticas y las decisiones.

PNUD,
Informe sobre Desarrollo Humano
2023/2024

La voz, la agencia y la participación pueden funcionar como contrapesos de las asimetrías de poder existentes en una sociedad. Estos delicados equilibrios hacen posible la vigencia del principio de la igualdad política, es decir, el principio de igual consideración de las preferencias e intereses al momento de adoptar decisiones políticas, una situación en la cual las voces de las personas que integran la comunidad política “se expresan por igual y se escuchan por igual”. De este principio, por ejemplo, deriva la idea de que, en un proceso electoral, cada elector debe contar con un voto cuyo valor sea idéntico al del resto de electores. La igualdad política mantiene una fuerte relación con principios como la igualdad ante la ley, y con derechos como la libertad de expresión, la libertad de prensa, de asociación política, de información, y las múltiples formas de expresar la voz, más allá de los mecanismos electorales.²⁰⁷

La igualdad en la participación política es crucial, pues le permite a la ciudadanía informar a las élites gobernantes de sus necesidades y preferencias, y presionar por su atención. La participación ciudadana eficaz es un mecanismo clave para avanzar hacia la vigencia efectiva de la igualdad política. A través de este involucramiento, las personas

que integran una comunidad política democrática intentarán designar y remover a quienes ocupen los cargos públicos —a través de procesos electorales—, así como controlar e influir en lo que hacen las autoridades electas y la administración estatal (políticas y gestión pública), directamente o a través de sus representantes. La participación política proporciona el mecanismo por el que la ciudadanía puede comunicar sus intereses, preferencias y necesidades, y generar presión para que el sistema político responda. También le permite reaccionar ante decisiones, políticas y normas que considere arbitrarias, y presionar por cambios en ellas.²⁰⁸

Más allá de su reconocimiento formal, ¿puede la igualdad política concretarse y ser eficaz en un contexto de desigualdades socioeconómicas y asimetrías de poder? Desde luego, aquellas personas o grupos que concentren más recursos del poder pueden utilizarlos para lograr una mayor influencia en las decisiones del sistema político, en particular cuando la desigualdad es muy grande. Además, la acumulación de los recursos económicos en una pequeña minoría puede darle a esta un formidable recurso del poder, bajo cualquier tipo de sistema político o estructura de gobernanza, lo que explica por qué la desigualdad política extrema está acompañada de la desigualdad material extrema.²⁰⁹

No hay duda de que, para poder ejercer la igualdad política formal —desde la elección de autoridades, la protesta pacífica o hacer rendir cuentas a las autoridades— se requieren capacidades y recursos, tales como tiempo, información, financiamiento y protección ante posibles represalias por ejercer sus derechos políticos. De ahí que el desarrollo humano potencie el ejercicio de las libertades de agencia, incluyendo las políticas, al expandir las capacidades de las que gozan las personas.²¹⁰ Sin estas condiciones, es más difícil, aunque no imposible, ejercer las libertades políticas.²¹¹ Por ello, el reconocimiento formal de la igualdad política, aunque es valioso en sí mismo, debe estar acompañado de las condiciones para potenciar su eficacia, y así aumentar la posibilidad efectiva de lograr una atención equitativa por parte de las autoridades.

Sin embargo, la política es una actividad intrínsecamente relacional, interactiva y participativa. Para entender el poder, entonces, no solo debemos

²⁰⁵ Dewey, John. *The public and its problems*. Ohio, Ohio University Press, 1927.

²⁰⁶ PNUD. *Gobernanza democrática, gobernanza efectiva y desigualdad en América Latina*. Nueva York, PNUD – IDEA Internacional, 2025. p. 5.

²⁰⁷ Verba, Sidney. *Political equality. What is it? Why do we want it?* Harvard University, 2001. Russell Sage Foundation Report. Disponible en: <https://www.russellsage.org/research/reports/political-equality> y Verba, Sidney. *Would the Dream of Political Equality Turn out to Be a Nightmare? Perspectives on Politics, Volume 1, Issue 4, December 2003*, pp. 663 - 679.

²⁰⁸ Verba, Sidney. *Political equality. What is it? Why do we want it?* Harvard University, 2001. Russell Sage Foundation Report. Disponible en: <https://www.russellsage.org/research/reports/political-equality> y Verba, Sidney. *Would the Dream of Political Equality Turn out to Be a Nightmare? Perspectives on Politics, Volume 1, Issue 4, December 2003*, pp. 663 - 679.

²⁰⁹ Las estructuras oligárquicas “surgen porque algunos actores consiguen acumular enormes concentraciones de poder y luego utilizan una parte de esos recursos para la defensa de su riqueza, incluso bajo un régimen democrático”. Winters, Jeffrey. *Oligarquía*. Barcelona, Arpa, 2024. p. 39.

²¹⁰ Verba, Sidney. *Political equality. What is it? Why do we want it?* Harvard University, 2001. Russell Sage Foundation Report. Disponible en: <https://www.russellsage.org/research/reports/political-equality> y Verba, Sidney. *Would the Dream of Political Equality Turn out to Be a Nightmare? Perspectives on Politics, Volume 1, Issue 4, December 2003*, pp. 663 - 679.

²¹¹ O'Donnell, Guillermo. *Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina*. En: Méndez, O'Donnell y Pinheiro (compiladores), *Buenos Aires: Editorial Paidós*, 2002. pp. 305-336. p. 310.

mirar la manera como están distribuidos los recursos en la sociedad, sino también requerimos observar la naturaleza y la calidad de las **relaciones sociales**. Así, la igualdad política depende también de cómo se relacionan las personas entre sí en el sistema político, por ejemplo, si se tratan sin discriminación y sin estigmas. También implica que el proceso político es dinámico, es decir, los múltiples actores que intervienen pueden generar acuerdos o arreglos de convivencia cuyo contenido no deriva simplemente de cómo están asignados los recursos.

La igualdad política es, por lo tanto, una cuestión de proceso y de cómo se relacionan las personas entre sí en la vida política. No debe concebirse como un elemento que comprende o se deriva solo de la manera como se hayan distribuido previamente los recursos.²¹² De ahí que los acuerdos que surjan como resultado de la actividad política pueden modificar la asignación de dichos recursos, más allá de cómo calificuemos dicha redistribución, incluyendo aquellos necesarios para potenciar la propia igualdad política. Basta recordar que alcanzar la ciudadanía formal y universal ha sido en el Perú un proceso largo y difícil, lleno de vaivenes, como vimos al inicio del capítulo anterior. Pese a la situación de desigualdad histórica existente, diversas coyunturas críticas y múltiples expresiones de acción colectiva permitieron expandir progresivamente la igualdad política en el Perú, hasta su pleno reconocimiento formal. Con todas sus limitaciones, el ejercicio de estos derechos y libertades constituye una herramienta formidable para impulsar cambios que ayuden a promover el desarrollo humano, lo que genera, a su vez, las condiciones que lleven a una igualdad política efectiva.

Actuar libremente en el ámbito político implica condiciones habilitantes, institucionales, así como sociales. Aunque la democracia es un sistema de derechos políticos —esto es por definición—, no es un sistema que necesariamente proporcione las condiciones para el ejercicio de estos derechos.

Adam Przeworski, Michael Alvarez,
José Antonio Cheibub y Fernando Limongi²¹³

Por otro lado, entre la igualdad política y las asimetrías de poder existentes en una sociedad hay una dimensión intermedia, que no es un simple reflejo de aquellas: el grado de efectividad del **imperio de la ley**. Por imperio de la ley (o Estado de derecho),²¹⁴ entendemos aquella situación en la cual una norma legal —cualquiera sea su contenido— debe ser aplicada por las instituciones estatales de forma igual ante casos equivalentes; para ello, se deben seguir procedimientos previamente establecidos y públicos, y abstraer las asimetrías de poder que pueden existir entre las personas que son

atendidas por el aparato estatal, es decir, sin considerar su estatus dentro de la sociedad.²¹⁵ Su implementación efectiva “exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal”.²¹⁶

Las reglas que regulan el accionar estatal en el marco del imperio de la ley conforman un sistema legal que obtiene su validez del hecho de haberse producido siguiendo procedimientos previamente acordados —incluso a nivel constitucional—, y respetuosos de un conjunto de derechos y deberes de alcance universal y compatibles con la dignidad humana (derechos humanos). Estos derechos y deberes son atribuidos a cada persona integrante de la comunidad política sin importar su posición social (ciudadanía universal). Esta igualdad en derechos y deberes —incluyendo los políticos— tiene como correlato la igualdad ante la ley, es decir, la exigencia de igual trato al momento de aplicar el marco normativo. Como resultado de todo lo señalado, un imperio de la ley efectivo ordena las relaciones sociales, y confiere predictibilidad a las interacciones humanas y protege a las personas de la arbitrariedad.²¹⁷

Lo característico de un Estado de derecho es que nadie está por encima de la ley. El Estado está sometido al derecho. Los gobiernos norman sus acciones por el sistema de leyes vigente, en las mismas condiciones en que lo hace la ciudadanía. Tanto los ciudadanos como los funcionarios y empleados de gobierno, diputados e instituciones estatales están sujetos a las mismas leyes, con el mismo grado de sujeción a ellas.

*Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022*²¹⁸

Estamos convencidos de que el Estado de derecho y el desarrollo están estrechamente relacionados y se refuerzan mutuamente, y de que el progreso del Estado de derecho en los planos nacional e internacional es esencial para el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y el hambre, y la plena realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, lo cual, a su vez, refuerza el Estado de derecho.

Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el Estado de derecho en los planos nacional e internacional

Un aparato estatal “grande” o “pequeño” puede o no establecer eficazmente su legalidad sobre el territorio que le corresponde; (...) un Estado fuerte, independientemente del tamaño de sus burocracias, es aquel que establece eficazmente esa legalidad, y que no es percibido por la mayoría de la población simplemente como un terreno para la consecución de intereses particulares.

Guillermo O'Donnell²¹⁹

Tal como ocurre con la igualdad política, la efectividad del imperio de la ley también tiene condiciones que van más allá de su reconocimiento formal. En primer lugar, al constituir un límite al poder político, la instauración del imperio de la ley es resultado de procesos políticos largos, arduos y complejos. Una vez alcanzado este resultado, no tiene carácter definitivo, ya que está sometido a cambios en las correlaciones de poder y coyunturas críticas que pueden conducir tanto a avances como a retrocesos. El imperio de la ley es, en esencia, un pacto político.²²⁰ En segundo lugar, necesita de una estructura burocrática efectiva, capaz de implementar la legislación, bajo los principios señalados, en todo el territorio del Estado. En tercer lugar, requiere de un sistema legal y burocrático que cuente con redes de responsabilidad y *accountability* (rendición de cuentas) en donde los actos de todas las autoridades y funcionarios estatales estén sujetos a controles establecidos normativamente, es decir, un Estado responsable ante la ciudadanía.²²¹

Cuando el imperio de la ley no logra extenderse, aparecen diversos síntomas, muy habituales en América Latina, como la existencia de leyes cuyo propio contenido vulnera los principios igualitarios, porque atiende intereses particulares antes que el interés general. También pueden presentarse casos de aplicación desigual de la ley —“para los amigos todo, para los enemigos la ley”—, incluyendo el trato vejatorio que reciben los más vulnerables al interactuar con las autoridades, o la simple inaplicación de la ley (“letra muerta” o “normas de papel”). Por otra parte, muchos sectores pueden tener un débil acceso a la justicia, mientras puede observarse el crecimiento de las actividades ilegales e informales, que cuestionan la vigencia efectiva de la ley, entre otros fenómenos.²²² Además, como ya hemos indicado, existe una correlación entre la percepción de recibir un trato injusto y la desconfianza en las instituciones y en las otras personas.

En resumen, cuando la voz, la igualdad política y el imperio de la ley son eficaces, se puede limitar el impacto de las asimetrías de poder sobre las decisiones y acciones del sistema político. Esto permite que la formulación e implementación de las normas y políticas públicas respondan al interés general (antes que a los particulares), lo que impulsa el fortalecimiento de la capacidad estatal que permita atender de forma equitativa las demandas de la ciudadanía y la promoción del desarrollo humano. Todo esto redundaría en un aumento de la efectividad del sistema político y en una mayor legitimidad, lo cual, en conjunto, fortalecería su gobernabilidad en un contexto democrático, favoreciendo la confianza en las instituciones y la interpersonal.

²¹² Beramendi, Pablo; Besley, Timothy, y Levi, Margaret. Political equality: what is it and why does it matter? Oxford Open Economics, 2024, 3, i262-i281.

²¹³ Przeworski, Adam, et al. Democracy and development. Political institutions and well-being in the world, 1950-1990. New York. Cambridge University Press. 2000. p. 34.

²¹⁴ Aunque imperio de la ley y Estado de derecho son términos con orígenes e historias diferentes y sus contenidos varían, para los fines de este informe los trataremos como sinónimos.

²¹⁵ O'Donnell, Guillermo. Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina. En: Méndez, O'Donnell y Pinheiro (compiladores), Buenos Aires: Editorial Paidós, 2002, pp. 305-336, pp. 311-312, 324-325.

²¹⁶ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General. S / 2004/616. 3 de agosto de 2004. p. 5.

²¹⁷ O'Donnell, Guillermo. Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina. En: Méndez, O'Donnell y Pinheiro (compiladores), Buenos Aires: Editorial Paidós, 2002, pp. 305-336, pp. 311-312, 324-325.

²¹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022. Estado de Derecho. Fundamento de la transformación 2022-2030. Hacia una agenda ciudadana. Honduras, PNUD, 2022. p.36.

²¹⁹ O'Donnell, Guillermo. Estado, Democratización y ciudadanía. En: Nueva Sociedad N° 128 Noviembre-Diciembre 1993, PP. 62-87.

²²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022. Estado de Derecho. Fundamento de la transformación 2022-2030. Hacia una agenda ciudadana. Honduras, PNUD, 2022. p.36.

²²¹ O'Donnell, Guillermo. O'Donnell. Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina. En: Méndez, O'Donnell y Pinheiro (compiladores), Buenos Aires: Editorial Paidós, 2002, pp. 305-336, pp. 327.

²²² O'Donnell, Guillermo. O'Donnell. Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina. En: Méndez, O'Donnell y Pinheiro (compiladores), Buenos Aires: Editorial Paidós, 2002, pp. 305-336, pp. 316-321.



3.4. Abordando los desafíos de la gobernabilidad en el Perú: una propuesta

La incertidumbre abre un espacio para la dispersión de creencias y para la discrepancia sobre las mejores formas de actuar. Esto no es necesariamente un problema. De hecho, cuando las sociedades se enfrentan a la imprevisibilidad, tienden a aprovechar el conocimiento colectivo agregado y las narrativas comunes para impulsar la resiliencia.

PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022²²³

A partir de las consideraciones teóricas expuestas, y tomando en cuenta la discusión académica reciente sobre la materia, ¿cuáles son las claves para explicar la situación actual de la gobernabilidad y sus posibles trayectorias de mediano plazo en el Perú?

Con la información proporcionada por el diagnóstico y la trayectoria histórica peruana, sostenemos que las deficiencias en la gobernabilidad —particularmente en el ámbito de la capacidad estatal y de la efectividad del imperio de la ley— tienen como principal origen *la persistente debilidad en la conexión entre el sistema político y la sociedad*. Sin embargo, al afirmar esto, debemos entender que las conexiones entre los diversos factores involucrados son múltiples y bidireccionales, y pueden existir otros planteamientos alternativos válidos. *Esta débil conexión entre sistema político y sociedad está directamente relacionada con las dimensiones de la participación y la representación política, cuestión que afecta la capacidad de actuación (libertad de agencia), la cual es constitutiva del desarrollo humano. Esta conexión limitada, asimismo, reduce las posibilidades de impulsar las transformaciones que aumenten la efectividad —la capacidad estatal y el imperio de la ley— y la legitimidad del sistema político.* Esta situación se explica por varias razones:

a. La trayectoria histórica del sistema político peruano se ha caracterizado por su **débil efectividad y legitimidad, y por un despliegue desigual —territorial y funcional— de las capacidades estatales, del imperio de la ley y de la rendición de cuentas**, y es acompañado por la persistencia de prácticas patrimoniales. Diversas causas económicas, geográficas, políticas y sociales influyeron en las decisiones de los actores

políticos que, a lo largo de la historia, condujeron a esta situación. Aunque las capacidades estatales han venido aumentando, el patrón desigual ha continuado, así como las debilidades del imperio de la ley y de la rendición de cuentas.

b. Salvo una pequeña minoría, la población tiene **bajas expectativas acerca de la posibilidad de obtener alguna respuesta estatal efectiva y equitativa a sus demandas**, lo que se expresa en los datos sobre desconfianza en las autoridades y en las instituciones estatales. Incluso se percibe el riesgo de que la acción estatal sea contraproducente o arbitraria. Esto está relacionado tanto a las brechas de la capacidad estatal como a la debilidad del imperio de la ley, lo cual conlleva que las personas busquen alternativas —dentro y fuera del sistema político— que les permitan lidiar con diferentes niveles de ineffectividad, falta de equidad, trato arbitrario o injusto.

c. El reconocimiento formal de las **libertades políticas y de la igualdad política**, logros alcanzados tras largos procesos políticos, no está acompañado de las condiciones que aumenten su efectividad. Esto afecta en particular a los sectores de la población con menos recursos (menores ingresos económicos, menor nivel educativo, etc.) o que son objeto de discriminación (pueblos indígenas, mujeres y niñas, población afroperuana, población LGTBI, refugiados y migrantes, jóvenes). Esta situación limita la capacidad de actuación (libertad de agencia), un componente constitutivo del desarrollo humano. En estas condiciones, ni las instituciones representativas ni el ejercicio de las libertades políticas, incluyendo la protesta pacífica, son suficientes para impulsar a los actores políticos a mejorar la gobernabilidad democrática del sistema político. Como ha afirmado el Infor-

²²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022. Tiempos inciertos, vidas inestables: Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación. Nueva York, PNUD, 2023. p. 53.

me sobre Desarrollo Humano 2023/2024, “las desigualdades en la participación política en función de los ingresos y los logros educativos pueden exacerbar los sesgos en los resultados colectivos influenciados por los desequilibrios de poder que impulsan las decisiones políticas hacia los intereses de los más poderosos”.²²⁴

d. La mayoría de los peruanos participan de **actividades económicas de baja productividad**, en particular en el sector informal. Esto reduce el impacto positivo de la economía sobre la generación de capacidades de actuación y tiene efectos negativos sobre la participación política y la representación.²²⁵ Por otro lado, un contexto de bajas capacidades estatales y alta informalidad incentiva prácticas clientelistas, mientras los trabajadores informales tienen mayor propensión a votar por partidos con propuestas clientelares. Esto ocurriría porque la vulnerabilidad propia de la informalidad aumentaría la confianza de los individuos en las relaciones de este tipo, las cuales constituirían una suerte de seguro en un contexto de mayor incertidumbre y baja confianza en la efectividad del sistema político. Adicionalmente, la informalidad laboral disminuiría las demandas de gobernanza programática, interrumpiendo los lazos ideológicos entre los votantes y los partidos políticos.²²⁶ Además, algunas economías ilegales muy rentables e intensivas en mano de obra no solo vienen creciendo, sino que están logrando cierta tolerancia social a escala local.

e. Si a la estructura productiva le sumamos las **características heterogéneas del territorio y de la población peruana**, es comprensible la dificultad para agregar intereses y ejercer la representación política en el Perú, lo cual incentiva la fragmentación política y, en alguna medida, la polarización. Cuando los espacios de confianza interpersonales son acotados y los espacios de encuentro son limitados, aumenta el riesgo de construir creencias que impulsen conductas de aversión y hostilidad hacia quienes no integren dichos grupos, en particular cuando se combinan con prejuicios extensamente asentados en la sociedad. Todo ello puede intensificar las divisiones sociales y agudizar los disensos en la vida política y pública. Como resultado, en la esfera política pueden aparecer bloques políticos apa-

rentemente inamovibles y recelosos unos de otros, y que convierten las diferencias políticas en batallas divisorias de suma cero, en donde la ganancia de unos se entiende como dependiente de la pérdida de otros. En este escenario, la acción colectiva se vuelve mucho más difícil, mientras crece el riesgo de los conflictos violentos.²²⁷

Todos estos elementos dificultan la **construcción de horizontes compartidos, y el desarrollo de un tejido social e institucional básico**, produciendo las condiciones que incentivan a los actores políticos y a las instituciones representativas a priorizar la atención de intereses particulares sobre los generales, y los de corto plazo sobre los de largo plazo, lo que crea una brecha entre las demandas de la sociedad peruana y las respuestas de su sistema político, lo que retroalimenta las asimetrías de poder.

Este conjunto de consideraciones explica de manera significativa el creciente descontento con el funcionamiento del régimen democrático, la desconfianza mayoritaria en los actores políticos y en las instituciones representativas, así como el aumento de prácticas individuales y colectivas que socavan otras dimensiones de la gobernabilidad que ya eran débiles o que arrastran problemas de larga data aún no resueltos. No es sorprendente que, en este contexto, sea tan alto el porcentaje de personas que perciben que una minoría de actores controla los recursos del poder (sea su origen legal o no), y que obtiene con ello una capacidad desproporcionada de influir sobre el sistema político.

Este panorama es consistente con diversos estudios que explican cómo la igualdad política formal no deriva necesariamente en la atención de las demandas mayoritarias, como las que se orientan, por ejemplo, a la reducción de la pobreza o de la desigualdad.²²⁸ Los actores con poder pueden bloquear la implementación de las políticas, o minar las condiciones para su implementación. En los casos más graves, pueden capturar al Estado, incluyendo a las instituciones representativas, o incluso reemplazarlo en ciertas áreas del territorio. Los actores con mayor poder también pueden tener un comportamiento más selectivo y apoyar el aumento de la efectividad estatal en ciertos sectores o en ciertos territorios, pero promoviendo —o siendo indiferentes— al debilitamiento en otras áreas.

²²⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Salir del estancamiento. Reimaginar la cooperación en un mundo polarizado. Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024. Nueva York, PNUD, 2024, p. 153.

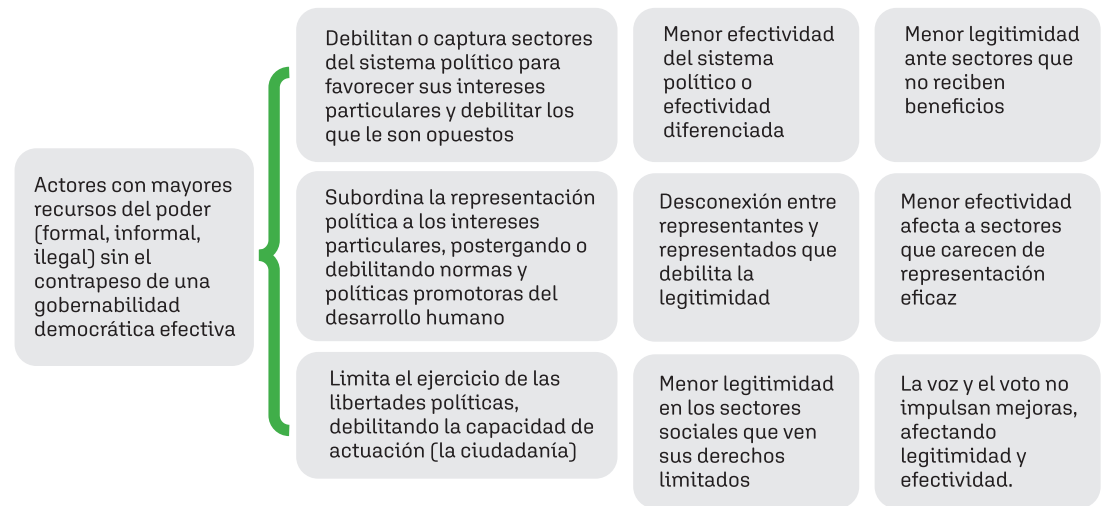
²²⁵ En América Latina, los trabajadores informales tienen un menor nivel de participación electoral frente a sus pares del sector formal. En contraste, aunque ambos sectores tienen actitudes similares hacia las políticas destinadas a reducir la desigualdad, los trabajadores informales tienen una probabilidad ligeramente superior de apoyar medidas gubernamentales para ayudar a los pobres. Baker, Andy; Feirherd, Germán; y Menéndez, Irene. Informalidad laboral y sus consecuencias políticas en América Latina. Perspectivas N°144, Lapop, 21 de julio de 2020. En el Perú, los sectores formales con mayor valor agregado por trabajador, por su parte, absorben un porcentaje menor de la PEA, lo cual tiende a crecer, ya que la participación de la actividad económica manufacturera en el PBI nacional cayó 3.3 puntos porcentuales entre el 2008 y el 2021. Ceplan. Observatorio Nacional de Prospectiva. Menor participación de la industria en el valor agregado. Disponible en: <https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/tg21>

²²⁶ Pardellia, Giuliana y Pererib, Julieta. State Capacity, Informality, and Clientelism. World Bank, January 13, 2025.

²²⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Salir del estancamiento. Reimaginar la cooperación en un mundo polarizado. Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024. Nueva York, PNUD, 2024, pp. 175-177.

²²⁸ PNUD. The Politics of Inequality: Why are Governance Systems Not More Responsive to Distributional Outcomes. New York, PNUD, 2024.

FIGURA 61



Fuente: Elaboración propia

En este escenario, el sistema político puede tener fuertes incentivos para fortalecer estructuras patrimonialistas o corruptas, y debilitar el imperio de la ley, en particular la rendición de cuentas. Los efectos arriba descritos pueden combinarse con un aumento de la violencia y la inseguridad, en particular si el Estado es penetrado o reemplazado en alguna medida por la criminalidad. Mientras algunos grupos relacionados con actividades muy rentables (sean estas legales o no) pueden tener los recursos para aprovechar esta situación de relativa desconexión entre Estado y sociedad, muchas otras actividades y los actores relacionados con ellas tendrán reducidas posibilidades de crecimiento, lo cual contribuirá a mantener la estructura fuertemente informal de la economía, y aumentará los incentivos para el desarrollo de las economías ilegales.

En síntesis, ¿cuáles son las principales consecuencias —actuales y potenciales— de los déficits de gobernabilidad sobre el desarrollo humano en el Perú? Consideramos que las principales son las siguientes:

a. El círculo vicioso de la insuficiente efectividad y de la débil legitimidad dificultará a los diferentes actores (públicos, privado, sociedad civil, entre otros) impulsar las reformas y políticas públicas claves que son necesarias para promover el desarrollo humano. Más allá de las estructuras formales de gobernanza, los acuerdos implícitos —incluyendo los comportamientos patrimonialistas y la corrupción— conducirán a prácticas ineficientes o ineficaces, o perseguirán objetivos contrarios al interés general, lo que reducirá el impacto de las políticas públicas a favor del desarrollo humano. Estos impactos no serán equitativos, y afectarán en particular a grupos con menos poder, como las mujeres, los pueblos indígenas, al pueblo afroperuano, a los refugiados y migrantes, a la población LGTBI, entre otros.

b. El crecimiento desigual (entre grupos sociales o entre territorios) preservará o aumentará las asimetrías de poder, y reducirá la capacidad de muchos actores para influir en el sistema político. Este efecto será aún más negativo si se deterioran los caminos institucionales para la participación y la representación, todo lo cual debilitará otra dimensión del desarrollo humano: la capacidad de actuación (agencia) y las libertades políticas.

¿Cómo revertir el deterioro de la gobernabilidad, desde una perspectiva de desarrollo humano? Entendiendo que el camino será largo y complejo, proponemos que el primer paso sea **establecer las condiciones para conectar de mejor modo a la sociedad con el sistema político, expandiendo la capacidad de actuación de las personas, con el fin de atender dos prioridades urgentes: aumentar de forma equitativa la capacidad del Estado y fortalecer el imperio de la ley.** En las siguientes líneas, justificaremos esta posición.

Sobre lo primero, la construcción de la capacidad estatal implica combinar el monopolio efectivo de la violencia por parte del Estado con la disposición del aparato estatal para implementar políticas prioritarias de manera efectiva, lo cual es un desafío central para el Perú. Hoy en día, contamos con mucha evidencia sobre el efecto positivo de la mayor capacidad del Estado sobre el desarrollo humano. Sin embargo, generar capacidades demanda avanzar en varios frentes, como acumular capital físico, recursos financieros, capital humano, capital social, recursos logísticos y marcos de colaboración y confianza con la sociedad. Así, los Estados con mayores capacidades tienen mayores ingresos per cápita, menos pobreza y mejores servicios públicos (salud, educación, vivienda, saneamiento y seguridad), y pueden proteger de mejor manera a su población de amenazas externas y de la violencia interna. También pueden responder más efectivamente a

las diversas crisis (climáticas, sanitarias o relacionadas con fenómenos naturales).²²⁹ En contraste, para el caso peruano, tanto la información del índice de densidad del Estado como la del índice de capacidad estatal para la provisión de servicios públicos de Ceplan muestran debilidades generales e importantes brechas en el territorio.

En segundo lugar, con relación al alcance del imperio de la ley, las dos preocupaciones más señaladas por la ciudadanía en el Perú en la actualidad están fuertemente vinculadas a su deterioro: la inseguridad ciudadana y la corrupción. Entidades claves en la aplicación de la ley, como la Policía Nacional del Perú, el Poder Judicial y el Ministerio Público, tienen niveles de confianza menores al 20%; mientras tanto, las personas que piensan que se respeta el principio de igualdad ante la ley solo bordean el 10% de la población.²³⁰ Esto es consistente con la percepción sobre la desigualdad en el acceso de los peruanos a los servicios de justicia, la cual supera el 75%.²³¹

¿Qué ocurre cuando la eficacia de la ley se extiende muy irregularmente (si no desaparece del todo) a través del territorio y de las relaciones funcionales (incluyendo relaciones de clase, étnicas y de género) que supuestamente regula? ¿Qué clase de Estado (y de sociedad) es ese? ¿Cómo influye esa situación en la clase de democracia que pueda surgir?

Guillermo O'Donnell²³²

Para describir el efecto de estos déficits de gobernabilidad, es de utilidad el concepto de “zonas marrones” introducido décadas atrás por Guillermo O'Donnell. Estas son aquellas áreas del territorio estatal o funcionales en donde las burocracias y el imperio de la ley tienen niveles muy bajos o nulos de eficacia, y en donde la ciudadanía es de baja intensidad, a causa de las débiles garantías a los derechos de las personas, así como de la débil protección frente a la arbitrariedad. Entendiendo que las instituciones democráticas siguen funcionando, y las elecciones nacionales y subnacionales siguen celebrándose, ¿qué características puede presentar el sistema político que convive con amplias zonas marrones? Veamos algunas:

a. Las personas que realicen actividad política en dichas zonas y las organizaciones que ellas formen tenderán a desarrollar patrones de conducta personalistas, patrimonialistas, clientelares, con fuertes incentivos a obtener prebendas del aparato estatal en todos sus niveles.

b. Las personas que hagan política en dichas zonas y que logren ser electas para el Parlamento tenderán a mostrar intereses muy acotados: sostener el orden de cosas que permitió su elección y canalizar hacia ese sistema tantos recursos estatales como sea posible, e inclinarse hacia posiciones conservadoras y oportunistas en su labor parlamentaria. Para lograr sus objetivos, dependerán del intercambio de “favores” con el aparato gubernamental y, si el gobierno es débil y necesita apoyo del legislativo para sostenerse, pueden incluso obtener el control de los organismos estatales que suministran recursos que les sean valiosos.

c. Como resultado de esta dinámica, en estas zonas aumentará la fragmentación y los déficits en las capacidades estatales. Incluso estos patrones pueden alcanzar los niveles más altos dentro de la jerarquía del aparato estatal, así como áreas del territorio con mayor densidad poblacional. Esta dinámica es favorecida por la precariedad organizacional, ideológica y programática de las organizaciones políticas, contexto en el cual sus miembros desarrollan estrategias oportunistas enfocadas en el corto plazo, y a la atención de intereses particulares.²³³ Por esta razón, un aumento de los ingresos fiscales, aunque puede permitir cierta expansión de la administración estatal y ampliar el alcance de sus políticas, puede también fluir hacia aquellos actores —estatales o no— interesados en perpetuar la ineficacia estatal, lo que fortalezca aún más su posición e incremente su capacidad de influir en las organizaciones políticas. Todo esto limita la posibilidad de que el Estado pueda ejercer su autoridad eficazmente en el territorio.²³⁴

La situación que estamos describiendo recuerda la figura del Uróboro, la serpiente que devora su propia cola: la desconexión entre sociedad y sistema político devora la efectividad estatal, y la debilidad estatal contribuye a desconectar a la sociedad del sistema político. Por ello, sin reformas que apunten a reducir las zonas marrones, extendiendo la capacidad estatal y el imperio de la ley en el territorio y el ejercicio de las principales funciones estatales, los cambios en las reglas formales de participación y representación serán insuficientes, pues perpetuarán o agravarán el panorama descrito. Por otro lado, tampoco será posible impulsar políticas públicas y acciones que permitan reducir las zonas marrones si no existen actores, individuales y colectivos, capaces de aprovechar las oportunidades que ofrecen las instituciones democráticas, incluso con sus actuales limitaciones.

²²⁹ Del Tredici, Romina; González, Lucas; y Mazzuca, Sebastián. Capacidad Estatal Subnacional y Bienestar Social en Argentina. Revista SAAP (ISSN 1666-7883) Vol. 18, N° 2, noviembre 2024, 209-247.

²³⁰ INEI, Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones. Abril - Setiembre 2024. Informe Técnico N° 4. Noviembre 2024. Lima, INEI, 2024.

[L]a combinación de capacidades institucionales débiles y una gobernanza poco efectiva crea una trampa del desarrollo. Las capacidades institucionales deficientes, caracterizadas, entre otros aspectos, por una baja eficiencia administrativa, una calidad burocrática deficiente, una administración pública de baja calidad, bajas capacidades de planificación de largo plazo y prospectiva, y deficiencias en las cualidades weberianas como la contratación a través de procesos meritocráticos, la estabilidad en el empleo y la profesionalización, limitan la capacidad de los gobiernos para implementar políticas efectivas y responder de manera eficiente a las necesidades de la sociedad.

Una gobernanza poco efectiva agrava esta situación al traducirse en baja capacidad para proporcionar dirección a la economía y la sociedad, bajas competencias de gestión y ejecución, baja participación del sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía en la toma de decisiones, así como una rendición de cuentas insuficiente por parte de los gobernantes. Además, se observa una baja estabilidad política, un incremento en las actividades de la delincuencia organizada y en la violencia, una efectividad gubernamental reducida, regulaciones de baja calidad y un Estado de derecho cuestionable con una elevada inseguridad jurídica, junto con una prevalencia de la corrupción.

Tomado de: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas. Síntesis (LC/SES.40/4), Santiago, 2024.

¿Cómo abordar este aparente callejón sin salida, cómo salir de esta trampa del desarrollo?²³⁵ ¿Cómo echar a andar un proceso diferente, de refuerzo positivo, y que permita usar las herramientas de la gobernabilidad democrática (la voz, la participación, la representación, la agencia) para ir ganando efectividad en el sistema político?

Debemos empezar por entender que las trayectorias históricas no determinan el destino de la efectividad y legitimidad del sistema político peruano, aunque sí tienen una indudable influencia. Como han señalado Mazzuca y Munck, una mayor efectividad estatal puede fomentar formas de gobernanza democrática, al debilitar el poder de élites sociales opuestas a su fortalecimiento e incentivar la demanda masiva de derechos políticos. Al mismo tiempo, los procesos de democratización pueden llevarnos a un aumento de la capacidad estatal, al legitimar el sistema político y al crear incentivos para que los actores políticos compitan entre sí mediante programas orientados a brindar bienes públicos, que prioricen los intereses generales. Por lo tanto, la cuestión principal no estriba en la secuencia en la que estos elementos aparecen, sino en la presencia de mecanismos causales que permitan formar un círculo virtuoso entre la efectividad estatal y la legitimidad democrática. Dichos mecanismos dependen, a su vez, de un conjunto de macrocondiciones, que se resumen en el cuadro 13.

Son estas macrocondiciones, en conjunto, y el poder de los actores involucrados en cada una de ellas, las que pueden explicar lo difícil que resulta alcanzar un círculo de refuerzo virtuoso. La solidez de los arreglos resultantes de las estrategias de los distintos actores que se presentan en el cuadro anterior descansa en que aquellos con mayor poder tendrían un interés mayor por preservar el estado actual de cosas, mientras que los actores que podrían beneficiarse por un círculo virtuoso de aumento de la capacidad estatal y de mejor gobernabilidad democrática carecen del poder (o de los incentivos) suficientes para desafiar el statu quo con éxito. De esta manera, la limitada efectividad del sistema político (capacidades e imperio de la ley) deja intacto o incluso fortalece el poder de los actores —sociales y estatales— contrarios a la gobernabilidad democrática. Por otro lado, las debilidades de la gobernabilidad democrática reducen los incentivos de los políticos por competir sobre la base de propuestas que conduzcan a fortalecer la capacidad estatal. Mazzuca y Munck también usan el concepto de “trampa” para describir esta situación.²³⁶

Sin embargo, dichas macrocondiciones pueden verse alteradas —al menos temporalmente— por coyunturas críticas, las cuales han sido recurrentes en la historia del Perú. Por otro lado, en un

²³¹ Segunda Encuesta Nacional de Percepción de Desigualdades (Enades 2024).

²³² O'Donnell, Guillermo. Estado, Democratización y ciudadanía. En: Revista Nueva Sociedad Nro. 128 noviembre-diciembre 1993, pp. 68-69.

²³³ O'Donnell, Guillermo. Estado, Democratización y ciudadanía. En: Revista Nueva Sociedad Nro. 128 noviembre-diciembre 1993, pp. 68-69. La dimensión funcional, o “sectorial”, ha sido destacada recientemente por Barrenechea y Vergara, es decir, sectores socioeconómicos que están parcialmente regulados por el Estado, y que pueden ocupar territorialmente ya no las periferias sino los centros urbanos. Barrenechea, Rodrigo y Vergara, Alberto (editores). Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina). Lima, UP, 2024. pp. 22-23.

²³⁴ Dargent, Eduardo; Feldmann, Andreas E; y Luna, Juan Pablo. Greater State Capacity, Lesser Stateness: Lessons from the Peruvian Commodity Boom. En: Politics & Society, 2017, Vol. 45(1) 3-34.

²³⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas. Síntesis (LC/SES.40/4), Santiago, 2024.

²³⁶ Mazzuca, Sebastia y Munck, Gerardo. A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America. Cambridge, Cambridge University Press, 2020.

contexto con tantos obstáculos, los actores interesados en generar un círculo virtuoso favorable a una mejor gobernabilidad deberán seguir una estrategia de pequeños pasos sucesivos que conduzcan a cambios mayores. Para esto, las mejoras de la efectividad estatal en áreas críticas (como la atención de los problemas de seguridad, la mejora de los servicios públicos o el acceso a la justicia) pueden tener un efecto de refuerzo que permita seguir avanzando en las reformas, aumentando, a la vez, la legitimidad del sistema político.

Para conducir este proceso, y aprovechar las coyunturas críticas, es necesario contar con una masa crítica de actores estatales y no estatales interesados en la mejora de la gobernabilidad democrática (*ver cuadro 13*), la cual debe ser capaz de actuar colectivamente, aprovechando, entendiendo sus debilidades, los mecanismos de la participación y la representación política.²³⁷ Sin embargo, para hacer viable este curso de acción, los actores que integren dicha masa crítica deben contar con la capacidad de actuación suficiente para consensuar e impulsar una secuencia de reformas necesarias. Por capacidad de actuación entendemos “la capacidad de las personas para defender valores, establecer objetivos y asumir compromisos”, cuestiones “que implican la capacidad de llevar una vida con un propósito”. Desde su dimensión política, estamos hablando de las capacidades para el ejercicio efectivo de la ciudadanía. La capacidad de las personas para participar en cualquier proceso de acción colectiva depende de su capacidad individual y de la disponibilidad de vías prácticas para influir en las decisiones del sistema político.²³⁸

El diagnóstico realizado muestra las **brechas en la capacidad de actuación** que existen en el Perú. Esto “limita la capacidad de las personas para actuar como agentes de cambio en apoyo de la acción colectiva”, la cual “se ve reducida por las desigualdades y los desequilibrios de poder que dificultan la toma de decisiones colectiva”. ¿Qué necesitamos hacer para ampliar la capacidad de acción colectiva? El *Informe sobre Desarrollo Humano 2023/24* del PNUD trae algunos lineamientos:

a. Es necesario brindar garantías y seguridad a las personas que participan en la vida social, que utilizan los espacios públicos y los mecanismos de deliberación, de tal manera que puedan ejercer sus libertades políticas sin temor.

b. Es necesario reducir los costos de la participación y del ejercicio de las libertades políticas, priorizando a quienes tienen menos recursos o que han sido objeto de prácticas de discriminación de larga data.

c. Es necesario crear las condiciones que permitan la formación de creencias colectivas, que superen la fragmentación. Además, promover un compromiso cívico significativo en la toma de decisiones públicas implica que las personas sientan que se los escucha y se tiene en cuenta su opinión, no solo como expresión de intereses, sino también como un proceso general de razonamiento público que somete a escrutinio las creencias, especialmente las asociadas a la polarización.

d. Es necesario cuestionar las normas sociales que sostienen sesgos o prejuicios en contra de determinados grupos, por ejemplo, por razones de género, étnicas o etarias, y afectan su capacidad de actuación. Se debe, más bien, fomentar aquellas que promueven la cooperación.

Es necesario construir instituciones orientadas a promover la acción conjunta, el bienestar y las capacidades de las personas, que establezcan responsabilidades compartidas y justas —desde la fijación de los objetivos hasta la distribución de los beneficios y costos de las decisiones—, y estén orientadas hacia el futuro, pensando en las próximas generaciones. Además, deben establecer mecanismos que aumenten la predictibilidad y reduzcan la incertidumbre que afecta la vida de las personas.²⁴⁰

Desde luego, estos procesos también demandan liderazgo, en particular de carácter político, con el fin de conducirlos y sobrellevar las naturales dificultades y vicisitudes que pueden presentarse, así como aprovechar los momentos favorables. Para diseñar una estrategia basada en estos lineamientos, es necesario también comprender las motivaciones y creencias de los actores frente al sistema político, cuestión que es tratada en el siguiente acápite.

²³⁷ Mazzuca, Sebastia y Munck, Gerardo. *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 2020.

²³⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Salir del estancamiento. Reimaginar la cooperación en un mundo polarizado*. Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024. Nueva York, PNUD, 2024, p. 145 y 176.

²³⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Salir del estancamiento. Reimaginar la cooperación en un mundo polarizado*. Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024. Nueva York, PNUD, 2024, p. 145.

²⁴⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Salir del estancamiento. Reimaginar la cooperación en un mundo polarizado*. Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024. Nueva York, PNUD, 2024, pp. 151-159.

Legitimidad y efectividad del sistema político

CUADRO 13

Macrocondiciones	Actor	Poder del actor	Preferencias del actor	Resultados recientes de la gobernabilidad que le favorecen	Tendencias de corto plazo
El legado del siglo XIX	Actores políticos y del aparato estatal, en sus diferentes niveles, que mantienen prácticas patrimoniales	Medio	<i>Statu quo</i>	Persistencia del <i>statu quo</i>	Sin cambios
Economías ilegales	Organizaciones criminales del narcotráfico (persistente), minería ilegal, tala ilegal y trata de personas (crecientes)	Fuerte	<i>Statu quo</i>	Persistencia del <i>statu quo</i>	Aumento de su poder a escala local y nacional, y capacidad para construir un orden alternativo
Política económica del siglo XXI	Actores del Estado a cargo de la política macroeconómica que mantienen buenos estándares de gestión, con recaudación y redistribución limitada	Medio	Prorreforma estatal	Algunos progresos en la mejora en las capacidades estatales, pero con riesgo de regresión	Sectores tecnocráticos debilitados, que dejan el aparato estatal. Actores con tendencias patrimonialistas-populistas que ganan fuerza.
Sectores medios formales	Personas con mayor productividad e ingresos medios y medios altos que pueden ganar con estabilidad y aumentar ingresos con mejor gobernabilidad. Apoyo, en algunos casos, de organizaciones que representan sus intereses	Débil	Prorreforma estatal Prodemocratización.	Algunos progresos, pero con riesgos de retrocesos	Prioridad de la efectividad estatal sobre la agenda de democratización
Sectores empresariales medios y altos	Sectores empresariales que consideran que pueden ganar productividad con imperio de la ley efectivo y mayores capacidades que impulsen desarrollo humano (salud, educación, etc.)	Fuerte	Prorreforma estatal, en particular en áreas de interés para las actividades económicas formales.	Progresos en áreas vinculadas a la economía, pero con riesgos de retrocesos	Sin cambios
Informalidad	Sector informal que, en general, posee una baja productividad. Limitación del interés por una mejor gobernabilidad a ciertos servicios y bienes públicos. Actuación de una gran parte en los márgenes del sistema político	Débil	Prorreforma estatal muy acotada	Falta de progresos	Sin cambios
Instituciones internacionales promotoras del desarrollo	Cooperación internacional, banca internacional de desarrollo, organismos multilaterales, etc.	Débil	Prorreforma estatal articulada con objetivos institucionales	Algunos progresos, pero con riesgo de retrocesos	Cambio de las prioridades de la agenda institucional como respuesta ante coyunturas recientes
Países con políticas orientadas a promover gobernabilidad efectiva y democrática	Líderes de países con influencia económica y política sobre el Perú, y sus agencias gubernamentales relevantes	Medio	Prorreforma estatal Prodemocratización en particular en contexto del multilateralismo	Algunos progresos, pero con riesgo de retrocesos	Cambio de prioridades y preferencias de los actores claves.
Economía global	Actores económicos/empresariales internacionalizados	Fuerte	Prorreforma estatal articulada con necesidades de la economía global	Algunos progresos, pero con riesgo de retrocesos	Aumento de tensiones por políticas proteccionistas

Fuente: Adaptado de Mazzuca y Munk, 2020.

3.5. Gobernabilidad, incertidumbre y resiliencia: tres respuestas de las personas (que son seis)

Finalmente, necesitamos preguntarnos por las opciones que tienen, en el Perú, las personas que viven bajo las condiciones de gobernabilidad que hemos descrito, con el fin de entender las posibilidades y límites de la acción colectiva favorable a una mejora de la gobernabilidad democrática. Debemos recordar que la idea del desarrollo humano presupone concebir a las personas como sujetos y agentes, no como actores pasivos, por lo cual esperamos que ellas reaccionen ante los desafíos expuestos, sea individual o colectivamente, y adopten diversas estrategias —tradicionales y nuevas— en un contexto donde interactúan diversas incertidumbres, locales, nacionales y globales.²⁴¹ La mayor incertidumbre producida por los déficits de gobernabilidad genera formas de resiliencia²⁴² diversas, que deben ser consideradas al momento de construir respuestas inclusivas.

El complejo de incertidumbre al que nos enfrentamos puede parecer desalentador, pero la historia ofrece abundantes pruebas de la resiliencia individual y social. Frente a la profunda incertidumbre y a las crecientes amenazas al desarrollo humano, la inacción debe quedar descartada. En adelante, debemos ser lo suficientemente valientes como para cuestionar el statu quo, y buscar inspiración y soluciones en nuevos lugares, nuevas personas y un conjunto diverso de tradiciones de conocimiento.²⁴³

Las personas eligen el rumbo a seguir a partir de diversos factores, entre ellos las capacidades que poseen; las condiciones específicas de gobernabilidad bajo las cuales viven; las trayectorias históricas (personales y colectivas) que las definen; las redes de soporte que integran; la cultura que les brinda identidad; las oportunidades y riesgos políticos, sociales y ambientales que enfrentan; entre otros factores. Cada historia personal es única e irrepetible, y cada decisión que las personas adoptan debe ser comprendida a partir de los múltiples factores que la explican. Dicho esto, y con el fin de poder acercarnos a entender esta complejidad, es necesario construir algunos tipos ideales que nos permitan identificar las principales respuestas de las personas ante los déficits de gobernabilidad que enfrentan.

Para ello, hemos optado por una tipología que combina la muy conocida propuesta de Albert Hirschman (salida, voz y lealtad)²⁴⁴ con un agregado sugerido por Danilo Martuccelli (de la transgresión al trastorno)²⁴⁵, y que incorpora, además, los conceptos de “estallido social” (*social outbreak*), utilizado para describir un conjunto de fenómenos de protesta ocurridos recientemente en América Latina²⁴⁶ y el Perú²⁴⁷, y el de salida funcional. Entendemos que estos caminos no son necesariamente excluyentes, y las personas pueden combinarlos —al menos algunos de ellos— dependiendo de las circunstancias que enfrentan.

A continuación, explicaremos cada una de estas vías de respuesta y las modalidades de comportamiento que generan, respectivamente.

PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022

²⁴¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022. Tiempos inciertos, vidas inestables: Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación. Nueva York, PNUD, 2023. p. 57.

²⁴² Por resiliencia entendemos la capacidad de los sistemas humanos de afrontar un suceso o perturbación peligroso respondiendo o reorganizándose de modo que mantenga su función esencial, su identidad y su estructura. La resiliencia es una capacidad que puede ser muy valiosa, individual y colectivamente, pero también puede llevar a preservar sistemas injustos y perjudicar a las poblaciones vulnerables. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022. Tiempos inciertos, vidas inestables: Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación. Nueva York, PNUD, 2023. p. 60.

²⁴³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022. Tiempos inciertos, vidas inestables: Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación. Nueva York, PNUD, 2023. p. 58.

²⁴⁴ Hirschman, Albert. Más allá de la economía. Antología de ensayos. México, FCE, 2014, pp. 43-140.

²⁴⁵ Martuccelli, Danilo. El otro desborde. Ensayos sobre la metamorfosis peruana. Lima, La Siniestra Ensayos, 2024. p. 113

²⁴⁶ Por ejemplo, PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2024. ¿Por qué nos cuesta cambiar? Conducir los cambios para un Desarrollo Humano Sostenible. Sinopsis. Santiago de Chile, PNUD, 2024, pp. 8-9 y 17; Coronel, Omar; y Donoso, Sofía. Olas de protesta, estallidos sociales y partidos políticos en América Latina: dinámicas y consecuencias. Desafíos, 36(1), 2024; Murillo, Victoria. Protestas, descontento y democracia en América Latina María. En: revista Nueva Sociedad No 294, julio-agosto de 2021, pp. 4-13; Svampa, Maristella; Cairo, Heriberto; Bringel, Breno; Preciado, Jaime El estallido social en América Latina y el Caribe: rupturas, resistencias e incertidumbres. Desafíos frente a la covid-19 Encartes, vol. 3, núm. 6, septiembre 2020-febrero 2021, pp. 252-272; y,

²⁴⁷ Por ejemplo, Monge, Carlos; Burneo, María Luisa; y Dammert, Juan Luis (eds.). Crisis política y estallido social en el Perú. Una mirada con perspectiva histórica y desde las regiones. Lima, SEPIA, 2024; International Crisis Group. Unrest on Repeat: Plotting a Route to Stability in Peru Latin America Report N°104 | 8 February 2024; Coronel, Omar. Ni revolución ni barbarie: ¿por qué protestan en Perú? En: revista Nueva Sociedad No 304, marzo-abril de 2023, pp. 4-13; Elizarbe, Carmen. Perú 2022: Colapso democrático, estallido social y transición autoritaria. En: Revista de Ciencia Política – Pontificia Universidad Católica de Chile, Volumen 43, N° 2, 2023, pp. 349-375; y Durand, Anahí. Estallido en los Andes. Movilización popular y crisis política en Perú. Buenos Aires, CLACSO, 2023.

a.1. Lealtad (*loyalty*) ante el sistema político. Hirschman conceptualizó esta opción como la voluntad del agente de permanecer con un grupo aun cuando uno tenga críticas sobre él. Para nuestros fines, la lealtad implicaría no solo quedarse en la circunscripción territorial, sino también aceptar actuar dentro del marco institucional, a pesar de sus debilidades o fallas, es decir, aceptar el *statu quo* institucional. Por diversas razones, incluyendo la inercia, los actores pueden considerar más conveniente mantenerse leales, en lugar de asumir los costos de utilizar la voz o de la salida. Algunas de las razones que explicarían esta elección es que las zonas donde viven las personas presentan mejores niveles de gobernabilidad, o los recursos que ellas poseen les permiten asumir los costos que originan las fallas en el funcionamiento del sistema político.

a.2. Trastoque institucional (*disruption*). Aquí estamos frente a una forma degradada del comportamiento leal. Entendemos por trastoque el proceso por el cual las normas y los recursos del sistema político son trastocados; es decir, pierden su fin primigenio (el interés público) y se usan con fines particulares o de grupo. En su clásico *Desborde popular y crisis de Estado*, de 1984, José Matos Mar utilizó la imagen del “desborde” para describir el proceso por el cual la estructura social, política, económica y cultural del siglo XX peruano fue incapaz de integrar a los migrantes internos que llegaron a Lima y otras ciudades importantes, provenientes principalmente de las regiones andinas. Ante su llegada, las estructuras existentes fueron desbordadas, es decir, no solo vieron su capacidad de control (o gobernabilidad) rebasadas, sino que enfrentaron el desafío de la instauración de una estructura paralela, una suerte de “salida funcional”. Incapaces de encauzar el desborde mediante los canales formales, los integrantes del sistema político —instituciones y actores— terminaron tolerando esta situación de salida funcional (es decir, la suspensión temporal, total o parcial, del cumplimiento del marco institucional). Con optimismo, Matos Mar anticipaba un acuerdo en el “Perú oficial” y las masas desbordadas, para así construir un nuevo marco de integración (y lealtad) nacional cuyas orientaciones serían definidas por los sectores populares emergentes.²⁴⁸

Cuarenta años después, Danilo Martuccelli observa que las teorías del desborde han experimentado cambios fundamentales, pasando de narrativas épicas a escenarios sombríos. Desde esta nueva concepción, los desbordes constituyen ahora

múltiples procesos “des(formalizadores)”, de alcance sectorial (más o menos puntuales), carentes de un horizonte de promoción del interés general. Están orientados, en cambio, a defender los intereses de un conjunto acotado de actores (bandos), que conforman redes que solo duran lo necesario para atender dichos objetivos, sin perseguir necesariamente algún proyecto de regulación. Bajo estas nuevas consideraciones, el desborde no consiste simplemente en rebasar las estructuras formales, se trata más bien de una estrategia de acción que puede involucrar a una pluralidad de actores, incluyendo a integrantes del Estado y de los mercados formales, y en donde se diluyen las fronteras entre lo formal, lo informal y lo ilegal.²⁴⁹

Entonces, poco a poco se fue pasando de la estrategia inicial —de salida funcional orientada a (auto)incluir a sectores con menores recursos dentro de una sociedad que no era capaz de integrarlos formalmente— hacia una nueva situación: el “trastoque institucional”. En esta situación, se fue normalizando el uso de las normas y los recursos del sistema político, pero despojándolos de sus fines públicos, para ponerlos al servicio de los fines particulares o de grupo, sean estos legales, informales o ilegales. No hay aquí una salida, ni permanente ni completa, del marco institucional; por el contrario, constituye una forma diferente de reglamentación. Al generalizarse, el trastoque progresivamente ha ido sedimentado un nuevo sentido común en la sociedad peruana sobre la relación entre las personas y la institucionalidad formal, que penetra las esferas social, económica y política. Sin embargo, existen diversos niveles de tolerancia, tanto frente a la transgresión como al trastoque, y subsiste un alto rechazo a sus formas violentas relacionadas con la actividad criminal.²⁵⁰

b.1. Voz (*voice*) frente al sistema político. Aquí las personas utilizan el espacio público y los mecanismos formales de participación y representación con el fin de modificar aquello con lo que no están de acuerdo o defender aquello que, en diferente medida, los satisface. Pueden, para ello, utilizar las elecciones o las movilizaciones, incluyendo la protesta pacífica, y toda la gama de mecanismos de participación ciudadana existentes en distintos niveles de gobierno. En este caso, los objetivos de los actores, individuales o colectivos, son en principio claros, aunque pueden variar en el proceso por el cual interactúan con el sistema político. Además, las asimetrías de poder pueden influir en los resultados de los procesos participativos, pues algunos

²⁴⁸ Matos Mar, José. *Desborde popular y crisis del Estado*. Veinte años después. Lima, Fondo Editorial del Congreso de la República, 2005, pp.102-107.

²⁴⁹ Martuccelli, Danilo. *El otro desborde*. Ensayos sobre la metamorfosis peruana. Lima, La Siniestra Ensayos, 2024, pp-104-105. Francisco Durand sostenía que las socioeconomías legal, informal e ilegal funcionaban en paralelo, y que era la “cultura de la transgresión” el sustrato que las articulaba, aunque no sin tensiones y contradicciones entre sí, y lo que estaba llevando a que lo ilegal/informal terminara derruyendo el campo de lo formal. Durand, Francisco. *El Perú fracturado*. Formalidad, informalidad y economía delictiva. Lima, Fondo Editorial del Congreso de la República, 2007.

²⁵⁰ Martuccelli, Danilo. *El otro desborde*. Ensayos sobre la metamorfosis peruana. Lima, La Siniestra Ensayos, 2024

grupos participantes pueden tener más recursos y desplazar a otros. Estos procesos también suponen cálculos sobre los recursos disponibles y las oportunidades existentes, así como de la probabilidad de obtener algún resultado, aunque la dinámica del proceso puede alterar dichas previsiones.

b.2. Estallido social (*social outbreak*). Aquí estamos frente a un tipo particular de uso de la voz que por su importancia merece ser destacado. El término estallido social ha sido utilizado ampliamente durante los últimos años para aludir a un tipo específico de protestas sociales de gran intensidad, caracterizado en muchas ocasiones por poseer una multiplicidad de protagonistas, frecuentemente movilizados más por sentimientos o percepciones compartidas que por intenciones comunes (objetivos homogéneos o propuestas de cambio del sistema político), y que tienden a actuar sin un cálculo claro sobre los recursos y oportunidades que ofrece la acción colectiva, ni sobre la probabilidad de obtener algún resultado. Por su escala, esta clase de protestas posee la capacidad de ejercer presión sobre el sistema político, pero, antes que impulsar un proceso de construcción/imaginación de una alternativa de cambio en el sistema, constituyen un momento reactivo, defensivo, de cuestionamiento, ruptura, o incluso quiebre del orden existente. La ausencia de elementos articuladores y de soporte fuertes (finalidades compartidas, agenda, recursos, organización, etc.) lleva a que, tras alcanzar un pico de intensidad, sus acciones tiendan a menguar.²⁵¹

c.1. Salida funcional. En este supuesto, las personas buscan apartarse del alcance del sistema político que opera una circunscripción sin abandonar esta última. La salida funcional implica salir del sistema político y actuar desde fuera de él, aunque sin salir del territorio. En algunos casos, la salida funcional puede apoyarse en formas tradicionales de gobernanza, que pueden incluso ser percibidas como más efectivas y legítimas frente a lo que puede ofrecer el Estado. Otro supuesto de salida funcional parcial es la apatía política, caracterizada por la indiferencia o desinterés por las actividades políticas y en los asuntos públicos, así como un distanciamiento emocional de las obligaciones ciudadanas.²⁵²

c.2. Salida física o territorial. En este caso las personas abandonan el ámbito donde opera el sistema político, sea en su dimensión local o nacional, debido a la insatisfacción que tienen con su funcionamiento o con sus resultados. Las formas típicas de salida son territoriales, como es el caso de la migración internacional e interna (dentro del país). Las personas que migran pueden encontrar en las circunscripciones a las que migran mejores condiciones de gobernabilidad o mejores oportunidades de prosperidad, o ambas, con lo cual pueden mejorar sus condiciones para ellos y sus familias, incluso para los integrantes de las familias que quedan en la circunscripción que abandonan (remesas). Desde luego, las mejoras no siempre ocurren, y pueden generar costos para las personas que migran y para la familia y sociedad que pierde a sus integrantes.

Estrategias de las personas frente a la situación de la gobernabilidad

CUADRO 14

	<i>Mantener el sistema político</i>	<i>Cambiar el sistema político</i>	<i>Salir del sistema político</i>
<i>Más cercanía al sistema político vigente</i>	Lealtad: aceptar el statu quo y actuar dentro del marco institucional.	Voz: utilizar los mecanismos institucionales y las libertades políticas para buscar transformar el sistema político.	Salida funcional: dejar de actuar, parcial o totalmente, dentro del sistema político, sin abandonar su circunscripción. Incluye la apatía política.
<i>Más lejanía del sistema político vigente</i>	Trastoque institucional: utilizar las normas e instituciones públicas con fines particulares, dejando de lado el interés general.	Estallido social: participar en protestas de gran escala, carentes de objetivos claramente compartidos y habitualmente sin los recursos para sostenerse en el tiempo.	Salida física o territorial: migrar interna o internacionalmente.

Fuente: Elaboración propia.

²⁵¹ Ballón, Eduardo. A manera de balance: reflexiones para comprender, dialogar y construir una salida democrática al estallido social en el Perú. En: Monge, Carlos; Burneo, María Luisa; y Dammert, Juan Luis (eds.). Crisis política y estallido social en el Perú. Una mirada con perspectiva histórica y desde las regiones. Lima, SEPIA, 2024. p. 34; Ilizarbe, Carmen. La democracia y la calle. Protestas y contrahegemonía en el Perú. Lima, IEP, 2022, p. 257.

²⁵² Mavee, Shana. A Conceptual Analysis of Civic Apathy in Democratic Governance. En: Administratio Publica, Vol 23, No 2, June 2015, pp. 137-152.

Afectos y desafectos por con el sistema político

Una tesis de Hernán Chaparro del año 2016 aborda la cuestión de la cultura política, y explora las actitudes, afectos y desafectos políticos de las personas en Lima.²⁵⁴ Así, encuentra características muy generalizadas: alta desconfianza interpersonal, percepción de falta de respeto a las normas, baja participación en asociaciones cívicas. El sistema político era percibido como ineficaz y poco receptivo a escuchar a la ciudadanía, lo que generaba una baja satisfacción. Las personas mostraban poco interés en la política y una muy baja

participación. Un sistema democrático era concebido mayoritariamente como aquel en donde se cumplen las leyes, rige la igualdad ante la ley y se respetan los derechos. El 62% consideraba que en Lima las personas no eran iguales ante la ley. A pesar de ello, 3 de cada 4 preferían el sistema democrático a otras opciones. La gran mayoría veía necesario reformar el sistema político. Chaparro también encontró diferencias significativas que le permitieron agrupar a las personas en cuatro subtipos de cultura política.

Estos son los siguientes:

Los conformistas desinformados. Constituirían un 40.6% de la población adulta. Tienen un muy bajo interés en temas políticos: ni se informan, ni conocen mucho de estos temas, ni están interesados en participar en asuntos cívicos o políticos (apatía política). Sienten que la política es ajena (ocurre más allá de su existencia) o sienten que no entienden nada de política (es confusa y compleja para ellos). Se conforman con el statu quo político y no se cuestionan las decisiones políticas porque no les interesan, mientras no afecte su vida cotidiana. Tampoco sienten que a los gobernantes les importe su opinión. El 45% nació fuera de Lima. Las mujeres representan el 56% del grupo, mientras que el 62% solo cuenta con educación básica.

Los renegados insatisfechos. Constituirían un 30.5% de la población adulta. Es el grupo que emocionalmente expresa mayor inconformidad con el curso de política nacional. Está insatisfecho con el sistema político democrático, sus instituciones y sus actores representativos. Es distante pero no indiferente. Es más individualista y menos tolerante en política. Cree poco en la participación política convencional y tampoco tiene mayores expectativas hacia las manifestaciones u actos de protesta. Desconfía y es tal su descontento que podría optar por salidas autoritarias que mejoren su percepción de la justicia en nuestro país y la frustración que esta le genera. La política, y todo lo que ella implica, le genera un fuerte desafecto. El 40% nació fuera de Lima. Los jóvenes entre 18 y 24 años conforman el 22% del grupo.

Los críticos participativos. Constituirían un 12.5% del total de la población adulta. Privilegian más que otros grupos la honestidad y el respeto a las normas. Son quienes tienen mayor interés en la política y que sienten que entienden más de los asuntos políticos. Tiene una actitud crítica hacia las instituciones y actores representativos. Son el segmento con mayor proporción de personas de 40 años a más (67%), y con el mayor porcentaje de personas con educación superior (59%). El 51% nació fuera de Lima.

Los leales institucionales. Constituirían un 16.4% del total de la población adulta. Son los mayores defensores del sistema político democrático. Son quienes valoran más sus instituciones, procesos y resultados, y rechazan con más fuerza las salidas y comportamientos autoritarios. Se perciben como personas que entienden de política, se informan y, en comparación a los demás, tienen una mayor percepción de posibilidad de influencia política. Aunque no participan en política, se muestran favorables a la participación de los demás. El 60% de ellos nació en Lima, y el 31% pertenece al segmento económico A/B

Aunque este análisis tipifica a los individuos, antes que las respuestas, hay lazos comunicantes con el esquema de lealtad, voz y salida que utilizamos

en el informe, lo que nos brinda elementos útiles para comprender el alcance en la población de dichas elecciones.

²⁵⁴ Chaparro, Hernán. Las culturas políticas en Perú. El caso de Lima. Tesis doctoral. Memoria para optar el grado de doctor por la Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Psicología Social. Madrid, 2016. Posteriormente la tesis fue publicada como libro. Chaparro, Hernán. Afectos y desafectos. Las diversas subculturas políticas en Lima. Lima, IEP, 2018. Chaparro entiende por cultura política la estructura resultante de la articulación de los diferentes procesos de relación que los individuos/ciudadanos/agentes mantienen con lo público en general, junto a sus vínculos con el sistema político, tanto en lo que concierne a los inputs (insumos) del sistema como a los outputs (resultados). Estas relaciones pueden ordenarse en cuatro dimensiones: las creencias básicas y los valores políticos que tiene el individuo/ciudadano, el vínculo entre el individuo/ciudadano y la política (información, interés, participación, etc.), y la imagen que tiene el individuo/ciudadano de la efectividad, legitimidad y capacidad de representación del sistema político, y la evaluación de los resultados de las acciones que realizan las instituciones y actores del sistema político.

Como señalamos al inicio, los actores pueden adoptar combinaciones de estas respuestas o estrategias a lo largo del tiempo, las que pueden ser entendidas también como formas de resiliencia ante la incertidumbre. Por ejemplo, una comunidad nativa puede optar por la lealtad (actuando dentro del débil marco institucional, siendo usuaria de servicios públicos y manteniéndose en su territorio), utilizar la voz en ciertas circunstancias (conflictos sociales, protestas, reclamos en los medios de comunicación, etc.), ser parte de los actores que intervienen en una situación excepcional de estallido social, y, a la vez, optar por una salida funcional, es decir, reclamar el control de ciertas funciones que normalmente corresponderían al Estado (administración de justicia, seguridad, etc.), o establecer vínculos más estrechos con las ciudades, con integrantes que van y vienen fuera de la comunidad.²⁵⁴ Incluso, en determinadas circunstancias, puede optar por el trastoque institucional, utilizando un mecanismo institucionalizado, pero de tal manera que deje de servir a sus objetivos públicos y sea funcional a determinados intereses particulares. Es esta complejidad la que necesitamos comprender al momento de pensar en las propuestas de salida ante las deficiencias de la gobernabilidad, las que pueden aprovechar estas dinámicas, canalizando las presiones hacia la construcción conjunta de la gobernabilidad que conduzca, a su vez, hacia el desarrollo humano.

En los siguientes tres capítulos, profundizaremos en las consideraciones expuestas en este capítulo. Para ello, analizaremos la relación entre la situación de la gobernabilidad y tres desafíos públicos (la inseguridad ciudadana, la corrupción, así como la pobreza y la desigualdad), tres dimensiones de la gobernanza (representación política, descentralización y gobernanza de los recursos naturales) y tres actores sociales (las mujeres y la igualdad de género frente a los hombres, los pueblos indígenas y el pueblo afroperuano, y las personas refugiadas y migrantes).

²⁵⁴ Trivelli y Urrutia denominan jóvenes “rurbanos” a aquellos “que han construido su vida en torno al continuo urbano-rural, encontrando en él más oportunidades. Por lo general, salen de su localidad y luego vuelven a la provincia”. Trivelli, Carolina, y Urrutia, Adriana. Geografías de la resiliencia. La configuración de las aspiraciones de los jóvenes peruanos rurales. Lima, IEP, 2018, p. 21.





© Nuria Angeles Tapia / PNUD Perú / IDH

Los principales retos del país y su relación con la gobernabilidad y el desarrollo humano

El Estado debe asegurar la libertad, el orden público, el respeto a la ley, la igualdad de oportunidades.

Mario Vargas Llosa (2018)²⁵⁵

Este capítulo explora la relación que existe entre la gobernabilidad y los principales desafíos que —desde la percepción de la ciudadanía— enfrenta el país, prestando particular atención a su impacto sobre el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática. Hemos considerado a la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) como principal referencia al momento de identificar los tres retos más importantes para las peruanas y los peruanos: la corrupción, la delincuencia²⁵⁶ y la pobreza (*ver figura 62*).²⁵⁷ En las siguientes páginas, estas prioridades públicas son abordadas desde la perspectiva **del vínculo de la gobernabilidad democrática con la seguridad ciudadana, la lucha contra la corrupción, la desigualdad y la pobreza**²⁵⁸, respectivamente.

4.1. La seguridad ciudadana

Desde una mirada centrada en las personas, la seguridad humana puede definirse como “la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad”, un concepto que incorpora un amplio conjunto “de amenazas que pueden atentar contra la vida y contra el bienestar de las personas”, incluyendo los desastres ambientales, las guerras, los conflictos comunitarios, la inseguridad alimentaria, la violencia política, las amenazas a la salud, etc., las cuales pueden afectar a las personas y limitar las oportunidades de desarrollo humano.²⁵⁹

La seguridad ciudadana constituye una modalidad específica de la seguridad humana y es definida como “una condición (objetiva y subjetiva) en la

²⁵⁵ Vargas Llosa, Mario. *La llamada de la tribu*. Lima, Alfaguara, 2018, p.26.

²⁵⁶ Cabe señalar que la Enaho incluye otra opción similar (falta de seguridad ciudadana), la cual ocupa ya el cuarto lugar conforme las cifras preliminares julio-diciembre del 2024, con un porcentaje del 17.6%, y muestra un crecimiento del 4.1% respecto del período julio-diciembre del 2023.

²⁵⁷ Los resultados de la Enaho son, además, consistentes con otras encuestas de opinión. Por ejemplo, de acuerdo con Ipsos, para octubre del 2024 los tres principales problemas eran la delincuencia, la corrupción y el costo de vida. Por su parte el IEP, para julio de 2024, identifica como los problemas principales la situación de la economía (dentro de lo cual incluye la pobreza/desigualdad), la inseguridad y la corrupción.

²⁵⁸ Al abordar el tema de la pobreza, también vamos a considerar la desigualdad económica, por su estrecha conexión con la dimensión de las asimetrías de poder que hemos analizado en los capítulos anteriores.

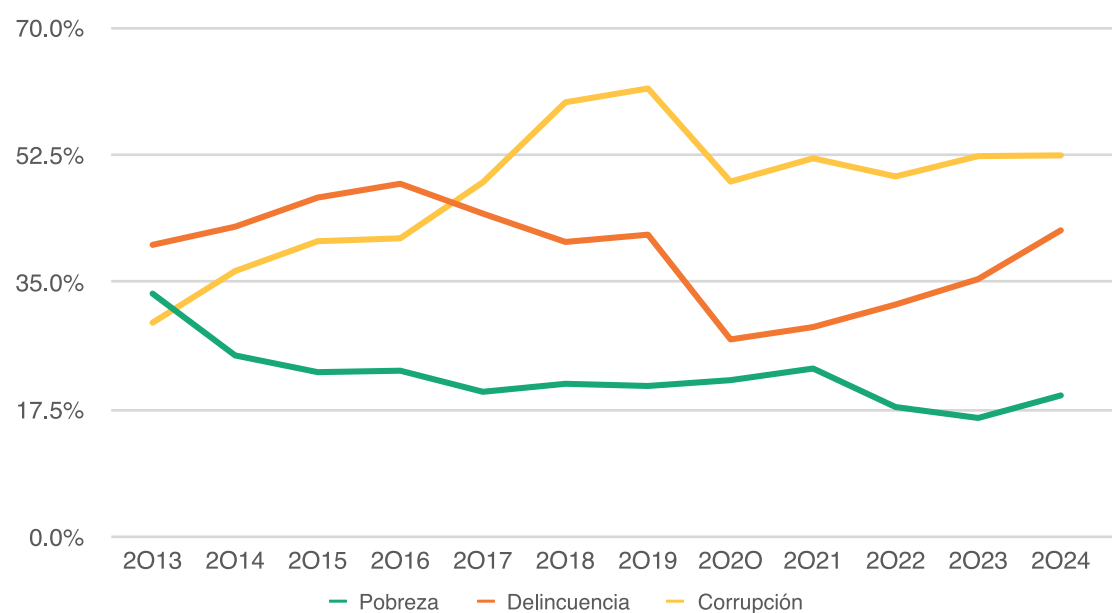
²⁵⁹ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 27-28; y PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York, PNUD, 2013, p.5.

²⁶⁰ Ministerio del Interior. *Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030*. Lima, Ministerio del Interior, 2022, p.18.

²⁶¹ PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York, PNUD, 2013, p.5.

Principales desafíos del Perú entre los años 2013 al 2024

FIGURA 62



Fuente: INEI-Enaho - Módulo: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia. Pregunta con alternativas de respuesta múltiple. En el cuadro se muestra el porcentaje de personas que señalan "sí es un problema".

que los individuos se encuentran libres de violencia o amenaza de violencia (uso o amenaza de la fuerza física o psicológica para causar daño), o de despojo intencional (la privación ilegítima del patrimonio)".²⁶⁰ La seguridad ciudadana está directamente relacionada con la protección de un núcleo básico de derechos humanos como el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna.²⁶¹

En el país, la seguridad ciudadana es una demanda creciente de la ciudadanía.²⁶² La Encuesta Nacional de Programas Presupuestales muestra que la tasa de la población víctima de algún hecho delictivo pasó de 18.2 por cada mil habitantes de 15 años o más en el 2021 a 27.7 en el período enero-junio de 2024.²⁶³ En este contexto, la Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030 del Perú considera que el problema público a enfrentar son "los altos niveles de victimización que afectan a la ciudadanía", es decir, la alta recurrencia de situaciones en las cuales "una persona llega a convertirse en sujeto pasivo de un hecho punible o que vulnera su integridad como persona humana".²⁶⁴

4.1.1. Seguridad ciudadana, la gobernabilidad y el desarrollo humano²⁶⁵

La seguridad ciudadana es una condición necesaria para el desarrollo humano, y este, a su vez, condiciona la seguridad ciudadana. La carencia de esta última deja sin protección a un núcleo básico de derechos, sin los cuales las personas no pueden desarrollar plenamente sus capacidades ni contribuir con todo su potencial a mejorar a sus familias, sus comunidades y las instituciones, más cuando el fenómeno de la violencia se presenta de manera recurrente en la vida de las personas, socavando sostenidamente sus libertades y capacidades. Esta situación puede tener repercusiones en la confianza interpersonal, afectar el tejido social y minar la confianza en la capacidad de las instituciones democráticas de brindar seguridad. Por otro lado, la seguridad ciudadana es un bien público, cuya provisión es un deber del Estado, el que debe proveerse con apego a la legalidad y al respeto de los derechos humanos.²⁶⁶

²⁶² Esta importancia creciente es recogida por la Encuesta Nacional de Hogares del INEI (ver gráfico anterior) y por diversos estudios de opinión pública. De acuerdo con la encuesta nacional de IPSOS de enero del 2025, la delincuencia era percibida como el principal problema del país. Conforme a la encuesta nacional del IEP de enero del 2025, casi 4 de cada 5 encuestados consideraba que la situación de la seguridad ciudadana era peor que doce meses atrás.

²⁶³ Enapres (diciembre del 2023 – mayo del 2024).

²⁶⁴ Esto puede ocurrir de forma directa, al haber sufrido la experiencia del delito y de otros fenómenos relacionados con la violencia; o indirecta, al sufrir las consecuencias de dichas experiencias, pero sin haberlas experimentado. Ministerio del Interior. Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030. Lima, Ministerio del Interior, 2022, p.13.

²⁶⁵ Esta sección está basada en el documento elaborado por el Noám López denominado "Cómo la extorsión mina la gobernabilidad democrática. Un estudio de 2 casos en el departamento de La Libertad", el cual fue preparado como parte del proceso de preparación del Informe sobre el Desarrollo Humano de América Latina y el Caribe 2025.

²⁶⁶ Banco Interamericano de Desarrollo. Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. 2024. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/noticias/seguridad-ciudadana-en-america-latina-y-el-caribe> y PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Nueva York, PNUD, 2013.

El análisis de estos vínculos entre seguridad ciudadana, gobernabilidad y desarrollo humano debe hacerse considerando las particulares condiciones que enfrentan países como el Perú, en los cuales se combinan una limitada efectividad del sistema político, déficits en su gobernabilidad democrática y fuertes asimetrías de poder.

Si bien las amenazas a la seguridad ciudadana impactan negativamente en todas las personas, no impactan a todas por igual: el impacto varía de acuerdo con el género, la etnia, la identidad sexual, la edad, la raza, la clase social e incluso el lugar de residencia. Esto, a su vez, obedece a las distintas capacidades y oportunidades reales que tienen las personas y a sus distintos grados de vulnerabilidad y riesgo.

PNUD,
Informe Regional de Desarrollo Humano
2013-2014

En primer lugar, una gobernabilidad democrática débil puede ocasionar que el sistema político sea incapaz de garantizar la seguridad ciudadana y erosione la confianza en las instituciones y socave la legitimidad del sistema político.²⁶⁷ De esta manera, se genera un círculo vicioso donde la inseguridad es tanto causa como consecuencia de la fragilidad institucional y del menor desarrollo humano, lo que dificulta la ruptura de esta dinámica negativa.

En segundo lugar, las desigualdades sociales y económicas pueden exacerbar la violencia y la inseguridad. Esto puede llevar a que ciertos grupos marginados de la población, al enfrentar la exclusión y la falta de oportunidades, recurran a actividades ilegales como medio de subsistencia o como expresión de descontento.²⁶⁸ Esta situación no solo amplifica las brechas existentes, sino que también afecta la cohesión social, pues obstaculiza los esfuerzos por alcanzar un desarrollo humano sostenible y una gobernabilidad democrática efectiva.

Finalmente, el miedo a la violencia ejerce efectos profundos en el comportamiento y el bienestar de las personas, pues limita su actuar en el espacio público y disminuye su participación en actividades comunitarias y políticas. Este temor puede persistir incluso en áreas con bajos índices de criminalidad, lo que evidenciaría cómo la percepción de inseguridad incide en el comportamiento, limita la agencia individual y colectiva, e impacta negativamente tanto en el desarrollo humano como en la gobernabilidad democrática. Así, la inseguridad y la violencia no solo restringen las oportunidades y capacidades de las personas, al afectar su bienestar, sino que también limitan su libertad para vivir la vida que valoran.²⁶⁹

La interrelación entre criminalidad, inseguridad ciudadana y gobernabilidad democrática ha sido ampliamente estudiada en América Latina y otras regiones en desarrollo. Comprender estas dinámicas es esencial para diseñar estrategias efectivas que fortalezcan las instituciones democráticas y

promuevan la seguridad y el bienestar social. Diversos autores han explorado cómo la presencia del crimen, especialmente la criminalidad organizada, afecta la estabilidad política, la confianza en las instituciones y, en última instancia, el desarrollo humano. Así, Fernández y Kuenzi examinaron el impacto de la victimización por delitos y de las percepciones de criminalidad en las actitudes de la ciudadanía hacia la democracia en América Latina. Sus hallazgos revelaron que la percepción de seguridad pública es tan influyente como cualquier variable socioeconómica en la predicción del apoyo y la satisfacción con la democracia.²⁷⁰ Por su parte, Orlando Pérez destaca cómo en El Salvador y Guatemala la seguridad ciudadana pasó a ocupar el centro de la agenda pública tras el fin de los conflictos internos que vivieron. Las respuestas como militarizar la seguridad pública y restringir las libertades civiles derivaron en violaciones de derechos humanos y en una mayor desconfianza en las instituciones, lo que profundizó la crisis de gobernabilidad.²⁷¹ Allum y Siebert sostienen que el crimen organizado representa un desafío significativo para la democracia, lo que afecta a la sociedad civil y amenaza el imperio de la ley. De acuerdo con ellos, la infiltración de organizaciones criminales en estructuras estatales erosiona la confianza institucional y la legitimidad de la gobernabilidad democrática, ya que perpetúa las condiciones de inseguridad y desigualdad que impactan negativamente sobre el desarrollo humano.²⁷²

Schultze-Kraft, Chinchilla y Moriconi se preguntaron cómo puede mantenerse la “estabilidad” y sostenerse un orden político en medio de una grave crisis de criminalidad y violencia. En busca de una respuesta, abordaron aspectos culturales del “colapso de la legalidad”, la influencia de las instituciones informales, la existencia de una política electoral criminalizada y el funcionamiento de lo que denominan un orden *crimilegal*, que se caracteriza por la difuminación de los límites sociales entre la legalidad y la ilegalidad (o criminalidad). Esto permite comprender cómo las estructuras criminales pueden coexistir e integrarse en sistemas políticos formales, y dañar la gobernabilidad y el desarrollo humano al comprometer la integridad de las instituciones democráticas y obstaculizar la implementación de políticas públicas efectivas.²⁷³ Travaglino, Burgmer y Mirisola encontraron que los grupos criminales actúan como sistemas alternativos de autoridad, erosionan la confiabilidad de los estándares morales de las instituciones y afectan negativamente la cohesión social y el desarrollo humano.²⁷⁴ Como sostienen Smilde y Nieto-Matiz, la gobernanza criminal plantea importantes cuestiones sobre la naturaleza de la soberanía, la seguridad y la legitimidad en América Latina, pues si los sistemas políticos modernos empezaron —y ganaron legitimidad— al constituir redes de protección, ¿existiría la posibilidad de que ciertos componentes de estas redes delictivas terminen convirtiéndose en organizaciones locales legítimas?²⁷⁵ No existe una trayectoria inevitable, por lo que es necesario comprender los procesos que ocurren en cada país.

La delincuencia organizada es una empresa delictiva continua que trabaja de manera racional para sacar provecho de actividades ilícitas que, a menudo, tienen gran demanda pública. Su existencia continua se mantiene mediante la corrupción de funcionarios y el uso de la intimidación, las amenazas y la fuerza para proteger sus operaciones.

Sin embargo, una definición general tiene limitaciones, porque las actividades de la delincuencia organizada varían entre países y regiones, así como los tipos de delito y la naturaleza de su organización. Por lo tanto, es importante conocer los elementos generales de la delincuencia organizada, pero se necesita mayor conocimiento para entender cómo se manifiesta en diferentes lugares y contextos delictivos.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito²⁷⁶

Considerando la literatura especializada expuesta, podemos afirmar, en síntesis, que el aumento de la inseguridad ciudadana —y los fenómenos criminales y violentos ligados a él— tienen impactos negativos sobre la gobernabilidad y el desarrollo humano. Asimismo, la debilidad de la gobernabilidad y el menor desarrollo humano son condiciones que

pueden minar la seguridad ciudadana. Estos efectos negativos pueden potenciarse con la expansión de las actividades ilegales y el desarrollo de órdenes alternativos que reemplacen —al menos parcialmente— al sistema político formal, por ejemplo, controlando en alguna medida la violencia y ofreciendo beneficios económicos a muchas personas que viven en la precariedad y la incertidumbre, incluso en los lugares en donde el sistema político es relativamente más efectivo. Esto debería ser un aliciente para impulsar reformas a partir de un conocimiento mayor de los territorios, al priorizar mecanismos de diálogo y participación, y generar respuestas integrales que apunten a las distintas dimensiones del fenómeno, incluyendo la promoción del desarrollo humano.²⁷⁷

4.1.2 La situación de la seguridad ciudadana en el Perú

Al presentar la información sobre la inseguridad ciudadana en el Perú, debemos distinguir, por un lado, las percepciones sobre la situación de la seguridad y de las políticas orientadas a garantizarla y, por otro lado, los datos de victimización, que intentan acercarnos a expresiones objetivas del impacto de la inseguridad en la vida de las personas. Ambos tipos de información son importantes para comprender la dinámica de la seguridad ciudadana en el país.

²⁶⁷ León-Escribano, Carmen Rosa de. La seguridad ciudadana y su impacto en la gobernabilidad y convivencia democráticas en Centroamérica. San José, FLACSO, 2010.

²⁶⁸ Moser, Caroline; y McIlwaine, Cathy. Latin American urban violence as a development concern: Towards a framework for violence reduction. En: World Development, 34(1), 89-112, 2006.

²⁶⁹ PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Nueva York, PNUD, 2013.

²⁷⁰ Este descubrimiento es crucial, ya que el respaldo generalizado de la ciudadanía es fundamental para la consolidación democrática. Cuando las personas se sienten inseguras, su confianza en el sistema democrático puede disminuir, lo que a su vez afecta la estabilidad política y la efectividad gubernamental. Así, la inseguridad ciudadana no solo representa una amenaza para la integridad física de los individuos, sino que también erosiona los cimientos mismos de la democracia al debilitar el apoyo popular hacia las instituciones democráticas. Fernandez, Kenneth y Kuenzi, Michele. Crime and support for democracy in Africa and Latin America. En: Political Studies, 58(3), 450-471, 2010.

²⁷¹ Pérez, Orlando. Democratic legitimacy and public insecurity: Crime and democracy in El Salvador and Guatemala. Political Science Quarterly, 118(4), 627-644, 2003.

²⁷² Allum, Felia; y Siebert, Renate. Organised crime and the challenge to democracy. London, Routledge, 2008.

²⁷³ Los acuerdos de gobernanza criminales implican la coordinación entre una serie de actores estatales y no estatales, y sirven a intereses económicos (ilícitos), pero también reflejan preocupaciones particularistas más amplias sobre la garantía de la estabilidad política y el ejercicio de facto de la autoridad política, así como relacionadas con la seguridad física de quienes ostentan el poder y su impunidad judicial. En tales órdenes, el monopolio del Estado sobre el uso de la fuerza tiende a ser sustituido por oligopolios de la coerción, y no es infrecuente la presencia de altos niveles de violencia. Schultze-Kraft, Markus; Chinchilla, Fernando; y Moriconi, Marcelo. New perspectives on crime, violence and insecurity in Latin America. En: Crime, Law & Social Change, 69(4), 465-473, 2018.

²⁷⁴ La existencia de estas autoridades paralelas puede desplazar la legitimidad del Estado, y generar entornos donde las normas y valores cívicos se ven comprometidos, lo que dificulta la promoción de prácticas honestas y éticas en la sociedad. Travaglini, Giovanni; Burgmer, Pascal; y Mirisola, Alberto. Alternative Systems: The interplay between criminal groups' Influence and political trust on civic honesty in the global context. En: Social Psychological and Personality Science 2024, Vol. 15(4) pp. 439-449.

²⁷⁵ Smilde, David y Nieto-Matiz, Camilo. Criminal Governance in Latin America: Emerging Agendas. En: Forum, Latin American Studies Association, 53:4, Fall 2022, pp. 3-4.

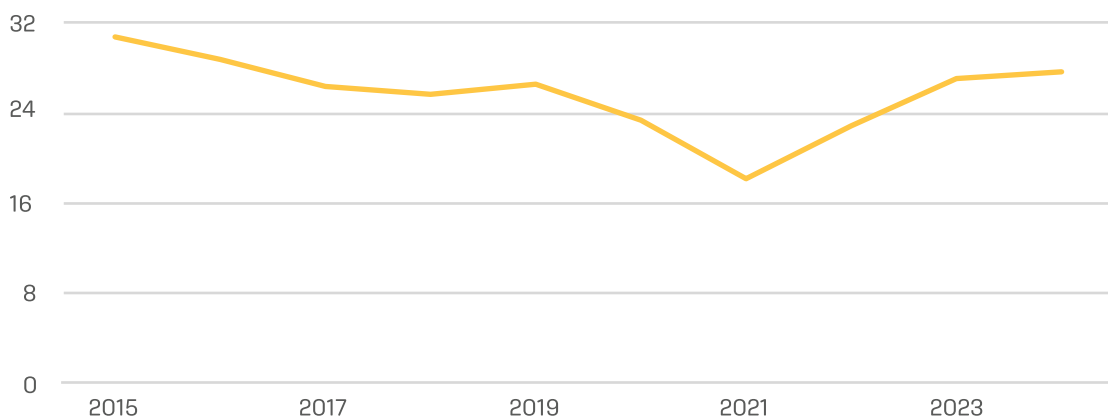
²⁷⁶ <https://www.unodc.org/e4j/es/organized-crime/module-1/key-issues/defining-organized-crime.html>

²⁷⁷ Toledo, Zará. ¿Minando el Estado de derecho? El caso de los mineros informales de oro en el Perú. En: Barrenechea, Rodrigo y Vergara, Alberto (eds.). Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina). Lima, Fondo Editorial de la UP, 2024.

²⁷⁸ Es importante considerar que las cifras de victimización pueden ser mayores en determinados lugares, mientras que la sensación de inseguridad puede ser menor de lo que harían esperar las cifras de victimización, y viceversa. Esto ocurre porque, como hemos señalado inicialmente, la seguridad ciudadana tiene un componente subjetivo, el cual está ligado a trayectorias históricas, coyunturas críticas, factores culturales, perspectivas de género, etc. Al mismo tiempo, el manejo de la información oficial sobre criminalidad puede enfrentar diversos desafíos al momento de construir estadísticas rigurosas. A pesar de sus limitaciones, la información disponible nos ofrece un insumo valioso para comprender la dinámica de la seguridad ciudadana en el país.

**Población víctima de algún hecho delictivo
(tasa por cada 1,000 habitantes de 15 años a más)
entre enero de 2015 y junio de 2024**

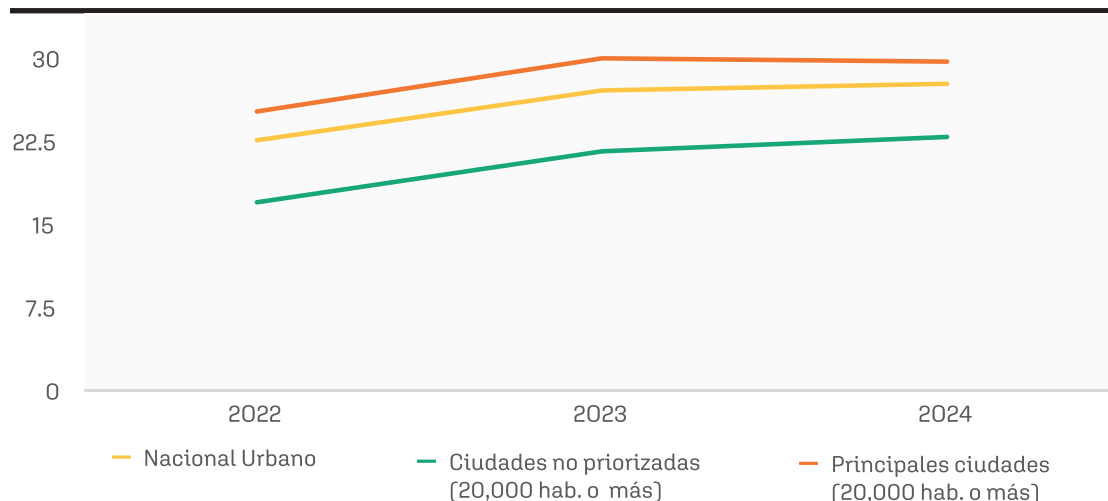
FIGURA 63



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales - Enapres (diciembre del 2023 – mayo del 2024).

**Población víctima de algún hecho delictivo
(tasa por cada 1,000 habitantes de 15 años a más)
en el semestre móvil enero -junio en diferentes ámbitos territoriales**

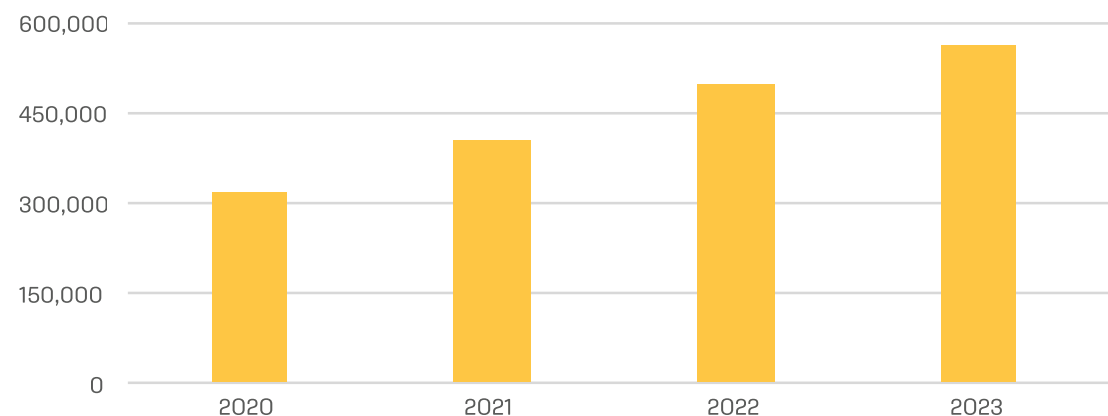
FIGURA 64



Fuente: INEI-Enapres.

Denuncias policiales por la comisión de delitos entre los años 2020 y 2023

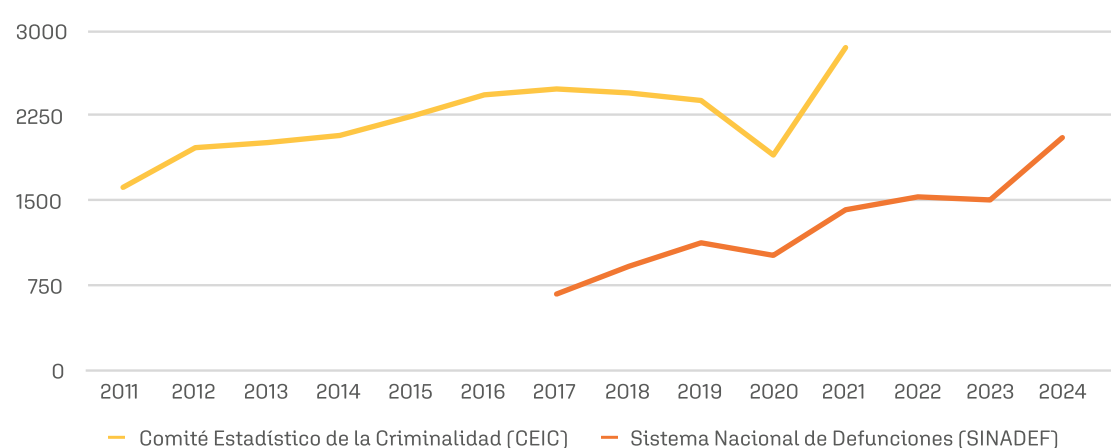
FIGURA 65



Fuente: Ministerio del Interior.

Total de homicidios en el Perú, según fuente de información, entre los años 2011 y el 2024

FIGURA 66



Fuente: Comité Estadístico de la Criminalidad y Sistema Nacional de Defunciones

Uno de los indicadores más utilizados para la evaluación de la situación de inseguridad es la tasa de victimización. Un primer dato es que la tasa en el 2024 era menor que en el 2015, pero mostró un ascenso desde el año 2021, es decir, desde el período posterior a la pandemia de la covid-19, como se observa en la figura 63.

Asimismo, un porcentaje significativo de la tasa de victimización consiste en los delitos de robo (o intento de robo) de dinero, cartera y celular. Esta tasa y sus tendencias no varían sustancialmente en los distintos tipos de ciudades (ver figura 64).

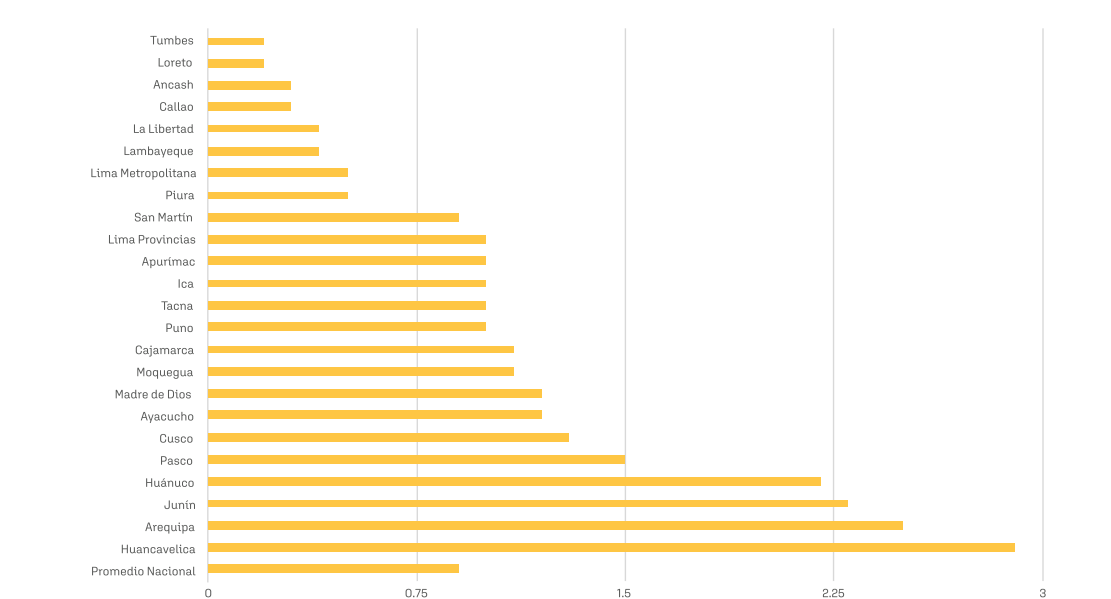
Por su parte, el aumento del número de denuncias presentadas por la comisión de delitos, que ha sido creciendo durante los últimos años, es consistente con las cifras y tendencias ya mencionadas (ver figura 65).

Existen algunos fenómenos delictivos específicos que están impulsando el aumento de la preocupación entre la ciudadanía. El más grave de ellos es el aumento del número de homicidios. En la figura 66 se resume la información oficial disponible al respecto. Las variaciones entre ambas fuentes son relevantes, por lo que hemos preferido mostrarlas en conjunto; entre ellas, es probable que las cifras más precisas sean las del Comité Estadístico de la Criminalidad, pero solo están disponibles hasta el 2021. En cualquier caso, la tendencia general muestra un ascenso que se condice con la preocupación pública sobre el crecimiento de este fenómeno.

Por otro lado, es importante observar las manifestaciones específicas de los homicidios, como es el caso de los feminicidios y otros casos de violencia contra las mujeres (ver el recuadro 16 y la figura 67).

Tasa de feminicidios en el Perú, según departamento (1 por cada 100 000 mujeres)

FIGURA 67



Fuente: Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar

Uno de los grupos que más sufre la situación de violencia es el que conforman las niñas, adolescentes y mujeres adultas. Su forma más grave es el feminicidio, es decir, la muerte violenta de la mujer por razones de género. De acuerdo con el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, durante el año 2023 hubo 146 casos de feminicidio contrastados y validados en el Perú: 139 fueron de nacionalidad peruana; y 7, extranjeras, de las cuales 6 eran de nacionalidad venezolana. De acuerdo con cifras de la Cepal, la tasa nacional de feminicidios del Perú en el 2023 fue de 0.9 por cada 100,000 mujeres, superior a Colombia (0.7) pero inferior a países cercanos como Ecuador (1.2), Bolivia (1.3), Brasil (1.4), así como muy lejos de Honduras (7.2). No obstante, existen importantes diferencias subnacionales: departamentos como Huánuco y Junín más que duplican la tasa nacional, mientras Arequipa y Huancavelica casi la triplican. Otro elemento que caracteriza estos crímenes es que, de acuerdo con el INEI, entre el 2015 y el 2023, el 53.7% de los feminicidios sucedió en el domicilio de la víctima, mientras el otro 6% ocurrió en la vivienda del presunto victimario. Los Centros Emergencia Mujer (CEM) atendieron 170 casos con características de feminicidio y 258 de tentativa de feminicidio.

Por otro lado, el 53.8% de las mujeres entre los 15 y 49 años fueron víctimas de violencia familiar ejercida por el esposo o compañero en el 2023, una cifra 1.9 puntos porcentuales menor respecto del 2022. En el 2015 la cifra llegaba al 70.8%. A nivel departamental, Apurímac tiene la tasa más alta (67.4%), y le siguen Tumbes (60.4%) y Madre de Dios (59.5%). Cabe señalar que no hay grandes

diferencias en la afectación según la condición económica de las mujeres: la tasa del 46.6% está en el quintil superior y el 53% en el quintil inferior. Tampoco hay diferencias muy marcadas considerando el origen étnico, la lengua materna, el nivel educativo o el área de residencia. Se trata, por lo tanto, de una modalidad de violencia que afecta a las mujeres de forma transversal, más allá de las características personales de cada una de ellas.

Con relación a la violencia psicológica ejercida alguna vez por el esposo o conviviente, esta alcanzó el 49.3% en el 2023, 2.6 puntos porcentuales menos que en el 2022. También Apurímac es el departamento que presenta más casos de este tipo, con 62.7%.

Otra grave manifestación de la violencia contra las mujeres es la sexual. De acuerdo con el INEI, casi 2 de cada 100 mujeres sufrieron violencia sexual en el 2023. Según el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, en el año 2022 hubo 50 casos de niñas embarazadas entre 6 y 11 años, y 4,231 casos en el rango de 12 a 14 años, situación que constituye en sí un supuesto de violencia.

Finalmente, con respecto a la atención ante situaciones de violencia, solo 3 de cada 10 mujeres agredidas acudieron a una institución a pedir ayuda. De ellas, un 81.5% fue a una comisaría; un 9.3%, a una Defensoría Municipal – Demuna; un 9%, al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; un 6.5%, al Ministerio Público; un 5.8%, a un establecimiento de salud; y un 3.5%, a un juzgado. En cambio, casi 1 de cada 2 mujeres acuden por ayuda a personas cercanas (madre, hermana, amiga, vecina, padre, etc.).

Otra modalidad criminal que ha crecido fuertemente en los últimos años es la extorsión, como puede observarse en la figura 68. Al respecto, Valdés, Basombrío y Vera calculan en 530 millones de dólares el costo anual aproximado de la extorsión a las pequeñas y medianas actividades económicas en el Perú.²⁸²

Por otra parte, un estudio de Videnza para Lima Metropolitana analizó el impacto de la inseguridad ciudadana en los que denomina “pequeños negocios con puerta a la calle (PNPC)”. Encontró que el 63% de los entrevistados consideró a la inseguridad —en especial la extorsión, los robos y las estafas— como el principal problema del distrito donde se ubican dichos negocios. El 78% de ellos reportó haber sido víctima de al menos un delito, en parti-

cular las estafas (pago con billetes falsos y billeteras electrónicas falsas), seguido de los robos y delitos violentos. Por otro lado, concluyen que existe un posible subreporte en el caso de extorsiones, ya que solo fue reportado por el 7.1% de los PNPC, a pesar de existir información secundaria que muestra una recurrencia mayor. El costo promedio de la inseguridad para los pequeños negocios encuestados en los últimos 24 meses es calculado en S/ 1,287, y las extorsiones y las amenazas son los delitos que generan mayores costos.²⁸³

En lo que concierne a la percepción sobre la situación de la seguridad ciudadana en el Perú, la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales – Enapres (mayo-octubre 2024) arroja que el 85.6% de la población urbana a nivel nacional percibe

279-280-281 INEI. Perú: Feminicidio y Violencia contra la Mujer. Avance al tercer trimestre 2024. Lima, INEI, 2024.

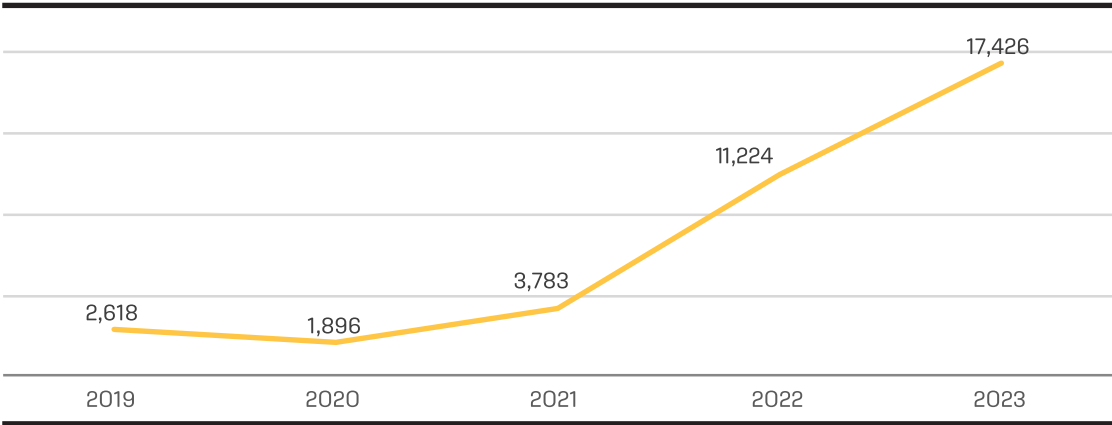
282 El cálculo, con las dificultades que implica abordar una actividad ilegal, incluye la extorsión a comerciantes de mercados, transportistas, empresas y trabajadores de la construcción civil, y pequeños y medianos negocios en zonas vulnerables (bodegas, restaurantes, hostales y pequeños hoteles, peluquerías, pequeños colegios, talleres productivos y de reparación, etc.). Valdés, Ricardo; Basombrío, Carlos; Vera, Dante. Las economías criminales y su impacto en el Perú. ¿Cuáles? ¿Cuánto? ¿Dónde? ¿Cómo? Versión Resumida. Lima, Capital Humano y Social Alternativo, 2024. Segunda edición ampliada y actualizada.

283 Videnza. Costos de la inseguridad ciudadana para pequeños negocios de Lima Metropolitana. Lima, Videnza, 2024.

284 IEP. Encuesta de opinión pública, urbana/rural, enero 2025.

Denuncias policiales por extorsión a nivel nacional entre los años 2019 y 2023

FIGURA 68



Fuente: Anuario de la Policía Nacional del Perú.

que en los próximos doce meses puede ser víctima de algún hecho delictivo que atente contra su seguridad, un aumento de 2.2 puntos porcentuales respecto al semestre móvil mayo - octubre 2023. Este porcentaje es un poco mayor en las ciudades de 20 mil a más habitantes (87.0%), y un poco menor en los centros poblados urbanos entre 2 mil y menos de 20 mil habitantes (81.9%).

Por otro lado, en enero del 2025, 8 de cada 10 personas señalaba que la situación de la seguridad estaba peor respecto de los 12 meses anteriores. La percepción de deterioro es muy similar cuando se pregunta por la seguridad en la ciudad de Lima (80%), pero mucho menor (44%) cuando se refiere a la seguridad en la provincia en la cual uno vive. La cifra es ligeramente diferente entre las zonas urbanas (48%) y las rurales (35%), pero empeora en la zona norte del país, donde

la percepción de deterioro llega a 6 de cada 10 personas encuestadas.²⁸⁴ Mientras tanto, los niveles de confianza en las instituciones con funciones claves en la seguridad son muy bajos, y han mostrado una tendencia decreciente en los últimos años (ver cuadro 15).

Al mismo tiempo, el crecimiento de las economías ilegales es un fenómeno vinculado a la inseguridad ciudadana y al aumento de la violencia.²⁸⁵ La Defensoría del Pueblo ha documentado que entre el 2020 y el 2024 ocurrieron 21 asesinatos de defensores de derechos humanos en el ejercicio de su labor, varios de los cuales están relacionados con actividades como la minería ilegal, el narcotráfico y la tala ilegal. Otro fenómeno, asociado también a la minería ilegal, es la trata de personas.²⁸⁶ De acuerdo con el Ministerio del Interior, entre 2017 y 2024, hubo 4,384 víctimas de trata de personas, la

Confianza en las principales instituciones vinculadas con la seguridad
(Porcentaje de personas que señalan que confían en la institución)

CUADRO 15

	2023	2024
Policía Nacional del Perú	20.5	17.6
Fuerzas Armadas	32.2	29.7
Ministerio Público	11.7	10.6
Poder Judicial	12.6	11.7
Municipalidad Provincial	15.0	13.8
Municipalidad Distrital	16.4	15.2

Fuente: INEI – ENAHO 2023 y 2024. Elaboración propia.

²⁸⁵ Solo durante el 2023, dicha entidad conoció de 117 casos de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos: el 63% de los casos fueron reportados en los departamentos amazónicos, donde los defensores están principalmente dedicados a la protección ambiental y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Defensoría del Pueblo. Reporte de casos conocidos por la Defensoría del Pueblo sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos en el Perú. Reporte de personas defensoras N° 1-2025-PINVES. Lima, Defensoría del Pueblo, 2025. También <https://www.defensoria.gob.pe/en-el-dia-internacional-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-advertimos-que-hay-39-casos-de-afectaciones-a-personas-defensoras-en-2024>

²⁸⁶ Mamani, Morelia y Farfán, Claudia. Percepciones de actores involucrados en la lucha contra la trata de personas con fines de explotación sexual, sus vínculos con la minería ilegal y las barreras para combatirla en Madre de Dios. Lima, CIES, 2022.

Principales zonas de cultivo de hoja de coca en el Perú (2023)

CUADRO 16

Zona cocalera	Departamentos monitoreados	Provincias monitoreadas	Ha	% del total nacional de ha cultivadas	Variación porcentual 2022-2023
Vraem	Junín, Ayacucho y Cusco	Satipo (Junín), Huanta y La Mar (Ayacucho), La Convención (Cusco)	38,253	41.2%	7.20%
Inambari - Tambopata	Puno	Sandia	10,433	11.2%	0.60%
Bajo Amazonas	Loreto	Mariscal Ramón Castilla, Maynas	7,917	8.5%	-9.30%
Callería	Ucayali	Coronel Portillo	4,908	5.3%	-37.40%
Pichis Palcazú Pachitea	Pasco-Huánuco -Ucayali	Puerto Inca (Huánuco), Oxapampa (Pasco), Coronel Portillo (Ucayali)	4,266	4.6%	16.30%
Aguaytía	Ucayali-Loreto	Coronel Portillo (Ucayali), Padre Abad (Ucayali), Ucayali (Loreto)	4,019	4.3%	2.60%

Fuente: Devida, 2024.

Departamentos con una mayor superficie de cultivo de hoja de coca (2023)

CUADRO 17

	Ha cultivadas	Variación de ha 2022-2023
Ayacucho	20,051	1,582.00
Cusco	15,101	-908.00
Loreto	12,491	-1,354.00
Ucayali	12,221	-2,310.00
Puno	11,483	136.00

Fuente: Devida, 2024.

gran mayoría de ellas fueron mujeres (85.9%).²⁸⁷ A ellas se suman las muertes de personas vinculadas a la minería ilegal en el contexto del avance de la criminalidad organizada.²⁸⁸

Sobre este punto, en el capítulo 2 se mencionan cifras relevantes sobre el crecimiento de la minería ilegal y el narcotráfico, y el poder económico que representan; Valdés, Basombrío y Vera estiman el tamaño anual de las economías ilegales en 7,014 millones de dólares americanos.²⁸⁹ Este es un fenómeno que tiene, además, un componente territorial muy fuerte. Veamos, por ejemplo, el desenvolvimiento de la actividad del cultivo de coca a escala subnacional (ver cuadro 16).

El valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem) sigue concentrando más del 40% del

total de las zonas de cultivo de hoja de coca. Al mismo tiempo, es una zona que sigue en crecimiento. También es muy importante la producción en Sandia, Puno. Al mirar el crecimiento a nivel de departamentos, es muy relevante el crecimiento en Ayacucho, que tiene la mayor extensión de área cultivada en el país. También se observa un aumento del área cultivada en Puno (ver cuadro 17).

En lo que concierne a las actividades de la minería ilegal, estas se desarrollan a lo largo del territorio nacional bajo diferentes modalidades. La Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS-Perú) elaboró un registro de las provincias amazónicas con presencia de actividades de minería ilegal²⁹⁰, el cual se resume en el cuadro 18.

²⁸⁷ Ministerio del Interior. Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana. <https://observatorio.mininter.gob.pe/content/trata-de-personas-1>

²⁸⁸ Lukacs, Sandor; y Zevallos, Pablo. Minería bajo amenaza: La influencia del crimen organizado en Perú. Lima, Instituto de Ingenieros de Minas del Perú, 2024. Disponible en: <https://revistamineria.com.pe/actualidad/mineria-bajo-amenaza-la-influencia-del-crimen-organizado-en-peru>

²⁸⁹ Valdés, Ricardo; Basombrío, Carlos; Vera, Dante. Las economías criminales y su impacto en el Perú. ¿Cuáles? ¿Cuánto? ¿Dónde? ¿Cómo? Versión Resumida. Lima, Capital Humano y Social Alternativo, 2024. Segunda edición ampliada y actualizada, p. 299.

²⁹⁰ Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS-Perú); Unidos por los Bosques. Minería ilegal en la Amazonía peruana, diagnóstico situacional sobre el avance e impacto de la actividad minera en las regiones amazónicas de Loreto, San Martín, Amazonas, Ucayali, Madre de Dios y la provincia de Puerto Inca, en Huánuco. Lima, FCDS-Perú, 2023.

Provincias amazónicas con actividad minera ilegal (2023)

CUADRO 18 parte 1

Departamento	Provincia	Distrito	Sustancia y tipo
Amazonas	Condorcanqui	Nieva	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
		El Cenepa	Metálica/oro - socavón/aluvial en cuerpo de agua
		Río Santiago	Metálica oro – aluvial en cuerpo de agua
	Chachapoyas	Balsas	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
	Utcubamba	El Milagro	No metálica – agregados, maquinaria pesada
Loreto	Datum del Marañón	Barranca	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
		Manseriche	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
		Morona	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
	Maynas	Alto Nanay	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
		Mazán	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
		Napo	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
		San Juan Bautista	No metálica – agregados, maquinaria pesada
	Alto Amazonas	Yurimaguas	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
	Mariscal Ramón Castilla	Yavarí	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
	Requena	Alto Tapiche	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
		Tapiche	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
	Putumayo	Teniente Manuel Clavero	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
		Putumayo	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
		Yaguas	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua

Fuente: FCDS-Perú y reportes del Ministerio Público, 2024.

Continúa en la siguiente página

Provincias amazónicas con actividad minera ilegal (2023)

CUADRO 18 parte 2

Departamento	Provincia	Distrito	Sustancia y tipo
Ucayali	Coronel Portillo	Callería	No metálica
Madre de Dios	Tambopata	Tambopata	Metálica/oro aluvial en cuerpo de agua/zonas no permitidas
		Las Piedras	Metálica/oro aluvial en cuerpo de agua/zonas no permitidas
		Inambari	Metálica/oro aluvial en cuerpo de agua/zonas no permitidas
		Laberinto	Metálica/oro aluvial en cuerpo de agua/zonas no permitidas
	Manu	Manu	Metálica/oro aluvial en cuerpo de agua/zonas no permitidas
		Huepetuhe	Metálica/oro aluvial en cuerpo de agua/zonas no permitidas
San Martín	San Martín	Madre de Dios	Metálica/oro aluvial en cuerpo de agua/zonas no permitidas
		Chipiruna	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
		Huimbayoc	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
	Tocache	Santa Lucía	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
Huánuco	Puerto Inca	Codo del Pozuzo	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
		Puerto Inca	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
		Yuyapichis	Metálica/oro – aluvial en cuerpo de agua
Puno	Sandia		Aluvial en cuerpo de agua en zonas no permitidas

Fuente: FCDS-Perú y reportes del Ministerio Público, 2024.

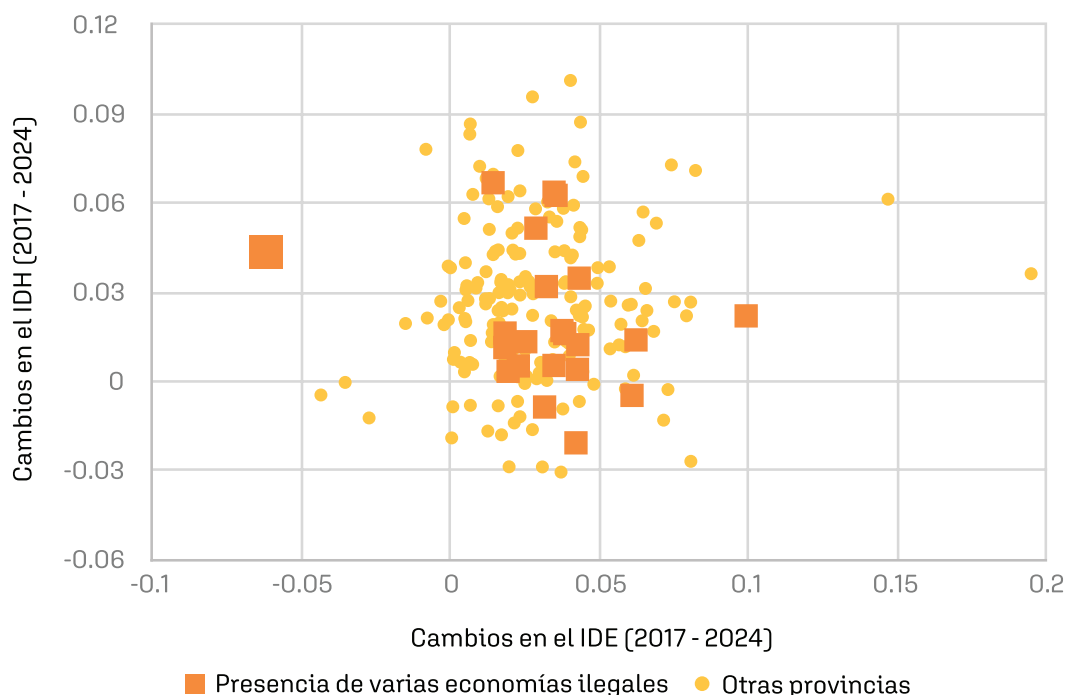
Empieza en la página anterior

Como se observa, algunas provincias tienen la presencia de dos grandes economías ilegales (minería ilegal, narcotráfico), como es el caso del Putumayo, Manu, Mariscal Ramón Castilla, Coronel Portillo, Puerto Inca, Carabaya y Sandia. Si combinamos esta información con la disponible sobre pérdida de bosques (efecto que puede ser vinculado en alguna medida a la tala ilegal), podemos tener una imagen del alcance de estas actividades en el territorio. En la figura 69 mostramos provincias amazónicas con indicadores que revelan una presencia importante de economías ilegales, junto a la información del cambio en el IDH y del IDE

del 2017 y el 2024, las cuales presentan diferencias en la evolución de ambos índices. Al comparar el comportamiento agregado de dichas provincias, encontramos que -a pesar de haber mejorado en ambos índices desde el 2017- mantienen en promedio un IDE y un IDH menor frente al resto de provincias del país.

Sin embargo, como ya hemos señalado, el desarrollo de las economías ilegales no se circunscribe a las áreas de producción, y está articulado a otras actividades ilícitas, informales e incluso formales. El caso de Trujillo y Pataz, en el departamento de La Libertad, ilustra esta situación (ver el recuadro 17).

FIGURA 69



Fuente: PNUD, Serfor, Devida y FCDS-Perú.

RECUADRO 16

Recuadro 17. El impacto de la extorsión en Trujillo y Pataz (La Libertad)

Trujillo y Pataz son dos localidades ubicadas en el departamento de La Libertad que están profundamente afectadas por el crimen organizado. En Trujillo, un importante núcleo urbano caracterizado por su dinamismo económico, la extorsión afecta sectores clave como el transporte y la construcción, y generan respuestas que van desde el aislamiento en zonas más seguras hasta la normalización de acuerdos con criminales. En Pataz, una región minera marcada por la informalidad y la ilegalidad, la extorsión se vincula estrechamente con la minería ilegal, y consolidan redes de violencia y prácticas delictivas que influyen gravemente en la vida económica y social.

La extorsión en Trujillo y Pataz se ha consolidado como un problema estructural que afecta de manera transversal a la gobernabilidad democrática y al desarrollo humano. Este fenómeno delictivo no solo involucra la coacción y el uso de violencia directa, sino también un impacto psicológico y económico que debilita la cohesión social restringe libertades y fomenta dinámicas de exclusión. La diversificación de las modalidades de extorsión, desde el cobro de cupos hasta el control delictivo en la minería ilegal, revela una capacidad adaptativa de las redes criminales para explotar las debilidades institucionales y las vulnerabilidades sociales. En este contexto, los datos analizados muestran una preocupante escalada en la incidencia de la extorsión; regiones como La Libertad han experi-

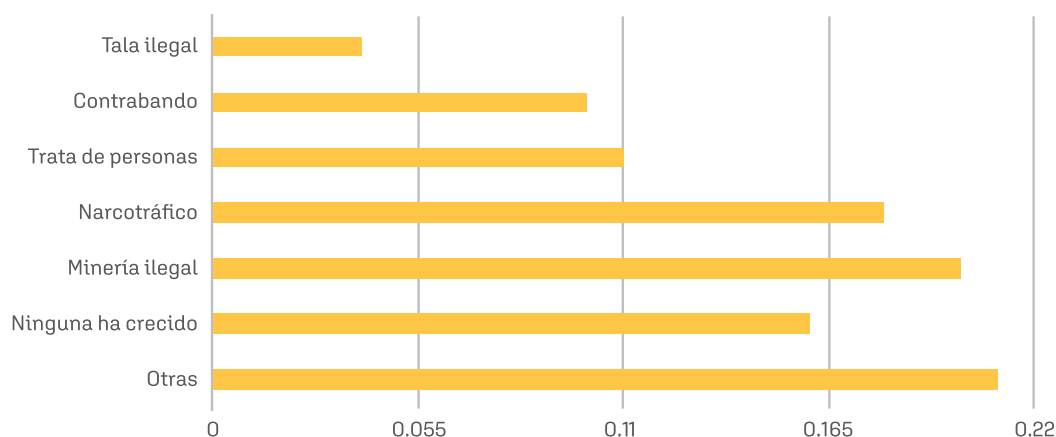
mentado un incremento del 82% de las denuncias registradas en el 2024, un reflejo del desafío que enfrentan las instituciones encargadas de garantizar la seguridad ciudadana.

Las respuestas comunitarias, categorizadas en estrategias de lealtad, voz, salida y trastoque, evidencian las formas en que las comunidades se adaptan a estas dinámicas, y destaca la resiliencia como un componente clave en el análisis. En este contexto, esta no solo es una respuesta al entorno delictivo, sino también un indicador de la relación entre la sociedad y el Estado. En contextos donde las instituciones son incapaces de garantizar seguridad y justicia, la resiliencia tiende a tomar formas que refuerzan la informalidad y la desconfianza en el sistema. Para contrarrestar este efecto, es esencial que las intervenciones estatales sean sensibles al contexto y busquen no solo abordar las manifestaciones del delito, sino también las causas estructurales que lo perpetúan. Esto incluye la mejora en la planificación estratégica, la optimización de recursos institucionales y la promoción de un desarrollo económico sostenible que reduzca las vulnerabilidades sociales. En última instancia, el fortalecimiento de la resiliencia comunitaria debe ser parte de una estrategia más amplia que vincule a las instituciones estatales con las capacidades locales, fomente una gobernabilidad democrática que responda eficazmente a las demandas de la población, y contribuya a un entorno más seguro y equitativo.

²⁹¹ Es recuadro está basado en López, Noám. Cómo la extorsión mina la gobernabilidad democrática. Un estudio de 2 casos en el departamento de La Libertad. Estudio para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025

Porcentaje de personas que considera que la economía del departamento ha crecido por alguna actividad ilegal, según actividad ilegal

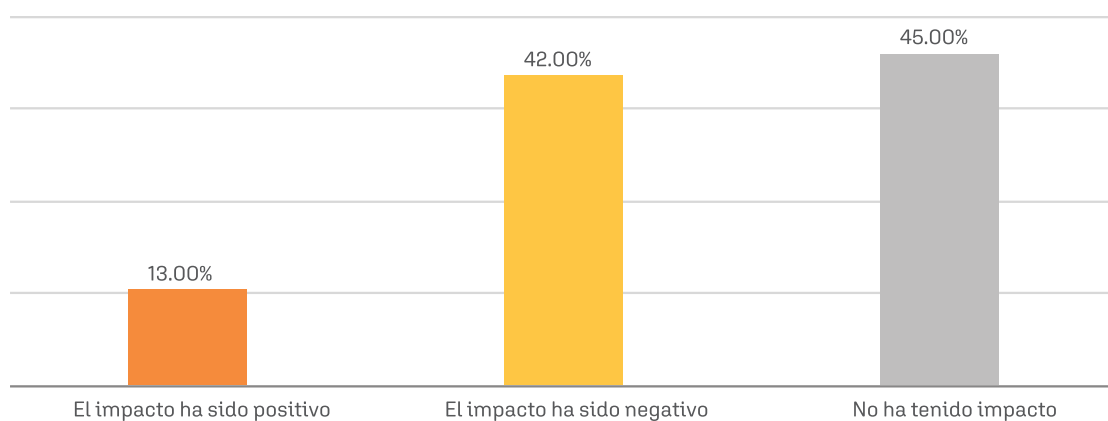
FIGURA 70



Fuente: Barómetro de las Américas – Perú, 2023.

Percepción del impacto de las economías ilegales en su departamento

FIGURA 71



Fuente: Barómetro de las Américas – Perú, 2023.

La información reseñada explica la percepción del crecimiento de las economías ilegales y de sus impactos, en particular la minería ilegal y el narcotráfico. Apenas una de cada seis personas considera que dichas economías no han crecido durante los últimos años (*ver figura 70*).

Por otro lado, aunque un 42% evalúa el impacto de las economías ilegales como negativo, un 45% no los percibe, e incluso un 13% considera que estos han sido positivos (*ver figura 71*). Estas cifras deben ser una señal de alerta sobre la aparición de los fenómenos de normalización que pueden socavar la legitimidad del sistema político.

Finalmente, es pertinente revisar algunas cifras vinculadas con las capacidades del Estado en términos de los servicios de seguridad ciudadana disponibles. Por ejemplo, aunque existen comisarías desplegadas en todo el territorio nacional (*ver figura 72*),

las posibilidades de atención varían, y dependen de su ubicación, del personal del que disponen y de su equipamiento.

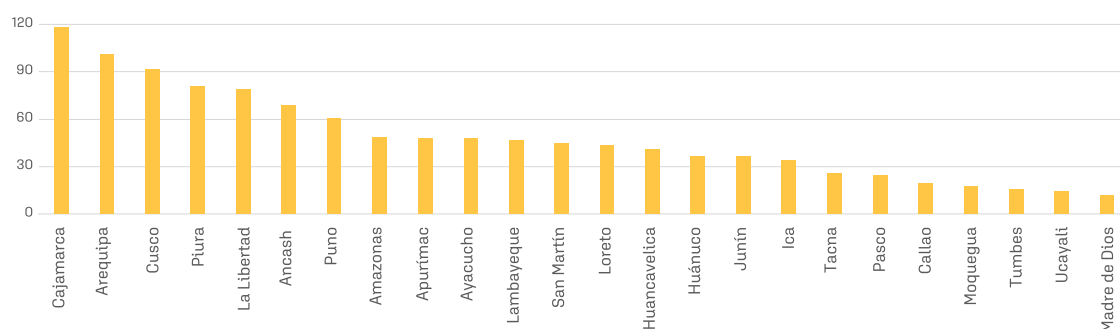
Hacia el año 2023, estaban operativas 1,323 comisarías. Sin embargo, el Ministerio del Interior calculaba que eran necesarias unas 1,451 para brindar un servicio adecuado. Por otro lado, además de la brecha con respecto a las comisarías necesarias, cerca de un tercio de las existentes operaba sin las condiciones adecuadas (*ver figura 73*).

Un panorama similar puede encontrarse respecto del equipamiento de las fuerzas de seguridad. Nuevamente, los vehículos operativos estaban distribuidos de forma amplia en todo el país, pero con importantes diferencias entre los departamentos. De acuerdo con el Ministerio del Interior,²⁹² Lima cuenta con 4,233 vehículos operativos. Como parte de la actualización del IDE,

²⁹² Oficina de Programación Multianual de Inversiones de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto - Ministerio Del Interior. Diagnóstico de la situación de brechas de infraestructura o de acceso a servicios del sector interior en el marco del sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones. PMI 2026 – 2028.

Comisarías básicas por departamento sin considerar Lima

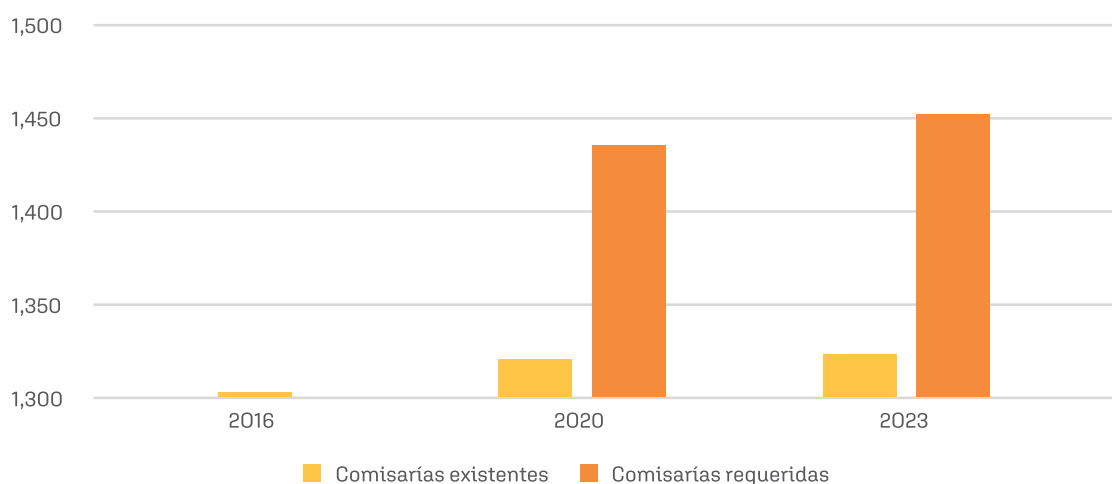
FIGURA 72



Fuente: Ministerio del Interior²⁹³. Nota: Lima cuenta con 160 comisarías.

Percepción del impacto de las economías ilegales en su departamento

FIGURA 73



Fuente: Ministerio del Interior²⁹⁴

hemos identificado también dos indicadores de la seguridad ciudadana. El primero es el porcentaje de la población que vive a menos de 60 minutos de una comisaría (*ver figura 74 en la siguiente página*).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales – Enapres (mayo-octubre 2024), el porcentaje de la población que cuenta con vigilancia de la Policía Nacional en su zona o barrio varía significativamente. Esta proporción asciende al 43.4% en la Provincia Constitucional del Callao y al 39.8% en Lima Metropolitana, pero es del 31.6% en los centros poblados de 300 mil a más habitantes, del 20% en los centros poblados de 150 mil a menos de 300 mil habitantes, y del 33.9% en los centros poblados de 2 mil a menos de 50 mil habitantes. Por otra parte, solo una de cada dos personas señala tener acceso al servicio de serenazgo. En la figura 75 (*siguiente página*), también proveniente

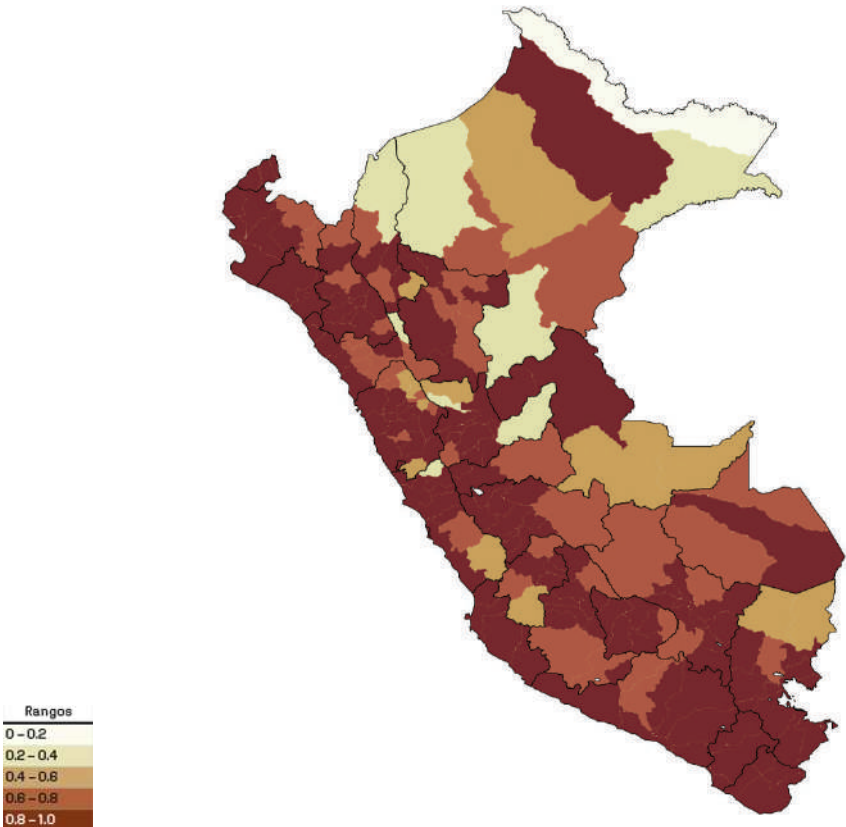
de la actualización del IDE, presentamos cuántos policías por 100,000 habitantes hay a nivel distrital.

En lo que toca a los equipos especializados, el Ministerio del Interior reportaba en 2023 la existencia de 334 unidades policiales especializadas implementadas. Sin embargo, solo 45 de ellas (13.5%) operaban en condiciones adecuadas. De igual manera, aunque las 111 unidades de investigación criminal o criminalística implementadas hacia 2023 cubrían casi el 100% del requerimiento declarado, solo 36 (32.4%) operaban en condiciones adecuadas. En lo que toca a las unidades de serenazgo, en 2023 existían 1,201 implementadas, de un total calculado de 1,801 que eran necesarias, pero solo 444 funcionaban en condiciones adecuadas (37%).

La formación del personal policial es otro aspecto prioritario para establecer capacidades básicas en asuntos de seguridad ciudadana. No obstante,

²⁹³ ²⁹⁴ Oficina de Programación Multianual de Inversiones de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto - Ministerio Del Interior. Diagnóstico de la situación de brechas de infraestructura o de acceso a servicios del sector interior en el marco del sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones. PMI 2026 – 2028.

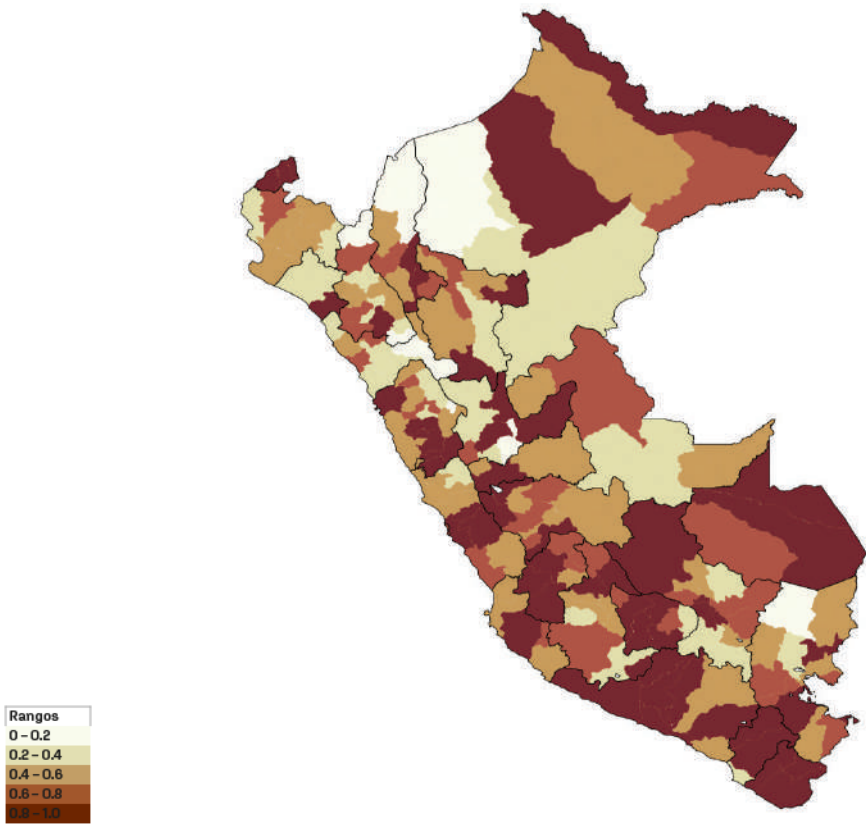
FIGURA 74



Fuente: Elaboración propia.

Policías por habitante (nivel distrital) 2024
(números de policías por cada 100,000 habitantes)

FIGURA 75



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 19 Causas y efectos de la inseguridad ciudadana en la gobernabilidad y el desarrollo humano

	Causas de la inseguridad ciudadana	Efectos de la inseguridad ciudadana
Gobernabilidad	Limitada articulación de los programas y servicios de prevención del delito, así como de aquellos relacionados con la investigación de los crímenes. Déficit de capacidades en los servicios de seguridad ciudadana (equipos, infraestructura, personal) y en aquellos orientados a brindar espacios seguros para la vida pública.	Costos significativos para el Estado y las familias. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, representan el 2.83% del PBI del Perú en 2022, el cual resulta de sumar el costo público (0.46% del PBI), el costo privado (1.88%) y el costo en capital humano (0.49%). Esto representa cerca de 7,000 millones de dólares. Permisividad social frente a la violencia. Incremento de la desconfianza en las autoridades y en la efectividad de las instituciones vinculadas con la seguridad ciudadana.
Desarrollo humano	Educación: deserción escolar (ocho de cada 10 adolescentes en conflicto con la ley penal no culminaron la educación básica regular). Salud: consumo de drogas (seis de cada 10 adolescentes en conflicto con la ley penal consumió drogas) Ingreso: alto desempleo, empleos de baja productividad (ocho de cada 10 adolescentes en conflicto con la ley penal tenía una experiencia laboral previa a la infracción), crecimiento de las economías ilícitas	Aumento del temor en la vida diaria, lo cual incrementa la incertidumbre, desincentiva el uso de los espacios públicos, aumenta el costo privado de las medidas de seguridad, etc. Los recursos que pierden la sociedad y el Estado por el crimen reducen las posibilidades de destinarlos recursos a la promoción de desarrollo humano (educación, salud, generación de ingresos, etc.).

Fuente: Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030. Elaboración propia.

según datos del Ministerio del Interior del año 2024, solo cinco de las 20 escuelas de formación policial existentes funcionaban en condiciones adecuadas (25%). En cambio, respecto del control de armas, la situación es un poco mejor, pues 10 (76.9%) de las 13 dependencias desconcentradas de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de uso Civil – Sucamec implementadas operan en condiciones adecuadas.²⁹⁵

Por último, con respecto a los recursos presupuestales orientados a la función estatal de orden interno, ha habido un aumento ligero y gradual en años recientes. Se destinaron 9,651 millones de soles en 2024 (Presupuesto Institucional Modificado), frente a los 9,213 millones de soles en 2023 y los 8,620 millones de soles de 2022, de acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas.

4.1.3 Causas y efectos de la inseguridad sobre la gobernabilidad y el desarrollo humano en el Perú

La actual Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030 del Perú ha identificado un conjunto de causas y efectos de la situación de inseguridad, varias de las cuales están directamente ligadas a déficits de gobernabilidad y limitaciones en el desarrollo humano. El cuadro 19 resume dichas causas y efectos.

Como vemos, este análisis guarda mucha relación con los estudios que hemos citado anteriormente sobre las interrelaciones de causa y efecto entre la gobernabilidad, el desarrollo humano y la inseguridad

²⁹⁵ Oficina de Programación Multianual de Inversiones de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto - Ministerio Del Interior. Diagnóstico de la situación de brechas de infraestructura o de acceso a servicios del sector interior en el marco del sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones. PMI 2026 – 2028.

Tejiendo Ciudadanía
Amenazas a la seguridad: violencia urbana y crimen organizado²⁹⁶

Causas de la inseguridad ciudadana	Efectos de la inseguridad ciudadana
Desarticulación de los esfuerzos. La seguridad no atañe solamente a la Policía Nacional del Perú, sino a un amplio abanico de entidades públicas y también organizaciones privadas y ciudadanía. • Gestión deficiente de los recursos. • Hay acuerdo en que los recursos destinados para combatir el crimen son insuficientes, pero el problema se agrava porque las decisiones sobre la priorización de estos recursos están destinadas a problemas coyunturales en vez de buscar soluciones sostenibles. • Falta de fiscalización al lavado de recursos extraídos ilegalmente. • Inadecuada fiscalización sobre los insumos para las actividades ilegales. • Corrupción y penetración de las organizaciones criminales en las entidades estatales. • Crecimiento y sofisticación de las economías ilegales. • Inestabilidad política.	• Establecer una política pública contra el crimen organizado que trascienda la coyuntura. • Mantener activos los espacios de coordinación entre las instituciones de seguridad y justicia. • Privilegiar las actividades de inteligencia y las operaciones de grupos especiales contra el crimen organizado. • Mejorar y afinar el control de los insumos para las actividades ilegales, así como el lavado de activos. • Revisar las funciones de supervisión de las actividades extractivas artesanales, en especial el papel de los gobiernos regionales, y evaluar la transferencia a otras entidades de alcance nacional. • Invertir más recursos tanto en la preparación del personal como en el equipamiento e infraestructura para la seguridad, así como en actividades y unidades cruciales. • Luchar contra la corrupción y contra la captura institucional.

Fuente: Resultados del encuentro norte de Tejiendo Ciudadanía, realizado el 22 y 23 de agosto de 2024 en la ciudad de Trujillo.

ciudadana. La evidencia expuesta permite identificar de mejor manera el tipo de acciones que pueden ser más eficaces frente a este desafío, lo que nos aleja de prejuicios, y de respuestas parciales y limitadas ante un reto de gran complejidad.

4.1.4. Mejorar la seguridad ciudadana desde la gobernabilidad y el desarrollo humano

¿Qué hacer en este escenario desafiante que hemos presentado? La Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana del año 2022 plantea como meta para 2030 reducir el porcentaje de personas que son víctimas de hechos delictivos a un 17%. La política prioriza la reducción de los delitos de robo y hurto en el espacio público, reducir la incidencia de los delitos violentos —incluyendo estrategias específicas respecto de la violencia que sufren las mujeres—, y reducir los delitos de complejidad cometidos a través de bandas criminales. Para lograr dicho resultado, fija como objetivos prioritarios tanto incrementar las acciones que propicien la prevención de delitos y acciones violentas (en particular con las personas adolescentes y jóvenes) como mejorar el acceso de la ciudadanía a los servicios de seguridad ciudadana. También apunta

a la reducción de la victimización, de la violencia y de la criminalidad organizada.

Enfrentar exitosamente el desafío de la inseguridad, de manera que sea viable alcanzar estos objetivos oficiales, requerirá de una estrategia que apueste por promover el desarrollo humano (para reducir los diversos factores de riesgo detrás de la aparición de las conductas delictivas, y fortalecer los factores protectores), y por aumentar la efectividad y la legitimidad de las autoridades responsables de brindar seguridad ciudadana. En este orden de ideas, la atención de los sectores más vulnerables, como las mujeres, las niñas y niños, o las personas migrantes, es muy relevante. Aplicar una estrategia de este tipo implica abordar el gran reto de construir confianza en las autoridades estatales, en distintos niveles y funciones, e implementar reformas que permitan mejorar la efectividad estatal, las cuales demandan consensos políticos y sociales, y, no menos relevante, cambiar paulatinamente patrones de conducta que se han ido normalizando durante las últimas décadas.²⁹⁶

Aunque existen patrones exógenos que escapan del control de los actores nacionales (incluyendo el precio del oro, cocaína, madera, entre otros), existe un conjunto de acciones que pueden tomarse en el país, tanto desde el campo de la gobernabilidad como del desarrollo humano, para apoyar la reducción de la inseguridad ciudadana. Estas se resumen en el cuadro 21.²⁹⁷

Desarrollo humano	Gobernabilidad
Bienestar personal Incrementar las acciones que propician la prevención de delitos y violencias cometidos por los adolescentes y jóvenes que afectan a la población. Esto implica, entre otras acciones, reducir la pobreza, eliminar la pobreza extrema, reducir la desigualdad y la discriminación, y mejorar los indicadores en salud y educación. En el caso de las economías ilegales, un componente clave de la estrategia es generar medios de subsistencia alternativos en el campo de la formalidad.	Efectividad Mejorar el acceso de la ciudadanía a los servicios de seguridad ciudadana. Esto demanda fortalecer la capacidad institucional —en particular en seguridad y justicia— y el imperio de la ley, debilitar las prácticas patrimoniales y corruptas, así como lograr una mayor presencia estatal efectiva para prestar servicios públicos en todo el territorio, prestando especial atención a las personas más vulnerables, en particular a las mujeres. Para ello, se requerirá modernizar las instituciones, introducir nuevos modelos de intervención policial enfocados en la presencia local y fortalecer la cooperación internacional.
Capacidad de actuación Mayor capacidad de la ciudadanía para influir en las políticas públicas, más allá de las asimetrías de poder, en particular en el plano comunitario.	Legitimidad Mejorar la representación política y evitar que los intereses de las economías ilegales desplacen el interés general.

Fuente: elaboración propia.

Desde luego, estas dimensiones tienen múltiples interconexiones y pueden reforzarse mutuamente. Por ejemplo, generar servicios de seguridad ciudadana más efectivos puede reforzar la legitimidad, pero también puede aumentar la capacidad de actuación, al volver más seguro el espacio público y facilitar el despliegue de políticas territoriales orientadas a promover el bienestar personal.

4.2. La lucha contra la corrupción

En términos amplios, podemos definir la corrupción como “el abuso de un poder conferido con el objeto de obtener una ganancia privada”; se debe entender que ese beneficio particular puede ser propio o de un tercero.²⁹⁸ Cuando este fenómeno ocurre en la esfera del Estado, hablamos de corrupción pública, situación en la que el poder (cargo,

función o recurso) del cual se hace mal uso, en beneficio particular, es de naturaleza estatal. Esto ocurre mediante acciones tales como el soborno, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, los pagos indebidos para lograr una atención rápida, entre otros.²⁹⁹ En estos casos, el mal uso del poder implica vulnerar normas y derechos fundamentales, o principios o deberes éticos.³⁰⁰

Un caso particular de corrupción es el de carácter político. Este ocurre cuando las personas que ocupan altos niveles de decisión del sistema político abusan de su posición y manipulan las instituciones, las normas procedimentales y las políticas en la asignación de recursos y financiación, con el propósito de preservar —o acrecentar— su poder político, o para extraer recursos que aumenten el estatus y riqueza de los políticos.³⁰¹ Son ejemplos de corrupción política orientada a la preservación del poder los siguientes: la compra de votos, el fraude electoral, el financiamiento ilegal de campañas y

²⁹⁶ Arriagada, Irma y Godo, Lorena. Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa. Santiago de Chile, Cepal, 1999.

²⁹⁷ Este cuadro considera los dos primeros objetivos prioritarios de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana del año 2022, y las complementa con varias de las propuestas planteadas por Valdés, Basombrio y Vera. Valdés, Ricardo; Basombrio, Carlos; Vera, Dante. Las economías criminales y su impacto en el Perú. ¿Cuáles? ¿Cuánto? ¿Dónde? ¿Cómo? Versión Resumida. Lima, Capital Humano y Social Alternativo, 2024. Segunda edición ampliada y actualizada. También hemos considerado las propuestas del International Crisis Group. International Crisis Group. Mitigar la violencia en los centros de narcotráfico en América Latina Informe sobre América Latina N°108. Bruselas, International Crisis Group, 2025.

²⁹⁸ Rose-Ackerman, Susan y Palifka, Bonnie. Corrupción y gobierno. Causas, consecuencias y reformas. Madrid, Marcial Pons, 2019, p.43. Klitgaard, en un sentido similar, define la corrupción como “una conducta que se desvía de los deberes formales del rol público por ganancias de interés privado (personal, familiar o grupal), pecuniarias o relacionadas con el estatus, o que viola las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de conducta de interés privado”. Klitgaard, Robert, Controlando la corrupción. La Paz, Quipus, 1990, p. 45.

²⁹⁹ UNDP. Corruption and Development. New York, UNDP, 2008. pp.7-8.

³⁰⁰ Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. Lima, CAN-PCM, 2017. p.16.

³⁰¹ Amudsen, Inge. Political corruption in Africa. Extraction and power preservation. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2019 y Transparency International. Corruptionary. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/corruptionary>

partidos políticos, el uso ilegal de los recursos públicos para el proselitismo político, entre otros. Por su parte, las modalidades de extracción de recursos desde las altas esferas del poder están vinculadas con la gran corrupción y la captura del Estado.³⁰²

Con respecto a la escala de la corrupción, podemos diferenciar entre la gran corrupción y la pequeña corrupción. La primera puede ser descrita como el abuso de poder por actores que forman parte de los más altos niveles de decisión gubernamentales, el cual beneficia a unos pocos a expensas de la mayoría, lo que causa un daño grave y generalizado a las personas y a la sociedad, el cual a menudo queda impune.³⁰³ Este tipo de corrupción suele involucrar una organización más compleja, con un número pequeño de actores relevantes e involucrar grandes sumas de dinero. Por esa razón, suele estar ligada a los grandes contratos gubernamentales, a la malversación estatal a gran escala o al fenómeno de la captura del Estado. Este último es un caso extremo de desviación de los objetivos públicos del aparato estatal y puede ser definida como los intentos de particulares (sean individuos, grupos u organizaciones) “para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos —con carácter privado— a los funcionarios públicos”. A través de esta influencia indebida, pueden generarse ganancias muy concentradas para ciertos actores poderosos, con un alto costo socioeconómico. Para alcanzar y conservar estas ventajas, dichos actores también pueden bloquear reformas o limitar la aplicación de las políticas públicas, lo que mina la gestión gubernamental y, en consecuencia, la efectividad del sistema político.³⁰⁴

Por su parte, la pequeña corrupción puede ser entendida como el abuso cotidiano del poder encomendado por parte de los funcionarios en sus interacciones del día a día con los ciudadanos de a pie, que a menudo intentan acceder a bienes o servicios básicos en lugares como hospitales, escuelas, comisarías y otras agencias, u obtener contratos públicos de pequeño monto (laborales o de provisión de bienes o servicios), para los cuales acceden a pagar sobornos.³⁰⁵

Finalmente, con respecto al alcance de la corrupción, podemos distinguir entre la corrupción sistémica, institucional e incidental. La primera designa una situación en la cual la corrupción ha logrado penetrar en diversos aspectos de un sistema o sociedad, y se establece firmemente en sus estructuras, procesos e instituciones. De esta manera, las prácticas corruptas son sostenidas y continuas en el tiem-

po; involucran la participación, consciente o no, de múltiples actores; toman la forma de una práctica institucional identificable; e implican algún grado de coordinación entre los participantes. Es un tipo de corrupción que se produce no solo regularmente, sino también de forma simultánea o interconectada en diferentes ámbitos de la sociedad, e implica a muchos de sus integrantes.³⁰⁶ Los actores involucrados en la corrupción sistémica “buscan preservar las condiciones de rentabilidad que permiten mantener la maquinaria de la corrupción funcionando en forma equilibrada y constante”. Sucede porque acceder a los mecanismos informales para adquirir un beneficio privado distinto al previsto en los cauces legalmente establecidos es relativamente sencillo y de bajo costo.³⁰⁷

La corrupción institucional refiere a aquellas situaciones en las que una institución está plagada de prácticas corruptas, debido, en gran medida, a la ausencia o debilidad de los controles.³⁰⁸ La incidental, por su parte, es la que ocurre habitualmente en los niveles jerárquicos inferiores de la burocracia estatal o de la clase política, que responde más a conductas individuales que no están articuladas con organizaciones ni estructuras complejas. Desde luego, estas prácticas también pueden extenderse ampliamente en una sociedad, y ser incluso toleradas socialmente, pero, al carecer de los engranajes de protección institucional, es más fácil de combatir.

¿Por qué existe la corrupción? Existen diversos marcos explicativos. Uno de ellos se enfoca en la racionalidad individual y pone el acento en el cálculo costo-beneficio que realiza una persona u organización antes de realizar una acción corrupta. Así, para desalentarla es necesario que los costos superen los beneficios. En este orden de ideas, cuando un actor tiene poder de monopolio sobre un bien o un servicio, o posee discrecionalidad para decidir quién lo recibirá y cuánto, puede aumentar sus beneficios. Por otro lado, si los mecanismos de rendición de cuentas son eficaces, la corrupción tendrá más costos.³⁰⁹ Sin embargo, la conducta de las personas no ocurre en el vacío sino en un contexto marcado por factores culturales (creencias, prácticas, formas de reconocimiento y reciprocidad), estructurales (incluyendo la pobreza o la desigualdad) e institucionales (calidad de la burocracia, buen gobierno, calidad de la democracia, fortaleza de las reglas y mecanismos de accountability y transparencia). Estos factores inciden independientemente, o de forma sinérgica, sobre las decisiones que conducen a la acción corrupta o íntegra.³¹⁰

³⁰² UNDP. Corruption and Development. New York, UNDP, 2008. p.9.

³⁰³ Transparency International. Corruptionary. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/corruptionary>

³⁰⁴ Hellman, Joel y Kaufmann, Daniel. La captura del Estado en las economías en transición. En: Finanzas & Desarrollo / septiembre de 2001, Fondo Monetario Internacional, pp. 31-35.

³⁰⁵ Transparency International. Corruptionary. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/corruptionary>

³⁰⁶ Trombini, Maria Eugenia; Valarini, Elizangela; Elias de Oliveira, Vanessa; y Pohlmann, Markus (ed.) The Fight against Systemic Corruption. Lessons from Brazil (2013–2022). Wiesbaden, Springer, 2024, p.8.

³⁰⁷ Arellano, David; Hernández, Jesús; y Lepore, Walter. Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 61, Feb. 2015, pp. 75-106, p. 78.

³⁰⁸ Robinson, Mark. Corruption and Development: An Introduction. En: Robinson, Mark (ed.). Corruption and Development. New York, Frank Cass, 1998, p.3.

³⁰⁹ Klitgaard, Robert. La cooperación internacional contra la corrupción. En: Finanzas & Desarrollo, marzo de 1998, pp. 3-6.

³¹⁰ Villoria, Manuel. Combatir la corrupción. Barcelona, Gedisa, 2019.

4.2.1 Relación entre la corrupción, la gobernabilidad y el desarrollo humano

¿Qué consecuencias trae la corrupción? Aunque algunos estudios ratifican que la corrupción permite evadir restricciones —el “roba, pero hace obra”, o deja hacerla— cuando las reglas son muy restrictivas o las economías son cerradas, esto siempre ocurre a un alto costo, en particular cuando la gobernanza de un país es débil, lo cual genera importantes distorsiones. Estas distorsiones incluyen incentivar el gasto público en proyectos que no son prioritarios, y dejar de lado otros con una mayor rentabilidad social, o en la construcción de obras de baja calidad.³¹¹

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Kofi Annan, anterior secretario general de las Naciones Unidas

Hoy existe un amplio contexto sobre los efectos perversos de la ausencia de integridad pública: afecta las condiciones de vida y trabajo de las personas, aumenta la sensación de inseguridad, contribuye a la desconfianza interpersonal y respecto a las entidades estatales, facilita el desarrollo de actividades que dañan el ambiente, reduce la tasa de crecimen-

to económico, los ingresos públicos, los incentivos para la innovación, obliga a mucha gente valiosa a buscar mejores opciones en otros países, debilita la confianza en la democracia, facilita la operación de organizaciones criminales internacionales, etc.³¹²

Además, muchas de estas consecuencias pueden convertirse en causas de la corrupción, lo que generaría un círculo de refuerzo perverso. Un edificio construido sin cumplir las normas de seguridad gracias a un soborno —que puede ser una trampa mortal durante un terremoto— o el dinero desviado a un paraíso fiscal, en lugar de destinarse a mejorar la calidad de vida de los que menos tienen, son las expresiones concretas de este mal republicano.

[L]a corrupción priva a la juventud del acceso a la educación, el empleo, los servicios públicos y las oportunidades actuales. También acelera las crisis del clima, la naturaleza y la contaminación, que tendrán efectos aún más profundos sobre los derechos y las aspiraciones de las generaciones venideras.

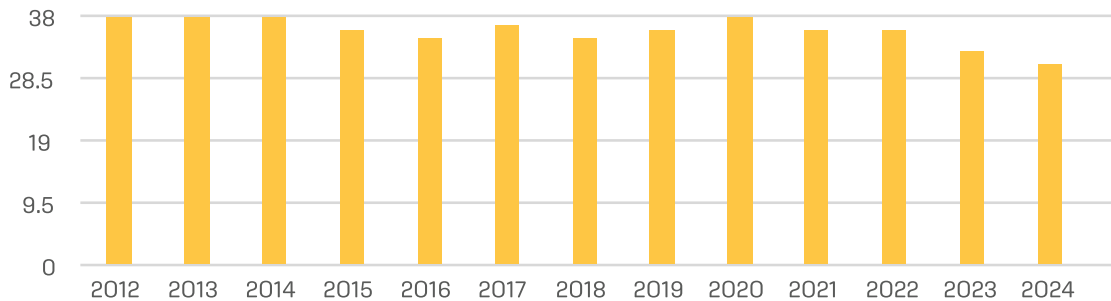
Achim Steiner, administrador del PNUD³¹³

4.2.2 Situación de la corrupción en el Perú

Como ocurre con otras actividades ilícitas, la medición de la corrupción trae consigo desafíos importantes. Una manera de evaluarla es a través de las encuestas de percepción, las cuales nos pueden permitir, además, una mirada dinámica de la evolución del problema. Uno de los instrumentos más conocidos para ello es el índice de percepción de la corrupción (IPC) de Transparency International³¹⁴, como se puede apreciar en la figura 76.

Índice de percepción de la corrupción en el Perú entre los años 2012 y 2024

FIGURA 76



Fuente: Transparencia Internacional, 2024.

³¹¹ Rose-Ackerman, Susan y Bonnie Palifka. Corrupción y gobierno. Causas, consecuencias y reformas. Madrid, Marcial Pons, 2019.

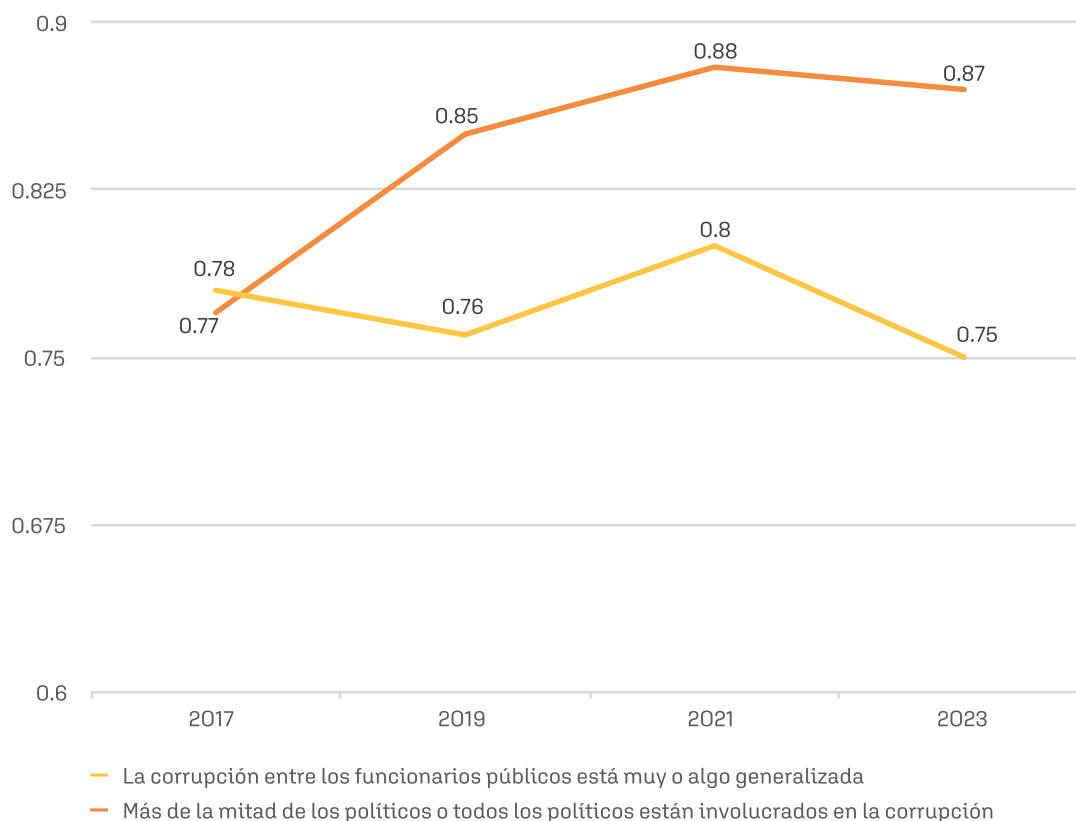
³¹² Holmes, Leslie. ¿Qué es la corrupción? Ciudad de México, Grano de Sal, 2019.

³¹³ Declaración del Administrador del PNUD en ocasión del Día Internacional contra la Corrupción 2024. Disponible en: <https://www.undp.org/es/discursos/declaracion-del-administrador-del-pnud-en-ocasion-del-dia-internacional-contra-la-corrupcion-2024>

³¹⁴ El cálculo del índice se basa en la revisión y estandarización de datos de 13 fuentes externas generadas por instituciones multilaterales, fundaciones privadas, el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial, The Economist Intelligence Unit, la Fundación Bertelsmann, entre otras. Mientras mayor sea el valor del IPC (100), menor percepción de corrupción hay en un país. De la misma forma, mientras más se acerca al 0, significa que la corrupción es percibida como más fuerte.

Percepción de la corrupción entre funcionarios y políticos entre los años 2017 y 2023

FIGURA 77



Fuente: Barómetro de las Américas – Perú, 2023.

En la última medición (2024) el Perú obtuvo una puntuación de 31 (en una escala en donde 0 es altamente corrupto y 100 muy íntegro), siete puntos menos que en el 2020; cayó seis posiciones en el ranking global y se ubicó con una puntuación inferior (peor) a países cercanos como Ecuador (32), Brasil (34), Colombia (39), y Chile (63), aunque por encima de Bolivia (28).

Muchos de los casos de corrupción que han obtenido atención pública durante los últimos años están vinculados a la corrupción pública y política vinculada, a su vez, a grandes corporaciones empresariales, nacionales o multinacionales. Son casos en los cuales dichas organizaciones, a través de sus dueños, directivos o representantes, utilizan figuras como el soborno y el tráfico de influencias para lograr que políticos o burócratas dejen de realizar una labor imparcial, apegada a las normas, favoreciendo, en cambio, a determinados intereses, propios o de terceros. Una modalidad recurrente ha sido el pago de sobornos para la obtención de contratos de obras públicas de gran presupuesto. Las organizaciones pagan los sobornos esperando que los beneficios econó-

micos del contrato cubran ampliamente el desembolso ilícito.³¹⁵

En el día a día, la experiencia de la población es diferente, pues debe lidiar con otro tipo de corrupción muy extendida y que abarca distintas áreas de la administración pública. Esta se expresa en las cifras elevadas de percepción acerca de la extensión de la corrupción en el aparato administrativo y en el sistema político (*ver figura 77*).

No obstante, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú – 2022 de Proética, solo el 12% de las personas encuestadas declaró haber entregado alguna coima, regalo o pago indebido durante los últimos 12 meses. Las principales instituciones receptoras de estas entregas indebidas que fueron declaradas en la encuesta fueron la Policía Nacional del Perú (7%), los establecimientos de salud (4%), los establecimientos de justicia (3%), municipios (3%), escuelas (3%) y ministerios (2%). El porcentaje de quienes aceptan haberse involucrado en una acción no íntegra es aún más pequeño cuando la pregunta se refiere al haberse sentido personalmente obligado a dar sobornos (*ver cuadro 22*).

³¹⁵ Casos emblemáticos de esta modalidad han sido los así denominados “Lava Jato”, el “Club de la Construcción” o el “Club de la Construcción Chino”. Melgar, Sandy. Tipologías de Corrupción Pública: una aproximación al caso peruano. En: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Avances en materia anticorrupción en el Perú desde una perspectiva criminológica y político criminal. Lima, Minjus, 2024, pp. 123-124.

Porcentaje de personas a las que les solicitaron, se sintieron obligados(as) a dar, o dieron voluntariamente retribuciones como regalos, propinas, sobornos, coimas a un funcionario del Estado // Semestre móvil

CUADRO 22

	Julio – diciembre 2023	Julio – diciembre 2024 Preliminar
Sí	2.7	2.4
No	93.8	91.5
No sabe/ No responde	3.4	6.1

Fuente: INEI-Enaho - Módulo: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia.

Relación entre la percepción de los impactos de la corrupción en la vida diaria, la gobernabilidad y el desarrollo humano (valores porcentuales)

CUADRO 23

¿De qué forma cree que la corrupción lo perjudica en la vida cotidiana?	%	Desarrollo humano	Gobernabilidad Efectividad	Legitimidad
Perjudica mi vida familiar	59			
Reduce mis oportunidades y las de mis familiares de conseguir empleo	34			
Reduce la calidad de los servicios públicos que recibo (salud, educación, seguridad)	31			
Limita mi acceso a servicios públicos (salud, educación, seguridad)	22			
Reduce la calidad de las obras públicas de mi localidad	17			
Reduce mi confianza en los políticos	32			
Reduce mi confianza en el Estado	29			
Reduce mi confianza en la política	17			

Fuente: Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú – 2022. Proética.

La distancia entre la percepción de la extensión de la corrupción y los actos corruptos declarados puede deberse a factores tales como la resistencia de los individuos a aceptar que han participado en un acto corrupto, o la percepción de que la corrupción involucra un conjunto amplio de conductas reñidas con el interés público, las cuales se desarrollan en las altas esferas del poder, más que en la esfera cotidiana. La mencionada encuesta de Proética refleja muy bien esta situación: mientras el 78% de las personas encuestadas considera que las peruanas y los peruanos son muy o bastante corruptos, solo el 6% se considera a sí mismo muy o bastante corrupto, mientras que ese porcentaje apenas sube al 12% cuando se califica a los familiares y amigos. Por otro lado, el 13% muestra una alta tolerancia a la corrupción; un 55%, una tole-

rancia media; y un tercio la rechazaría totalmente.

La citada encuesta también recoge las principales razones que explican el porqué de la acción corrupta: si uno no paga el soborno, las cosas no funcionan (59%) o no se evitarían sanciones mayores (36%). También pregunta sobre algunas prácticas patrimoniales, como el uso de las redes de contacto para pedir favores que permitan acceder a un empleo o facilitar un trámite. El 19% declara haberlo hecho alguna vez en la vida, y son las principales instituciones involucradas los establecimientos de salud, los municipios y la Policía Nacional del Perú.

Por otra parte, existe una fuerte percepción del impacto de la corrupción en la vida diaria de las personas. El 86% considera que es afectada, en particular por perjudicar la vida familiar y las oportunidades de empleo e ingreso (ver cuadro 23).

Relación entre la percepción de los impactos de la corrupción al país, la gobernabilidad y el desarrollo humano (valores porcentuales)

CUADRO 24

¿De qué forma cree que la corrupción perjudica al país?	%	Desarrollo humano	Gobernabilidad	
			Efectividad	Legitimidad
Menor crecimiento económico	58			
Más pobreza, desigualdad	55			
Menos empleo	31			
Facilita que se degrade el medio ambiente y la naturaleza	6			
Peores obras de infraestructura y servicios públicos (educación, salud, etc.)	29			
Mayor desconfianza en el Estado	27			
Impide que personas honestas se involucren en la política	17			
Peores instituciones públicas	16			
Vuelve impredecible la justicia	10			
Menor inversión extranjera	17			

Fuente: Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú – 2022. Proética.

Entidades percibidas como las más afectadas por la corrupción (2022)

CUADRO 25

Según lo que usted conoce, ¿cuáles son las tres instituciones más corruptas de nuestro país? (valores porcentuales)

Entidad	%
El Congreso de la República	60
El Gobierno Nacional	42
El Poder Judicial	34
Los gobiernos regionales	25
Las municipalidades	22
La Policía Nacional	22
Los partidos políticos/movimientos regionales	20
La Fiscalía de la Nación	18
Los medios de comunicación	13
Las empresas privadas	9
La Contraloría General de la República	6
La Procuraduría anticorrupción	3
La Defensoría del Pueblo	2
Las Fuerzas Armadas	2
Las ONG	2

Fuente: Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú – 2022. Proética.

Los impactos percibidos, además, están fuertemente vinculados con la cuestión de la gobernabilidad y el desarrollo humano, como se observa en el cuadro 24.

Con respecto a las instituciones percibidas como las más afectadas por la corrupción, estas se encuentran en el cuadro 25.

Se puede contrastar esta información con la que ofrece la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, que señala cuáles son las entidades con mayor cantidad de casos de corrupción a diciembre del 2024 (ver cuadro 26). Sin embargo, estas cifras deben ser matizadas considerando el número de entidades que se consideran en cada categoría, así como el número de servidores de cada grupo de entidades. Sin perjuicio de ello,

es particularmente preocupante que varias de las instituciones con funciones en materia de la lucha contra la corrupción aparezcan como las más afectadas por la falta de integridad.

Respecto a las principales instituciones vinculadas a la lucha contra la corrupción, también encontramos una baja confianza de la ciudadanía en ellas (ver cuadro 27).

Todo esto deriva en una percepción de ineffectividad de los mecanismos de lucha contra la corrupción. La Encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú – 2022 de Proética muestra también que solo el 18% de la población cree que los resultados de las denuncias por casos de corrupción son algo o muy efectivas. Por otro lado, el número de denuncias de corrupción admitidas se

Entidades percibidas como las más afectadas por la corrupción (2022)

CUADRO 26

Número de casos de corrupción por entidad pública		
	Entidades	Casos
	Municipalidades distritales	16,897
	Municipalidades provinciales	8,209
	Gobiernos regionales	7,605
	Policía Nacional del Perú	6,753
	Educación	4,702
	Ministerios	3,344
	Salud	3,432
	Poder Judicial	1,358
	Ministerio Público	1,070
	Fuerzas Armadas	462
	INPE	378
	Congreso de la República	85

Fuente: Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú – 2022. Proética.

Confianza en las principales instituciones vinculadas con la lucha contra la corrupción (porcentaje de personas que señalan que confían en la institución)

CUADRO 27

	jul/dic 2023	jul/dic 2024
Contraloría General de la República	11.9	10.8
Procuraduría Anticorrupción	9.6	9.7
Ministerio Público	11.9	11.9
Poder Judicial	13.2	12.7
Policía Nacional del Perú	20.1	18
Comisión de Alto Nivel Anticorrupción	10	9.1

Fuente: INEI-Enaho.

Denuncias de corrupción admitidas entre los años 2021 y 2022, según nivel de gobierno

CUADRO 28

Denuncias de corrupción admitidas			
Nivel de gobierno	Gobierno local	Gobierno regional	Gobierno nacional
2021	5,545	1,639	684
2022	1,898	704	453

Fuente: Contraloría General de la República.

redujo entre el 2021 y el 2022, tal como muestran las cifras de la Contraloría General de la República (ver cuadro 28).

Por otro lado, las cifras de la Contraloría General de la República muestran un aumento en el número de servidores sancionados (ver cuadro 29).

En el caso del sistema de justicia, los delitos de corrupción más recurrentes son los de peculado, colusión, negociación incompatible y cohecho, tal como muestra la información de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (ver cuadro 30).

Considerando que el Perú es uno de los países más vulnerables a los efectos del cambio climático³¹⁶ y se encuentra en un contexto de frecuentes desastres que incluyen inundaciones, terremotos, deslizamientos, sequías e incendios de gran escala, resulta necesario mencionar los riesgos de las situaciones de corrupción que se presentan en tiempos de emergencia. A esto debemos agregar la aparición de epidemias, teniendo en cuenta la de la covid-19 como la más importante de la historia reciente. La atención de las emergencias representa habitualmente el desembolso de importantes recursos públicos, en condiciones de urgencia y con reglas excepcionales. Estos desembolsos se destinan a la contratación de personal, compra de insumos y equipos, reparación y reconstrucción de infraestructura, y la provisión de diversos bienes y servicios para atender a las víctimas de las emergencias. Lamentablemente, diversos actores podrían ver este flujo de recursos como una oportunidad para el beneficio particular y la corrupción,

especialmente porque las emergencias suelen estar acompañadas de menores controles institucionales y sociales para agilizar las acciones.³¹⁷

Otro aspecto para considerar son las capacidades existentes para combatir la corrupción. Es una dimensión difícil de evaluar, pues involucra aspectos legales, de dirección y capacidades políticas, y fortalezas de la sociedad civil. Un índice que considera estas tres dimensiones es el de capacidad para combatir la corrupción. Las cifras para el Perú no muestran cambios significativos; se observan solo pequeñas mejoras y retrocesos. Sin embargo, en el año 2023 el Perú alcanzó el cuarto mejor resultado entre los 15 países de América Latina que fueron evaluados, y quedó detrás de Uruguay, Costa Rica y Chile.³¹⁸

Servidores con responsabilidad civil y penal

CUADRO 29

Año	Número
2018	3,218
2019	4,802
2020	4,215
2021	5,266
2022	5,858

Fuente: Contraloría General de la República.

Casos en trámite por delitos de corrupción a diciembre del año 2024

CUADRO 30

Delitos	Casos
Peculado	19,813
Colusión	13,932
Negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo	11,252
Cohecho	8,580
Malversación	2,108
Tráfico de influencias	2,044
Concusión	1,480
Cobro indebido	808
Retardo injustificado de pago	466
Enriquecimiento ilícito	407
Crimen organizado	596
Patrocinio ilegal	279
Otros	4,163

Fuente: Contraloría General de la República.

El crecimiento de economías ilegales, como el narcotráfico, la minería y la tala ilegales, o la trata de personas, no solo está vinculado a un déficit de capacidades estatales. También está relacionado con la corrupción. Para su desarrollo, estas actividades necesitan de la complicidad de algunos actores estatales. Por ello, la corrupción es uno de los elementos que influye en buena parte del conjunto de las transacciones ilegales en todos los procesos y cadenas productivas asociadas a las economías ilegales. Esto ocurre a través de sobornos, de tráfico de influencias, o incluso mediante modalidades de captura del Estado. Quienes participan en dichas actividades consiguen protección frente a la acción coercitiva estatal, obtienen ilegalmente la documentación necesaria para operar, y evaden sanciones.

Incluso pueden llegar a influir en la formulación e implementación de las normas y políticas que los afectan. Desde luego, la corrupción sistémica puede facilitar aún más estos comportamientos.³¹⁹

Las economías ilegales, en sus diferentes etapas, son intensivas en el uso de mano de obra, y generan ingresos que son vistos crecientemente como una vía aceptable para el ascenso social y económico para muchos que carecen de otras opciones. Por lo tanto, sus beneficios, aunque asimétricos, alcanzan a muchas más personas. En un escenario así, crecen los incentivos para que la corrupción sea normalizada, lo cual constituye una condición para la continuidad de las actividades que le brindan sustento. Esto, desde luego, hace más difícil enfrentar la corrupción en sus diversas manifestaciones.³²⁰

4.2.3. La relación entre la gobernabilidad, el desarrollo humano y la corrupción en el caso peruano

Como es el caso con otras preocupaciones priorizadas por la población peruana, la corrupción tiene una relación de doble vía con la gobernabilidad y el desarrollo humano. Por un lado, la debilidad de la gobernabilidad y de las condiciones para el desarrollo humano puede ser uno de los factores que genere, a su vez, las condiciones que permitan el aumento de la corrupción. Por otro lado, esta puede tener un efecto nocivo sobre la gobernabilidad y el desarrollo humano.

Entre las causas de la corrupción que podemos encontrar en el marco de los desafíos de la gobernabilidad y el desarrollo humano podemos mencionar las siguientes:

- a. Débiles capacidades estatales para hacer efectivo el imperio de la ley, incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) y sanción.
- b. Fallas en la estructura de gobernanza, que hacen difícil coordinar la adopción e implementación de decisiones que involucran a múltiples sectores y niveles de gobierno, o que reducen la eficacia de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

c. Debilidad de la gobernabilidad que favorece conductas sociales de tolerancia a la corrupción, la cual es percibida como una (o incluso como la única) forma efectiva de acceder a bienes y servicios públicos, o para evitar mayores afectaciones a sus derechos. Por otro lado, una sociedad con mayor desarrollo humano cuenta también con mayores capacidades para poder enfrentar los costos de luchar contra la corrupción.

Sobre los efectos de la corrupción sobre la gobernabilidad y el desarrollo humano, podemos señalar los siguientes:

- a. Impacto sobre los derechos y libertades de las personas, tanto a nivel individual como colectivo o universal. Así, cuando el acceso a los servicios públicos depende del pago de sobornos, se generan ventajas indebidas o accesos preferentes ilegales, que vulneran el principio de no discriminación en la atención. Esto puede afectar a grupos vulnerables enteros, o, en casos donde encontramos una corrupción sistemática, puede subvertir de manera generalizada el imperio de la ley. Como señala el Banco Mundial, el efecto

³¹⁶ Ministerio del Ambiente. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Perú, 2021, p.17. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1936379/RM.%200096-2021-MINAM%20con%20anexo%20Plan%20Nacional%20de%20Adaptaci%C3%B3n%20al%20Cambio%20Clim%C3%A1tico%20del%20Per%C3%BA.pdf.pdf?v=1623245610>

³¹⁷ Melgar, Sandy. Tipologías de Corrupción Pública: una aproximación al caso peruano. En: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Avances en materia anticorrupción en el Perú desde una perspectiva criminológica y político criminal. Lima, Minjus, 2024, pp. 127-130.

³¹⁸ <https://americasquarterly.org/the-capacity-to-combat-corruption-index-2023/>

³¹⁹ Valdés, Ricardo; Basombrío, Carlos; Vera, Dante. Las economías criminales y su impacto en el Perú. ¿Cuáles? ¿Cuánto? ¿Dónde? ¿Cómo? Versión Resumida. Lima, Capital Humano y Social Alternativo, 2024. Segunda edición ampliada y actualizada. Melgar, Sandy. Tipologías de Corrupción Pública: una aproximación al caso peruano. En: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Avances en materia anticorrupción en el Perú desde una perspectiva criminológica y político criminal. Lima, Minjus, 2024. CHS Alternativo. IX Informe Alternativo. Balance de la sociedad civil 2022-2023: Trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y otros delitos contra la dignidad en el Perú. Lima, CHS Alternativo, 2024.

³²⁰ Santiago Pedraglio. Corrupción y economía ilegal. El Estado: un protector más que un botín. En Revista Argumentos, Edición N° 3, Año 8, Julio 2014. Disponible en <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/corupcion-y-economia-ilegal-el-estado-un-protector-mas-que-un-botin>.

de la corrupción es regresivo, pues impacta más en los que tienen menos. Esto es especialmente preocupante si recordamos que las peruanas y los peruanos con menos recursos destinan hasta un 14% de sus ingresos a pagar sobornos para acceder a los servicios básicos a los que tienen derecho, frente al 1% que gastan aquellos que cuentan con más recursos.³²¹

- b. Desvío de los recursos necesarios para promover el desarrollo humano atendiendo las demandas de la ciudadanía, que incluye a los grupos más vulnerables, con el fin de favorecer los intereses de unos pocos.
- c. Crecimiento de la desconfianza en las instituciones y las autoridades, lo cual mina la legitimidad y dificulta aún más los esfuerzos por mejorar la efectividad del sistema político. En este escenario, los diversos grupos de poder pugnan por lograr beneficios propios, socavando la posibilidad de formular e implementar políticas públicas orientadas a atender los intereses generales de la sociedad. Un estudio del PNUD sobre la percepción pública frente a la política en América Latina y el Caribe encontró que la combinación del desempeño económico percibido y la corrupción percibida explican cerca del 80% de la variación de la satisfacción con el funcionamiento del sistema político en los países latinoamericanos para 2018.³²²

4.2.4. Desafíos de la lucha contra la corrupción: gobernabilidad y desarrollo humano

La nueva Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción de la Presidencia del Consejo de Ministros, actualmente en proceso de elaboración,³²³ propone actuar tanto sobre los componentes causales como sobre los efectos de la corrupción en la administración pública peruana. En dicho orden de ideas, han planteado cinco objetivos prioritarios:

- a. Incrementar la capacidad de prevención de las entidades públicas frente a la corrupción, a través del despliegue de mecanismos, herramientas, instrumentos que permitirán a las entidades públicas identificar riesgos, reducir y mitigar los probables acontecimientos vinculados con actos de corrupción; así como con la construcción de una cultura de integridad transversal en la sociedad.
- b. Fortalecer el desempeño ético de los funcionarios y servidores públicos, en tanto actores centrales a favor de la integridad.
- c. Incrementar la participación del sector empresarial, la academia y la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, entendiendo que la lucha contra la corrupción es un desafío complejo “que ha desbordado la capacidad operativa del Estado y se necesita del concurso de otros actores que desde distintos ámbitos puedan contribuir con la solución del problema”.
- d. Incrementar la capacidad de sanción frente a los actos de corrupción y prácticas contrarias a la ética en la vía penal y administrativa en las entidades de la administración pública.
- e. Mejorar la articulación entre las entidades públicas que conforman la cadena valor anticorrupción.

Estos objetivos apuntan principalmente a mejorar la efectividad del sistema político para enfrentar la corrupción. Sin embargo, el involucramiento de los actores no estatales apunta a establecer una relación de cooperación y confianza entre la ciudadanía y el Estado frente a un problema público, que reconoce que las capacidades estatales son insuficientes actualmente frente a la complejidad del desafío. Aún más, la construcción de redes de cooperación entre los distintos actores comprometidos con la promoción de la integridad pública —tanto en la administración estatal como en la política— es una condición para superar las resistencias al logro de los objetivos arriba planteados (*ver cuadro 31*). En caso se apruebe e implemente esta política, los resultados que se vayan obteniendo —incluyendo aquellos que impactan en distintas dimensiones del desarrollo humano—, y el propio proceso de cooperación estatal-ciudadano, pueden impactar positivamente en la legitimidad, lo que crearía un círculo de refuerzo positivo a favor de las reformas.

³²¹ Pérez, Sergi y Benavides, Livia. Perú: la corrupción golpea más a los pobres y frena el desarrollo.

Blog del Banco Mundial. 7 de octubre de 2013. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/es/latinoamerica/la-corrupcion-golpea-mas-a-los-pobres-y-frena-el-desarrollo>

³²² Sapienza, Emanuele. Percepción pública de la política e implicaciones para las respuestas a la COVID-19 en América Latina y el Caribe. Blog del PNUD, 11 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.undp.org/es/blog/percepcion-publica-de-la-politica-e-implicaciones-para-las-respuestas-la-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe>

³²³ El tercer entregable de esta política nacional en proceso de elaboración está disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5800941/5146531-5146531-entregable-3-pnilcc.pdf>

Tejiendo Ciudadanía
Integridad, transparencia y lucha contra la corrupción³²⁴

Desafíos

Falta de articulación de esfuerzos dentro del Estado y con la sociedad civil y otros sectores.

Creciente actividad de organizaciones criminales y captura/neutralización de funciones de control del Estado vía el financiamiento político.

Esfuerzos insuficientes para prevenir la corrupción.

Lentitud en la resolución de casos judicializados, que refuerza la sensación de impunidad.

Obstáculos para hacer a la información pública más efectiva y útil para el control ciudadano.

Soluciones

Desarrollar agendas de trabajo claras para facilitar la articulación de esfuerzos.

Blindar y hacer más transparente el financiamiento de las organizaciones políticas.

Contar con filtros más efectivos para seleccionar candidatos políticos.

Asegurar el cumplimiento de medidas preventivas.

Reforzar la meritocracia.

Asegurar las condiciones para incentivar la denuncia ciudadana.

Aumentar la conciencia sobre los daños ocasionados por la corrupción.

Mejorar las condiciones para que la transparencia sea más efectiva.

Fuente: Resultados del encuentro sur de Tejiendo Ciudadanía, realizado el 22 y 23 de mayo de 2024 en la ciudad de Arequipa.

4.3. Desigualdad, pobreza y gobernabilidad democrática

La relación entre la desigualdad y pobreza, por un lado, y la gobernabilidad democrática, por el otro, es de doble vía. En primer lugar, hay que preguntarse sobre las condiciones de pobreza y desigualdad que son compatibles con la gobernabilidad democrática. La segunda interrogante apunta, en cambio, a entender cómo la gobernabilidad democrática puede incidir en la toma de decisiones políticas que impacten sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad. En esta sección, revisaremos ambas cuestiones para luego explorar los desafíos que encara el caso peruano.

4.3.1. ¿Cuánta desigualdad y pobreza es compatible con la gobernabilidad democrática?

La desigualdad es un desafío clave para la gobernabilidad y el desarrollo humano en el siglo XXI, y la inclusión del ODS 10 (Reducción de las Desigualdades) en la Agenda 2030 es una señal del creciente reconocimiento de la desigualdad como un obstáculo importante para todas las dimensiones del desarrollo. Según el informe del PNUD

“La humanidad dividida: enfrentar la desigualdad en los países en desarrollo” (2013), la persistencia de una alta desigualdad socava el desarrollo al obstaculizar el progreso económico, debilitar la vida democrática y amenazar la cohesión social. En las últimas décadas, se ha reconocido que la desigualdad pone en peligro la reducción de la pobreza y el crecimiento económico a nivel mundial, y que ha frenado el progreso en educación, salud y nutrición para amplios sectores de la población, limitando así la construcción de capacidades humanas que son necesarias para alcanzar una vida digna. Además, la desigualdad (tanto la de resultados como la de oportunidades) ha impulsado conflictos y desestabilizado sociedades: quienes se encuentran en los márgenes, constantemente excluidos de los logros del desarrollo, en algún momento cuestionan el “progreso” que los ha dejado de lado.³²⁵

La idea de que la gobernabilidad democrática está reñida con las desigualdades extremas entre los ciudadanos —en los ingresos, las riquezas o en estatus— tiene una muy larga historia. Robert Dahl, en su clásico *Poliarquía*, recuerda que los sistemas políticos más igualitarios han sido vinculados a la existencia de un “grupo preponderante y homogéneo de personas de la clase media, y consecuentemente, deben evitarse las diferencias extremas”. No obstante, agrega, los sistemas democráticos contemporáneos han podido convivir con importantes niveles de desigualdad.³²⁶ Pero ¿existe un punto en el cual la desigualdad ya no sea compatible con la base de legitimidad democrática, es decir, con la igualdad política?

³²⁴ Resultados del encuentro sur de Tejiendo Ciudadanía, realizado el 22 y 23 de mayo de 2024 en la ciudad de Arequipa.

³²⁵ UNDP (2013), *Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries*. New York: UNDP.

³²⁶ Dahl, Robert. *Poliarquía*. Participación y oposición. Madrid, Tecnos, 1989, p. 83.

Sin duda, las desigualdades en la distribución de los recursos sociales —en particular los económicos— equivalen a desigualdades en el control de los recursos del poder político. Por ello, como señalamos en el capítulo anterior, una concentración extrema de los recursos sociales trae consigo o un gran poder político o una enorme influencia sobre él, lo cual puede servir, entre otros, para salvaguardar y aumentar la concentración de recursos, cualquiera sea el sistema político existente.³²⁷ Por lo tanto, aunque las estructuras de gobernanza democrática pueden convivir con la desigualdad, no lo podrían hacer cuando esta última alcanzara niveles extremos.

Sin embargo, más allá de formas de privación como la esclavitud o la servidumbre (que son manifiestamente incompatibles con la igualdad política, pues en sí mismas implican carencia de ciudadanía y libertad),³²⁸ la diversidad de condiciones en las que funcionan los sistemas políticos imposibilita establecer un límite objetivo a partir del cual la desigualdad es incompatible con un sistema democrático. Esto ocurre porque, como fenómeno social, esta no es ni interpretada, ni valorada por igual dentro de una sociedad. Asimismo, posee múltiples dimensiones interrelacionadas, y no todos comparten una igual definición y valoración, ni comparten similar información sobre ella. La percepción sobre la desigualdad depende, además, del lugar en la sociedad en donde uno se encuentre.³²⁹

No obstante, es posible identificar los diferentes efectos que la desigualdad genera sobre la gobernabilidad democrática, y cómo estos pueden socavar la igualdad política. Desde la perspectiva del desarrollo humano, las capacidades de actuación —la agencia— y las demás capacidades con las que cuentan las personas —algo que va más allá de los ingresos económicos— impactan sobre la gobernanza democrática. Por ello, las brechas en el desarrollo humano —en materia de educación, salud, bienestar, etc.— impactan sobre los déficits de capacidad de actuación de las personas.³³⁰

Como indicó el Informe sobre *Desarrollo Humano de 2019 del PNUD*, las desigualdades reducen la participación política, en particular la frecuencia de los debates políticos y la participación en las elecciones —con excepción de las personas con más recursos—. Por ejemplo, la población en condición de pobreza en América Latina enfrenta mayores barreras al momento de actuar como sujeto activo en los procesos electorales, y utiliza de forma escasa los mecanismos de rendición de cuentas, sea por falta de información o por los costos que implica utilizarlos.³³¹

En contraste, las élites económicas (incluso en ocasiones el sector socioeconómico medio-alto) y los grupos organizados que defienden los intereses empresariales influyen en las políticas mucho más que los sectores medios y populares, o que los grupos

que defienden el interés general. Además, dichas élites pueden influir fuertemente en la opinión pública, utilizar grupos de presión y recurrir al clientelismo. Así, las desigualdades de ingreso y riqueza se convierten en una de tipo político, lo cual lleva a que los grupos privilegiados moldeen el sistema de acuerdo con sus necesidades y preferencias, lo que podría llevar a mayores desigualdades. En este contexto, en donde las decisiones políticas son un reflejo de las asimetrías de poder, el gobierno ve limitado su margen para adoptar políticas redistributivas.³³²

Además, la desigualdad tiene el potencial de debilitar el sistema político, lo que afecta su gobernabilidad. Sánchez-Ancochea explica cómo la inestabilidad política que han experimentado muchos países latinoamericanos altamente desiguales³³³ deriva de la interacción entre las élites poderosas y los sectores mayoritarios insatisfechos. Esta insatisfacción ha llevado a tres resultados principales. Por un lado, ha generado sistemas políticos democráticos limitados, en vista de que las elites económicas controlan las políticas públicas y restringen la redistribución de ingresos. Otro posible resultado es la llegada de gobiernos populistas, al ser electos actores políticos con discursos críticos al sistema político vigente y que prometen resultados rápidos favorables a sectores populares pero carentes de viabilidad o sostenibilidad. Finalmente, un tercer resultado posible se refiere a las interrupciones autoritarias impulsadas por las élites como respuesta a la inestabilidad política. Cada uno de estos posibles resultados conlleva ulteriores efectos que refuerzan la desigualdad de ingresos.

Así, los regímenes autoritarios son proclives a generar violencia y exclusión política, la democracia limitada puede derivar en la captura estatal por la elite económica, y la incapacidad del populismo de ofrecer respuestas eficaces puede incluso causar mayor desigualdad, tema muy relevante en la actual coyuntura. En síntesis, la insatisfacción social (exacerbada por la desigualdad) es una variable que deriva en inestabilidad política, lo que pone en entredicho una coexistencia entre una democracia limitada y las medidas redistributivas del ingreso.³³⁴ Por otro lado, tanto el populismo como el autoritarismo pueden prosperar cuando crece la percepción de una injusticia sistémica. Las desigualdades pueden incrementar la demanda y la oferta de líderes populistas y autoritarios, lo que propiciaría que la ciudadanía simpatice en mayor medida con movimientos políticos alternativos.³³⁵

En resumen, la gobernabilidad democrática puede convivir con ciertos niveles de desigualdad. No obstante, conforme la desigualdad aumenta, también crecen los riesgos del debilitamiento de las bases de la igualdad y estabilidad política. Por lo tanto, es necesario conocer cómo y en qué condiciones las instituciones democráticas pueden contribuir a revertir los factores que impulsan la desigualdad.

³²⁷ Winters, Jeffrey. *Oligarquía*. Barcelona, Arpa, 2024. p. 39.

³²⁸ Franco, Carlos. *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina*. Lima, Friedrich Ebert Stiftung, 1998, p. 271.

4.3.2. ¿Puede la gobernabilidad democrática contribuir a reducir la desigualdad y la pobreza?

Diversas teorías —políticas y económicas— han señalado que un sistema político democrático —bajo los estándares contemporáneos— debería reducir la desigualdad a través de la redistribución. El argumento descansa en que, cuánto más desigual sea un país, habrá más votantes que se beneficiarán con la redistribución, lo que aumentará las posibilidades de victoria electoral para aquellas organizaciones políticas —o coaliciones— que promuevan la redistribución. No obstante, tras décadas de trayectorias democráticas, los sistemas políticos latinoamericanos no han logrado reducir sustancialmente la desigualdad.³³⁶

Son varias las razones que podrían explicar esta situación. Un reciente documento del PNUD describe varias de ellas:³³⁷

- a. La formación de las preferencias. Existen diversos factores que explican las preferencias sobre la redistribución, incluyendo la posición social, la cultura, la experiencia vital, la información disponible, etc. Como ya vimos, la propia idea de qué es la desigualdad y cuándo lo desigual es aceptable puede estar en disputa.
- b. Sin embargo, incluso si hubiera una mayoría que apoyara la redistribución, esto no se reflejaría automáticamente en las decisiones en el sistema político. Por ejemplo, como afirma Lupu, las sociedades altamente desiguales crean las condiciones para el desarrollo de un sistema representativo débil, con organizaciones políticas que carecen de vínculos fuertes con la sociedad, lo que genera incentivos para

prácticas clientelares, patrimoniales o populistas, antes que políticas de redistribución universal. Por otro lado, la fragmentación política de organizaciones débiles complica la aprobación de normas de alcance universal. Además, la falta de expectativas de largo plazo existente en la representación política empuja aún más a priorizar el corto plazo. La desigualdad persistente retroalimenta los déficits de la representación, incluyendo la pérdida de confianza y legitimidad.³³⁸

- c. La acción colectiva es un mecanismo clave para influir en el sistema político, sea a través del sistema representativo (partidos políticos) o directamente. Sin embargo, las asimetrías de poder pueden limitar de diversas formas la capacidad de influencia de la acción colectiva en favor de políticas que aborden la desigualdad, tanto en la determinación de las reglas como en su aplicación.
- d. La estructura de gobernanza puede limitar (pero también potenciar) la capacidad de actuación para emprender acciones colectivas que influyan en el sistema político.
- e. Los discursos dominantes en el espacio público pueden formar sentidos comunes e ideas sobre la desigualdad y las políticas públicas que las promueven. Los actores con influencia en los medios y en el espacio público pueden promover los discursos que les favorezcan y limitar aquellos que no.

La combinación negativa de estos factores forma otra trampa de desigualdad. Como señala Juan Pablo Luna, por un lado “los factores que configuran el proceso de toma de decisiones democráticas están fuertemente condicionados por niveles de desigualdad de base que afectan a mecanismos institucionales clave”. Por otro

³²⁹ Assusa, Gonzalo y Kessler, Gabriel. ¿Cuánta desigualdad puede soportar la democracia? Notas sobre las percepciones sociales y la legitimidad ciudadana en la Argentina contemporánea. En: Notta, Ariel (compilador). Estado y gobernabilidad democrática: aportes para la construcción del conocimiento estatal. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, UNIPE: Editorial Universitaria, 2022, pp. 59-74.

³³⁰ PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado.

³³¹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Un acercamiento a la participación política desde la dimensión de la pobreza. San José, IIDH, 2011, p.380.

³³² PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. Nueva York, PNUD, 2019, p.100

³³³ De acuerdo con Eslava y Valencia, los orígenes históricos de la desigualdad en América Latina estarían principalmente vinculados al impacto de la esclavitud, de la tenencia de la tierra y a la educación. Eslava, Francisco y Valencia, Felipe. Origins of Latin American inequality. Oxford Open Economics, 2025, 4, i595–i614.

³³⁴ Sánchez-Ancochea, Diego. The costs of inequality in Latin America. Lessons and Warnings for the Rest of the World. London, IB Tauris, 2021, pp. 49-77

³³⁵ PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. Nueva York, PNUD, 2019, p.102.

³³⁶ Lupu, Noam. Weak parties and the inequality trap in Latin America. Washington D.C., IDB Working paper series, 2024.

³³⁷ UNDP. The politics of inequality. Why are governance systems not more responsive to the unequal redistribution of income and wealth. New York, UNDP, 2024.

³³⁸ Lupu, Noam. Weak parties and the inequality trap in Latin America. Washington D.C., IDB Working paper series, 2024.

lado, “las configuraciones problemáticas que se observan en cuanto a la dotación de factores de la gobernanza democrática y de la gobernanza efectiva en América Latina contribuyen a explicar el reducido impacto redistributivo que logran generar los sistemas políticos de la región”. Como resultado, aquellos países que distribuyen menos tienden a presentar una configuración particularmente negativa de los factores de la gobernanza democrática y de la gobernanza efectiva, lo que limita su capacidad de mejorar la distribución de ingresos “más allá de las fluctuaciones marginales asociadas con el ciclo económico y del impacto acotado de los nuevos paquetes de políticas de protección social”.³³⁹

Los países [latinoamericanos] que logran un impacto redistributivo un poco mayor presentan al mismo tiempo las siguientes características: cuentan con democracias de mejor calidad; tienen sistemas de partidos más institucionalizados y programáticos; y registran niveles más altos de acción colectiva de los sectores populares y medios. Además, en esos países es menor el poder estructural e instrumental de las élites y del capital; los Estados son menos patrimonialistas y menos corruptos; los Estados son más capaces; los sistemas políticos incorporan más liderazgos femeninos y exhiben un mayor balance de la distribución de poder entre los poderes del Estado. Finalmente, en esos países la ciudadanía tiene un mayor acceso a una justicia autónoma y a mecanismos de participación ciudadana y de democracia directa.

Juan Pablo Luna (2025)³⁴⁰

4.3.3. Los desafíos del caso peruano

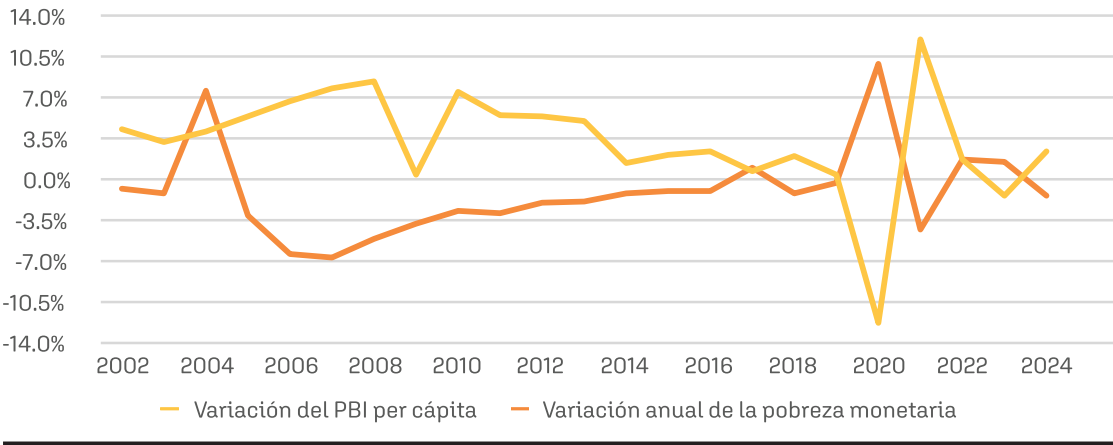
El Perú logró una notable reducción del 38,5% de la tasa de pobreza monetaria entre el 2004 y el 2019. Esto coincidió con un período de elevado crecimiento económico y de relativa estabilidad democrática, en donde ocurrieron ciclos electorales sucesivos, realizados dentro de los plazos y condiciones establecidos constitucionalmente, tanto a nivel nacional como a nivel regional y local. En particular, el crecimiento entre el 2002 y el 2013 fue notable: se alcanzó un promedio de 6.1 puntos porcentuales anuales, cerca del doble del promedio en América Latina. Estos logros, que permitieron contar con mayores recursos para las políticas sociales, están vinculados a reformas orientadas a promover la transparencia y la rendición de cuentas del marco macrofiscal, así como a mejores condiciones de estabilidad macroeconómica y política durante buena parte de lo que va del siglo XXI.³⁴¹

Sin embargo, en años recientes, el menor crecimiento económico y el impacto de la pandemia de la covid-19, entre otros factores, han acompañado un aumento de la tasa de pobreza monetaria. Esta tendencia también ha coincidido con un ciclo de mayor inestabilidad política, expresado en los indicadores de gobernabilidad democrática.

Existe una correlación entre la variación del PBI per cápita y la reducción de la pobreza monetaria, incluyendo la reducción de la pobreza extrema, mientras la desaceleración del crecimiento ha sido acompañada de una de la reducción de la tasa de pobreza, sin dejar de reconocer el impacto significativo de las políticas sociales en dicha variación. La pandemia por el brote de covid-19 representó una coyuntura crítica, en donde la fuerte variación negativa del PBI per cápita ocurrió junto a un fuerte crecimiento de la tasa de pobreza monetaria, tal como podemos observar en la figura 78.

Variación del PBI per cápita y variación de la tasa de pobreza monetaria entre los años 2002 y 2024

FIGURA 78



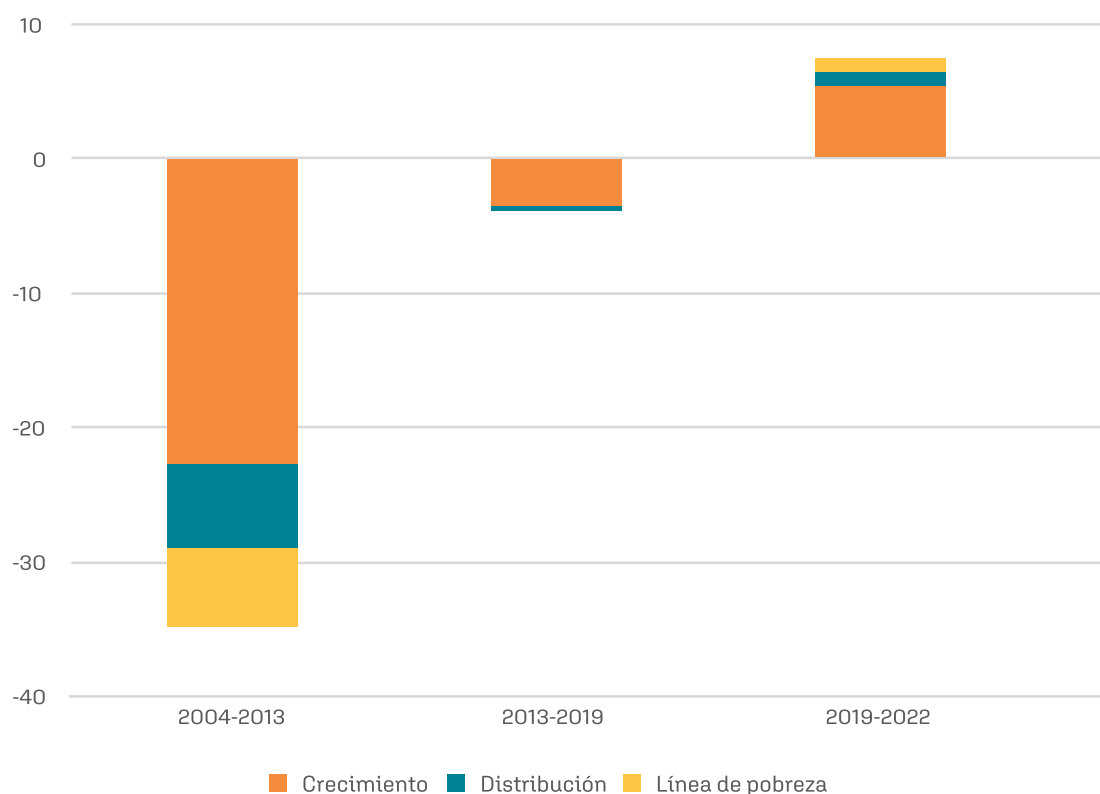
Fuente: INEI-BCRP. Elaboración propia.

³³⁹ Luna, Juan Pablo. Gobernanza democrática, gobernanza efectiva y desigualdad en América Latina. Nueva York, PNUD LAC PDS, 2025.

³⁴⁰ Luna, Juan Pablo. Gobernanza democrática, gobernanza efectiva y desigualdad en América Latina. Nueva York, PNUD LAC PDS, 2025, p.51.

³⁴¹ Banco Mundial. Perú: Aprovechando las oportunidades para el crecimiento y la prosperidad. Nueva York, Banco Internacional Reconstrucción y Fomento, 2025, p.10.

FIGURA 79



Fuente:BCRP-INEI.

El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) ha calculado el peso de los factores crecimiento, distribución e inflación en la variación de la tasa de pobreza (*ver figura 79*). Como es esperable, el crecimiento económico es la variable más relevante: llega a representar el 69% del cambio de la tasa entre el 2004 y el 2019. Esto es consistente con otro hallazgo: el ingreso laboral y los otros ingresos no laborales (rentas, alquileres, ingresos extraordinarios), junto al ratio de los adultos empleados en el hogar (algo asociado a la presencia de más personas en edad de trabajar, debido al bono demográfico), explican el 77% de la reducción de la pobreza en el mismo período.

Para los años anteriores a la pandemia, existen estudios independientes y fuentes oficiales que estiman que los programas sociales contribuyeron significativamente a la reducción de la pobreza.³⁴² Otro dato importante es que “las transferencias monetarias públicas (que incluyen los programas

sociales, así como los bonos del gobierno por la pandemia) lograron mantener a un grupo de hogares vulnerables fuera de la situación de pobreza entre el 2019 y el 2020: sin ellas, la tasa de pobreza hubiese sido 2.2% mayor entre esos años”.³⁴³ Sin embargo, una vez cesadas las transferencias por la emergencia sanitaria ante la covid-19, parecería que “el efecto se disipó, de tal manera que entre el 2019 y el 2022 la contribución fue igual a cero”.³⁴⁴ Entre otras tendencias claves de años recientes, resulta necesario mencionar que la pobreza se ha vuelto, de manera creciente, un fenómeno predominantemente urbano. Desde el 2013 el porcentaje de personas pobres en áreas urbanas superó el 50 por ciento. En el 2019, el 56.7% de la población en situación de pobreza residía en áreas urbanas, y llegó al 68.7% en el 2021.³⁴⁵

Al comparar la variación de la tasa de pobreza con el índice de democracia liberal V-Dem³⁴⁶ (*ver figura 80 en la siguiente página*), se puede observar que

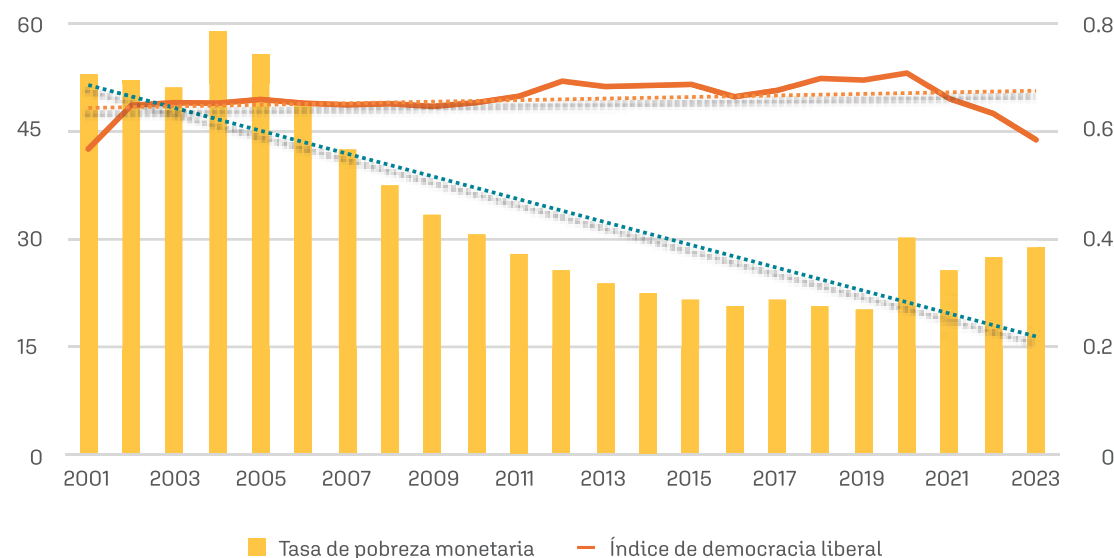
³⁴² Por ejemplo, en el 2016 el Ministerio de Economía y Finanzas estimaba que existirían 5% más de pobres rurales y 3% más de pobres urbanos sin la presencia de los programas sociales. Fuente: <https://gestion.pe/economia/alonso-segura-programas-sociales-pobreza-monetaria-peru-habria-aumentado-145904-noticia/>

³⁴³ Banco Central de Reserva. Reporte de inflación de junio de 2023. Recuadro 2. Disponible en: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2023/junio/reporte-de-inflacion-junio-2023-recuadro-2.pdf>

³⁴⁴ Banco Central de Reserva. Op. Cit.

³⁴⁵ Banco Mundial. Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú. Lima, Grupo Banco Mundial, 2023, p.10.

³⁴⁶ El índice de democracia liberal busca reflejar en qué medida se alcanza el ideal de democracia liberal. El principio liberal de la democracia hace hincapié en la importancia de proteger los derechos individuales y de las minorías frente a la tiranía del Estado y la de la mayoría. El modelo liberal adopta una visión “negativa” del poder político en la medida en que juzga la calidad de la democracia por los límites impuestos al gobierno. Esto se consigue mediante libertades civiles protegidas constitucionalmente, un Estado de derecho fuerte, un Poder Judicial independiente, y controles y equilibrios eficaces que, en conjunto, limitan el ejercicio del Poder Ejecutivo. Para que sea una medida de la democracia liberal, el índice también tiene en cuenta el nivel de democracia electoral.



Fuente: INEI y V-Dem.

el segundo, tras lograr una mejora al iniciar el siglo XXI, no presentó cambios significativos hasta la llegada de la crisis de la covid-19; se mantuvo en un nivel superior al promedio de América Latina y el Caribe. El posterior aumento en la tasa de la pobreza ha coincidido con una caída en dicho índice. Si resumimos el comportamiento de ambas variables en todo el período, podemos observar una trayectoria casi sin cambios del índice democrático, acompañado de una fuerte reducción (concentrada en el período inicial) de la pobreza.

La reducción de la tasa de pobreza monetaria estuvo acompañada de una reducción de la desigualdad, en particular hasta el 2012, medida a través del índice de Gini de concentración del ingreso (*ver figura 81*)³⁴⁷. Sin embargo, fue comparativamente menos significativa que la ocurrida con la tasa de pobreza. En el año 2020, en el marco de la pandemia por covid-19, hubo un aumento del índice —mayor desigualdad— en particular en el ámbito urbano, pero al año siguiente regresó al nivel del 2019.

Por otro lado, desde el 2012 la divergencia de ingresos entre las regiones naturales y los departamentos se ha vuelto más relevante para explicar la desigualdad agregada.³⁴⁸ Un estudio del Banco Mundial encontró que la crisis de la covid-19 acentuó las desigualdades territoriales. También aumentó “las diferencias en el acceso a activos productivos y servicios públicos entre minorías: mujeres, pueblos indígenas y afroperuanos. La población indígena y afroperuana cuenta con menos activos productivos, lo que restringe su capacidad para convertirse en trabajadores de alta productividad”.³⁴⁹

Son varios los factores que explican la persistencia de la desigualdad, que, a su vez, incide en los niveles de pobreza a pesar de las mejoras descritas. Un estudio del Banco Mundial sobre el Perú señala las más importantes:

- A pesar de que durante las últimas décadas se ha logrado un mayor acceso a los bienes y servicios públicos, este sigue siendo desigual y, en general, de baja calidad, lo cual ha impedido que la población acumule activos productivos.
- Los segmentos más pobres de la población tienen una limitada capacidad de acumular activos productivos, lo que está vinculado a trabajos de mala calidad —fundamentalmente en el sector informal de baja productividad, que ocupa a cerca de siete de cada 10 trabajadores— y al estancamiento de la productividad laboral, lo que los deja desprotegidos frente a futuros choques.
- La alta tasa de informalidad reduce la capacidad gubernamental de recaudación tributaria, la que está por debajo del resto de países de la región.
- La capacidad de redistribución del sistema tributario es limitada pues depende de impuestos indirectos regresivos. Por su lado, las transferencias ven reducido su impacto redistributivo debido a las filtraciones en las transferencias sociales.
- Los hogares están expuestos a choques negativos como los desastres naturales, en particular en el contexto de impactos crecientes del cambio climático, o choques económicos. Los sectores rurales sufren más los primeros; y los urbanos, los segundos. Estos eventos aumentan la posibilidad de caer en la pobreza o seguir en ella.³⁵⁰

³⁴⁷ El índice se expresa como un número entre 0 y 1, en donde el 0 significa equidad absoluta (todas las personas en el país obtienen ingresos idénticos) y el 1 representa la inequidad absoluta (una persona concentra todos los ingresos del país, en tanto los demás no tienen ingresos).

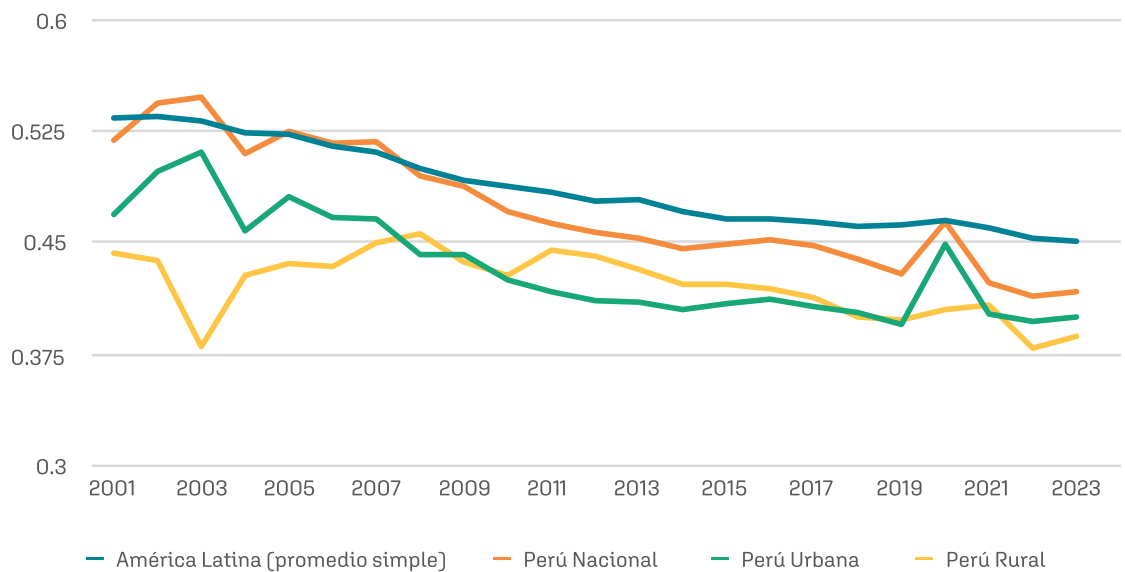
³⁴⁸ Castillo, Luis. *Regional Dynamics of Income Inequality in Peru*. Lima, Banco Central de Reserva del Perú, Serie de Documentos de Trabajo, 2020, p.3.

³⁴⁹ Banco Mundial. *Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú*. Lima, Grupo Banco Mundial, 2023, p.11.

³⁵⁰ Banco Mundial. *Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú*. Lima, Grupo Banco Mundial, 2023, p.12-14.

Índice de Gini de concentración del ingreso del Perú y América

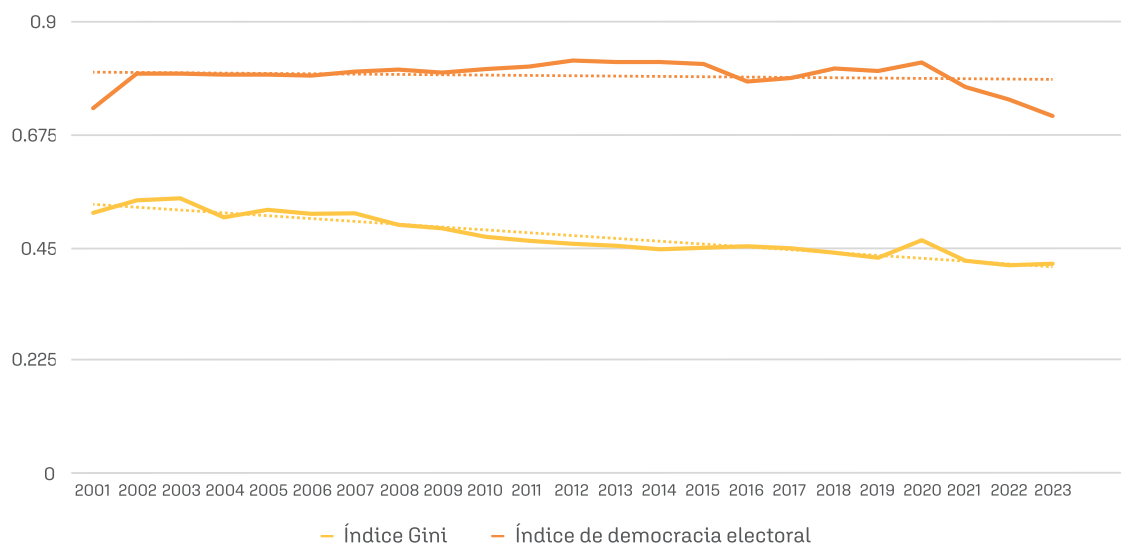
FIGURA 81



Fuente: Cepal

Tendencias del índice de democracia liberal (V-Dem) y del índice de Gini de concentración del ingreso (Cepal)

FIGURA 82



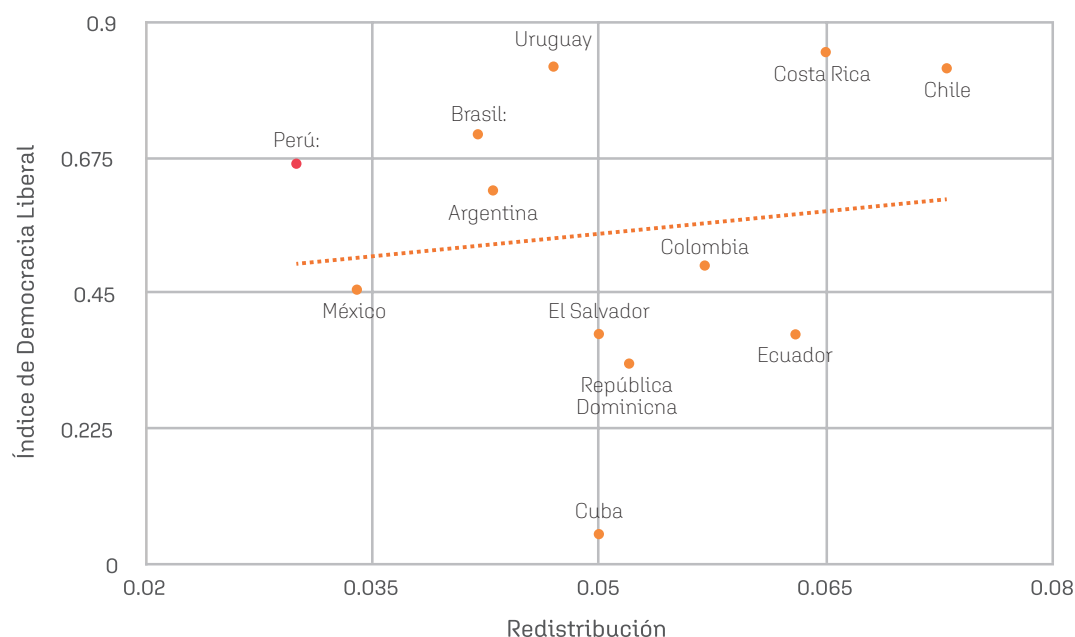
Fuente: Cepal

Si comparamos los cambios en el índice Gini en el Perú con aquellos ocurridos en igual período en el índice de democracia electoral (V-Dem), encontramos que el indicador de desigualdad ha continuado descendiendo lentamente, incluso después de la crisis del 2020, cuando se observó una caída en el índice democrático (*ver figura 82*).

Al analizar la reducción de la desigualdad en el Perú, Luis Alberto Castillo encuentra que, entre el 2007 y el 2017, fueron cuatro los factores más importantes que la explican tanto a nivel agregado como en la mayoría de las regiones: la proporción de adultos en el hogar, los ingresos laborales, las transferencias públicas y otros ingresos no laborales (mayormente transferencias privadas). Así,

los hogares más pobres de cada región redujeron la brecha con los más ricos aprovechando el bono demográfico, el crecimiento económico y las políticas sociales. No obstante, al analizar el período 2012-2017 —cuando el crecimiento económico se desaceleró—, Castillo encuentra que las transferencias públicas y la proporción de adultos en los hogares siguieron impulsando la igualdad, mientras los ingresos laborales terminaban aumentando la desigualdad en varios departamentos.

Estos hallazgos muestran la relevancia de las políticas públicas, incluyendo las políticas y programas sociales, a fin de evitar el aumento de la desigualdad cuando el crecimiento económico y de la productividad se reducen. Sin embargo, en el largo



Fuente: V-Dem y Claveria (2025)³⁵¹

plazo, “las políticas deberían orientarse a promover el acceso a empleos productivos entre los hogares más pobres”.³⁵² Como señala el Banco Mundial, para reducir la fragilidad de los avances sociales en el Perú, es necesario “promover un nuevo tipo de crecimiento, uno que sea inclusivo y se centre en la reducción de la pobreza y la desigualdad. El crecimiento debe enfocarse en mejorar la capacidad productiva de las personas pobres y vulnerables”. Esto implica varias tareas: remover los obstáculos que impiden que las empresas crezcan y el trabajo se formalice, priorizar la inversión en sectores con alto potencial de crecimiento que puedan brindar empleos a las personas pobre y vulnerables, y aumentar la resiliencia frente al cambio climático y otros choques adversos. Además, en el mediano y largo plazo, mejorar el acceso de la población a servicios públicos de buena calidad requerirá asumir el desafío de aumentar la capacidad estatal de recaudación tributaria.³⁵³ Matías Busso y Julián Messina han encontrado alguna evidencia que muestra que los sistemas políticos democráticos que mejor funcionan son aquellos que reducen mejor la desigualdad a través del sistema impositivo.³⁵⁴ El siguiente gráfico muestra (punto rojo) como el Perú

durante las dos primeras décadas del siglo XXI logró avances democráticos, pero los resultados redistributivos fueron limitados (*ver figura 83*).

Por ello, es relevante considerar que “los actores políticos y económicos con agendas fragmentadas y activa gestión de intereses, y las instituciones débiles y carentes de ‘cooperación societal’ hacen que sea imposible pensar en una reforma tributaria ambiciosa”, tal como han sostenido Morel, Trivelli, Vásquez y Mendoza. Superar estas limitaciones, más allá de los aspectos técnicos, es un componente clave de la agenda.³⁵⁵

También es necesario considerar que los principales programas sociales fueron diseñados hace más de una década, pensando en abordar principalmente la exclusión y la pobreza extrema en áreas rurales, sin considerar el reciente crecimiento de la pobreza urbana, fenómenos como la migración, o incluso cambios en el costo de vida para calcular las transferencias monetarias. Además, para evitar un aumento de la pobreza debe atenderse al sector no pobre pero vulnerable, que representa cerca de un tercio de la población. Por esto es importante actualizar el diseño de estas políticas para responder a estos desafíos.

³⁵¹ Claveria, Oscar. Do Taxes and Transfers Stimulate Development in Latin America? En: Public Finance Review 2025, Vol. 53(2) pp. 200–225.

³⁵² Castillo, Luis. Regional Dynamics of Income Inequality in Peru. Lima, Banco Central de Reserva del Perú, Serie de Documentos de Trabajo, 2020, p.3.

³⁵³ Banco Mundial. Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú. Lima, Grupo Banco Mundial, 2023, p.14-15.

³⁵⁴ Busso, Matía y Messina, Julián (editores). La crisis de la desigualdad. América Latina y el Caribe en la encrucijada. BID, 2020, p. 340.

³⁵⁵ Morel, Jorge; Trivelli, Carolina; Vásquez, Yerel; y Mendoza, José. Reformas en los márgenes. Política tributaria, intereses atomizados y debilidad institucional. Lima, IEP, 2023, p. 92.

³⁵⁶ Banco Mundial. Perú: Aprovechando las oportunidades para el crecimiento y la prosperidad. Nueva York, Banco Internacional Reconstrucción y Fomento, 2025, p.11.

³⁵⁷ Morel, Jorge; Trivelli, Carolina; Vásquez, Yerel; y Mendoza, José. Reformas en los márgenes. Política tributaria, intereses atomizados y debilidad institucional. Lima, IEP, 2023, p. 95.

En síntesis, promover el desarrollo humano, es decir, las capacidades de las personas, debe ser el eje de una política orientada a reducir las desigualdades y la pobreza. De acuerdo con la Enades (2024) un 67% de los encuestados consideraba que el Estado peruano debería adoptar medidas contundentes para mitigar la brecha de ingresos entre los estratos económicos más altos y bajos. A la luz de la literatura analizada sobre la relación entre la gobernabilidad democrática y la desigualdad, la información presentada nos permite extraer algunas conclusiones e hipótesis que pueden dar orientación sobre cómo fortalecer positivamente la relación entre la gobernabilidad y la promoción de la igualdad y la lucha contra la pobreza en el Perú.

a. Una primera constatación es la importancia que ha tenido, y seguirá teniendo, el crecimiento económico, tanto para reducción de la pobreza como para el aumento de la igualdad. Además, *el Perú sigue siendo un país de enorme potencial económico* e importantes ventajas comparativas.³⁵⁶

b. Los logros más importantes en materia de crecimiento económico están ligados a reformas institucionales y a una mayor estabilidad política, en el contexto de una mejor gobernabilidad democrática. Eso se *vincula a acuerdos amplios alcanzados en materia de gestión macroeconómica y estándares democráticos*. El Perú necesita construir un nuevo consenso que lo impulse a aprovechar las oportunidades existentes, más en un contexto global en constante transformación. De acuerdo con la segunda Encuesta Nacional de Percepción de Desigualdades (Enades 2024), el 51% de los encuestados afirmaba que el Perú es un país con una gran desigualdad económica. Para contrarrestar esta situación, el 31% opinaba que era necesario tener un Estado justo, mientras que el 21% creía necesario un mayor crecimiento económico, y el 20% consideraba fundamental la existencia de una democracia. Estos tres elementos pueden ser la base para el consenso a construir.

c. *Para lograr una reducción sustantiva de la desigualdad y erradicar la pobreza monetaria, es necesario aumentar la productividad y reducir la informalidad, tareas ligadas directamente al aumento de las capacidades de las personas, es decir, a la promoción del desarrollo humano*. Esto será más importante debido al impacto que los avances tecnológicos acelerados produzcan sobre el mundo laboral. Para enfrentar este desafío es necesario cerrar las brechas, en particular las territoriales, en el acceso a servicios y bienes públicos de buena calidad, fortalecer y actualizar las políticas de inclusión social, reducir la vulnerabilidad de las personas a choques adversos —en particular los climáticos y los económicos—, lo cual implica generar nuevos acuerdos fiscales que nos permitan asegurar los

recursos financieros que sostengan estos esfuerzos. Estos acuerdos requieren de coaliciones de actores políticos y económicos, y ciudadanos que integren intereses que están ahora fragmentados, y que sean capaces de sostener las reformas en el tiempo, apostando por el fortalecimiento de las instituciones vinculadas a la política tributaria.³⁵⁷

d. *La gobernabilidad democrática es importante para reducir la desigualdad*. Sus déficits son un obstáculo en el camino hacia una mayor igualdad y la erradicación de la pobreza y, en consecuencia, en los esfuerzos por promover el desarrollo humano. Como ha mostrado el capítulo 2 de este informe, la efectividad del sistema político peruano sigue siendo limitada; existe un riesgo de deterioro de la capacidad estatal, lo cual afecta las posibilidades de diseñar, aprobar, implementar y evaluar políticas públicas. Por otro lado, los indicadores de confianza en las autoridades electas y de participación política revelan déficits en la gobernanza democrática, en particular en el ámbito de la representación política. Esta desconexión entre el sistema político y la sociedad puede afectar la capacidad de construir de forma colaborativa los acuerdos que permitan impulsar las reformas necesarias.

e. *La gobernabilidad democrática ofrece un mejor escenario para impulsar las reformas que reduzcan la desigualdad*. La evidencia muestra que los estándares democráticos alcanzados a inicios del siglo XXI no estaban en oposición con la reducción de la pobreza ni con cierta reducción de la desigualdad. No obstante, para impulsar una reducción sustantiva de la desigualdad es crucial que los mecanismos de representación y participación política respondan a los desafíos de las asimetrías de poder presentes en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas. Por otro lado, es necesario crear los espacios y mecanismos que permitan la coordinación, el diálogo y la cooperación entre los actores estatales y no estatales interesados en promover el desarrollo humano, la mejora de la productividad, la reducción de la informalidad, la mayor resiliencia frente a los choques adversos, y atender preocupaciones urgentes como la inseguridad y la corrupción. El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática demanda promover un ciclo sostenido de acción conjunta, transformadora e inclusiva.

Teniendo en mente estas conclusiones, en el siguiente capítulo buscaremos ahondar en la comprensión de los déficits de la representación y la participación política en el Perú, tanto desde una mirada nacional como deteniéndonos en la descentralización política. También analizaremos la gobernanza de los recursos naturales, en particular los recursos hídricos, el cambio climático y la gestión de riesgos, aspectos ligados a uno de los principales choques externos que enfrentan los hogares en el Perú.

Desafíos de la gobernanza democrática: tres ejemplos

La amplia mayoría de la población mundial desea vivir en libertad y seguridad económica, bajo un gobierno representativo que respete el imperio de la ley y la diversidad cultural.

Javier Pérez de Cuéllar [1997]³⁵⁸

En el presente capítulo analizaremos tres desafíos específicos de la gobernanza democrática en el Perú: la representación política, la descentralización y la gobernanza de los recursos naturales. El objetivo es mostrar cómo están relacionadas las formas de gobernanza de estos tres casos con la efectividad y la legitimidad del sistema político peruano, así como explorar oportunidades de transformación que favorezcan al desarrollo humano

5.1. La representación política³⁵⁹

A fines del siglo XVIII, el filósofo francés Nicolas de Cordercet llamaba “despotismo indirecto” a aquella situación en la cual, a pesar de las exigencias legales, “la representación no es igual ni real”, lo cual implicaba que las personas seguían sometidas a la voluntad arbitraria de otros.³⁶⁰ La situación que describía Cordercet nos conduce a varias interrogantes: ¿cuándo la representación no es igual ni real? ¿Por qué, en dicho supuesto, las personas quedarían sometidas a la arbitrariedad de otros? O, dicho de otro modo: ¿por qué las deficiencias

en la representación política afectan la agencia o la capacidad de actuación de las personas, un componente constitutivo del desarrollo humano?

La representación política ha desempeñado un papel central en la gobernanza y gobernabilidad democrática contemporáneas, y su finalidad es aumentar la capacidad de actuación de los gobernados frente a sus gobernantes.³⁶¹ Por ello, consideramos necesario ahondar en sus características, situación y perspectivas en nuestro país. Empezaremos esta sección presentando el concepto de representación política, tras lo cual explicaremos su funcionamiento en el Perú, para finalmente identificar sus principales desafíos y retos en la actualidad.

5.1.1. ¿Qué es la representación política?

La representación política es, en principio, un mecanismo que relaciona a los gobernados y a los gobernantes, en donde los primeros atribuyen poder político a los segundos bajo condiciones de regulación y control. Esta relación puede ser, en teoría, de delegación, fiduciaria o sociológica.³⁶² En este sentido, la representación política con-

³⁵⁸ Pérez de Cuéllar, Javier. Peregrinaje por la paz. Lima, Editorial Santillana, 2000.

³⁵⁹ Agradecemos los insumos y recomendaciones aportados por el consultor Gustavo Fernández para la preparación de esta sección.

³⁶⁰ Nicolas de Cordercet, Idées sur le despotisme, 1789.

³⁶¹ PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Madrid, PNUD – Mundi-Prensa, 2002, pp. 54-55.

temporánea ha sido construida sobre la base de un modelo fiduciario (que otorga al representante autonomía e iniciativa bajo la condición de que actúe al servicio del interés de los representados), y a este modelo se le han sumado diversos componentes, a partir de más de dos siglos de experiencias nacionales, subnacionales y supranacionales. Ello ha derivado en una estructura compleja, donde no siempre es claro quién es el sujeto representado (el individuo, un grupo, el conjunto de la comunidad política) y quién es el sujeto representante (el representante electo, el partido o grupo parlamentario, el Parlamento como un todo).³⁶³

Debemos a Hanna Pitkin³⁶⁴ un concepto más acabado de la representación política, el cual ha servido de base para una discusión que ha enriquecido nuestra comprensión sobre la complejidad de la representación y sus objetivos. A continuación, pasamos revista a cada una de las dimensiones propuestas por la autora y agregamos la de rendición de cuentas:

a. La primera dimensión es la **formal o autorización**, que consiste en el acto por el cual el representado (una persona o conjunto de ellas) le concede a otra —el representante— la atribución de actuar en su nombre. En las democracias, las elecciones justas y competitivas suelen ser el principal mecanismo para otorgar dicha autorización. No obstante, en las democracias modernas las funciones y responsabilidades de los representantes electos no se limitan a sus electores, sino que se extienden a la sociedad en su conjunto, razón por la cual guardan cierta independencia de los deseos de los electores.³⁶⁵ El calificativo de “formal” deriva del hecho de que la sola autorización no nos dice nada sobre el posterior comportamiento del representante, es decir, sobre si este se mantiene alineado o no a los intereses de los representados.

b. Una segunda dimensión es la **rendición de cuentas (accountability)**³⁶⁶, que busca alinear la actuación del representante con los intereses del representado: el primero debe rendirle cuentas de sus decisiones o acciones al segundo. Este

proceso no solo debiera ocurrir cuando las acciones ya fueron tomadas, o el mandato del representante haya concluido, sino que debería ser un proceso permanente de monitoreo y retroalimentación entre los representantes —en busca de legitimidad— y la ciudadanía, incluyendo mecanismos de transparencia y acceso a la información. Aunque, en principio, no hay una referencia expresa a algún contenido sustancial sobre la actuación del representante, se espera que este, gracias a la efectividad de esta dimensión, tenga incentivos suficientes para cuidar de los intereses de los representados.³⁶⁷ Sin embargo, cuando la rendición de cuentas se concibe como una forma de acercarnos a la atención continua del interés general, deberá adoptar la forma de un ejercicio de retroalimentación constante sobre los avances y desafíos de actividad de representación, tarea que involucra tanto a los representantes como a los representados.

c. La tercera dimensión es la **simbólica**, en donde el representante encarna (simboliza) ciertos valores (étnicos, culturales, ideológicos, etc.) apreciados por el representado, lo que puede alentar la cohesión y otorgar identidad política. Sin embargo, dichos atributos no implican necesariamente alineación con los intereses de las personas a quienes representan, y existe el riesgo de que la fuerza de la conexión simbólica se convierta en un recurso de los representantes para ocultar su desviación de los intereses de los representados. Por otro lado, la identificación simbólica podría limitarse a un grupo —quizá mayoritario— de los representados y, por ello, se corre el riesgo de excluir a los demás.³⁶⁸

d. La cuarta dimensión es la **descriptiva**, caracterizada por la similar composición social (condición socioeconómica, género, origen étnico, identidad religiosa, etc.) de los representantes y representados, en oposición a configuraciones elitistas, en donde los representantes provienen de solo un sector de la sociedad. La representación descriptiva puede aumentar la confianza en la representación política y sus instituciones, así

³⁶² Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*. Ciudad de México, Siglo XXI editores, 2002, p. 1385. En el caso de la delegación, el representante es un simple ejecutor de los mandatos de los representados, por lo que carece de autonomía o iniciativa; en la forma fiduciaria, se otorga al representante autonomía e iniciativa bajo la condición de que actúe al servicio del interés de los representados; y, en la sociológica, la estructura de representación debe poder reflejar las características del cuerpo político que representa.

³⁶³ Cotta, Maurizio; y Russo, Federico (editores). *Research Handbook on Political Representation*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2020, pp. xii y xiii.

³⁶⁴ Pitkin, Hanna. *El concepto de representación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985. Una estupenda síntesis de las ideas de Pitkin —que hemos usado para la descripción de las cinco dimensiones de la representación— podemos encontrarla en Morais, Renato y Zanuzzio Blanco, Filipe. Representar políticamente: análise das contribuições de Hanna Pitkin e Lisa Disch. *Desafios*, 37(1), 2024. 1-33. Las ideas de Pitkin han sido objeto de diversas críticas y reformulaciones que integramos en la descripción de cada dimensión.

³⁶⁵ Manin, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p.6.

³⁶⁶ Es posible distinguir el accountability vertical (que puede ser electoral o social) del horizontal o interinstitucional (en que algunas entidades públicas o redes de ellas controlan a otras). O'Donnell, Guillermo. *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires, Prometeo, 2007, pp. 135-139.

³⁶⁷ Manin, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

³⁶⁸ Morais, Renato y Zanuzzio Blanco, Filipe. Representar políticamente: análise das contribuições de Hanna Pitkin e Lisa Disch. *Desafios*, 37(1), 2024. 1-33, pp. 20-21.

como facilitarles a los representantes la comprensión, discusión y atención de las preocupaciones de sus similares. No obstante, esto tampoco garantiza por sí solo que los intereses de los representados sean tomados en cuenta. No debe menospreciarse la importancia de esta dimensión.³⁶⁹

- e. La quinta dimensión es la **sustantiva**, y ocurre cuando los representantes deciden y actúan en beneficio de los intereses y necesidades de la comunidad a la que representan, es decir, de los representados.³⁷⁰ Para ello, la responsabilidad política que tienen los representantes no se agota con la rendición de cuentas, sino que tienen que ser capaces de responder de forma constante a las demandas ciudadanas, lo cual implica un proceso continuo de negociación y diálogo con los representados.

Como podemos ver, atender el interés general de los representados es uno de los aspectos más importantes de la representación política. Identificar cuáles son dichos intereses no es, por cierto, una tarea simple, por varias razones que reseñamos a continuación:

- a. Las demandas de la ciudadanía, dentro y fuera de los procesos electorales, no siempre son claras, por lo que necesitan precisiones e interpretaciones.
- b. Los intereses de los representados no son estáticos, sino que cambian continuamente en el tiempo, por lo que requieren revisión y retroalimentación.
- c. Las diversas demandas de los representados — incluso entre quienes optan por las similares opciones electorales — pueden estar en conflicto. Por ello, es necesario identificar y priorizar el interés general frente a los particulares, mirar los efectos de corto y largo plazo de las decisiones, así como mediar entre posiciones antagónicas.
- d. La expresión de los intereses de los representados ocurre en contextos asimétricos, por lo que deben adoptarse medidas y mecanismos institucionales para permitir que los más débiles y excluidos sean escuchados.³⁷¹
- e. Aunque la representación política suele funcionar de forma “positiva”, es decir, centrada en los

valores y preferencias de sus representados (electores), también puede funcionar de forma “negativa”, enfocándose en los valores y preferencias que los representados rechazan o que califican de ajeno. Tal como lo indican diversas teorías sobre la identidad, lo que no es uno (su identidad negativa) es a veces tanto o más importante que lo que uno es (su identidad afirmativa). Esta dinámica está ligada a los procesos de polarización, en los que el comportamiento político se rige más por el afecto y la hostilidad hacia el grupo que se percibe como ajeno que por el apego o la lealtad hacia el grupo propio. Así, los representantes sirven a los intereses de sus representados — en particular sus electores — basándose en lo que no son, en lugar de centrarse en lo que son — o desean ser —.³⁷² Otra expresión de las identidades negativas, desde el lado de los representados (electores), es el rechazo sostenido a votar por una opción política en particular, lo cual puede ser más constante que las opciones por las cuales finalmente se vota.³⁷³

- f. Por último, pero no menos importante, el interés general de los representados no está preconstituido, no es algo preexistente que simplemente viene desde fuera del proceso representativo. Por el contrario, es en este proceso (performativo) en donde se configura en gran medida el interés general, en el marco de estructuras de poder asimétricas en cuya configuración, mantenimiento y transformación también intervienen. Por ello, cuando las instituciones representativas no consideran dichas asimetrías, pueden simplemente reproducir las desigualdades existentes, lo cual puede llevar a excluir determinados intereses o voces.³⁷⁴

El Parlamento no es un congreso de embajadores de diferentes y hostiles intereses que cada uno ha de defender como agente y abogado frente a otros agentes y abogados, sino la asamblea deliberante de una nación con un interés, el del conjunto, que no ha de guiarse por intereses o prejuicios locales sino por el bien común resultante de la razón general del conjunto.

Edmund Burke, Discurso a los electores de Bristol (Reino Unido) de 1774

³⁶⁹ Morais, Renato y Zanuzzio Blanco, Filipe. Representar políticamente: análise das contribuições de Hanna Pitkin e Lisa Disch. *Desafios*, 37(1), 2024. 1-33, p. 21 y 27.

³⁷⁰ Pitkin, Hanna. El concepto de representación. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

³⁷¹ Urdinati, Nadia. Representative Democracy. Principles and Genealogy. Chicago, The University of Chicago Press, 2008; Disch, Lisa. The Tyranny of the Two-Party System. New York, Columbia University Press, 2002.

³⁷² Costa, Mia. How politicians polarize. Political representation in an age of negative partisanship. Chicago, The University of Chicago Press, 2025, pp. 2-3.

³⁷³ Meléndez, Carlos. El mal menor: vínculos políticos en el Perú posterior al colapso del sistema de partidos. Lima, IEP, 2019.

³⁷⁴ Disch, Lisa. Democratic Representation and the Constituency Paradox. *Perspectives on Politics*. 10(3):599-616, 2012; Urdinati, Nadia. Representative Democracy. Principles and Genealogy. Chicago, The University of Chicago Press, 2008 y Morais, Renato y Zanuzzio Blanco, Filipe. Representar políticamente: análise das contribuições de Hanna Pitkin e Lisa Disch. *Desafios*, 37(1), 2024. 1-33, p. 25-26.

El sistema de representación democrática busca establecer un equilibrio dinámico entre sus múltiples dimensiones, y tiene como norte a la representación sustantiva, entendida como el resultado de un proceso abierto, adaptativo y deliberativo de construcción del interés general de los representados, con todos los desafíos que hemos descrito líneas atrás. Por ello, los representantes democráticos deberían contar con un alto grado de discernimiento político, y un compromiso ético con el bien común.³⁷⁵ De igual manera, deberían disponer de mecanismos formales e informales que permitan una comunicación, diálogo y deliberación constante con los representados, así como con diversos incentivos que permitan reducir el impacto de las asimetrías y que alienten la redistribución del poder político.

El proceso descrito requiere de un conjunto de instituciones, como las reglas para la elección de representantes en los poderes Legislativo y Ejecutivo a través de procesos electorales libres, justos y frecuentes, además de diversos canales que ofrecen las autoridades electas para recibir información o quejas de los representados, o para establecer diálogos o rendir cuentas ante la ciudadanía. Estas son instituciones que pueden operar tanto en el nivel nacional como en el subnacional. Como señala Nadia Urdinati, la representación política es un proceso circular (susceptible a la fricción) entre las instituciones representativas (estatales) y las prácticas sociales, capaz de recrearse y mejorarse continuamente; así, tiene al principio de la soberanía popular como el motor central de la representación democrática.³⁷⁶

En síntesis, la representación política brinda legitimidad al sistema político al alinear la actuación de los representantes con las necesidades y expectativas de sus representados o, en términos más amplios, con el interés general de la ciudadanía. ***La confianza en los representantes es un síntoma del buen funcionamiento de la representación política, y también un factor que fortalece su legitimidad.*** Sin embargo, ***la legitimidad no solo deriva de la atención de los intereses de los representados, sino también del involucramiento de estos y sus representantes en los procesos que llevan a las decisiones en un sistema político democrático, en particular cuando implican interacción o deliberación.***³⁷⁷

No debe pasarse por alto que la ciudadanía tiene otros mecanismos para lograr que el sistema polí-

tico atienda sus demandas y que no pasan por el sistema representativo. Estos son los mecanismos de participación directa en sus diferentes modalidades, que también son una eventual fuente de legitimidad del sistema político,³⁷⁸ o las formas de presión provenientes de mecanismos de la gobernanza internacional.³⁷⁹

5.1.2. La representación política en el Perú: una mirada

Porque veo que en el espíritu de los pueblos está latente la reacción contra esta inmoralidad política y administrativa; porque veo que esos pueblos, respetuosos del Estado, piden a sus representantes tengan respeto por sus derechos e intereses; porque veo que los pueblos, por medio de la prensa local y de la prensa de la capital a la que se dirige diariamente por medio de telegramas y comunicados, presentan sus quejas sin ser oídos por nadie.

Miguelina Acosta, Loreto, 1917

En el Perú, la representación política ha enfrentado desafíos significativos como las grandes distancias físicas, la diversidad étnico-cultural y las brechas sociales. Pese a estos desafíos y una agenda de acciones pendientes para su fortalecimiento, son evidentes también los logros obtenidos a lo largo de su vida republicana. De manera complementaria a los avances en la representación, se ha instalado una multiplicidad de mecanismos de participación formal disponibles en la legislación peruana, los cuales fueron resumidos en el capítulo 2.

Con respecto a los logros en términos de representación política, en primer lugar, cabe mencionar que, tras el largo proceso que describimos en el capítulo 2, las elecciones populares —incluyendo a todas las personas adultas— son ampliamente aceptadas en la actualidad como el mecanismo legítimo de selección de las principales autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y los gobiernos regionales y municipales. Como ha señalado recientemente Paolo Sosa, “las elecciones son cruciales porque son uno de los pocos momentos igualadores en una sociedad informalmente

³⁷⁵ Como señala Manin, en la representación política moderna se espera que los representantes tengan cualidades diferentes al ciudadano común, un principio de diferencia o diferenciación que también es fuente de la legitimidad o autoridad de los representantes. Manin, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 129-130; y Beetham, David. *The legitimation of power*. London, MacMillan, 1991, pp. 77-82.

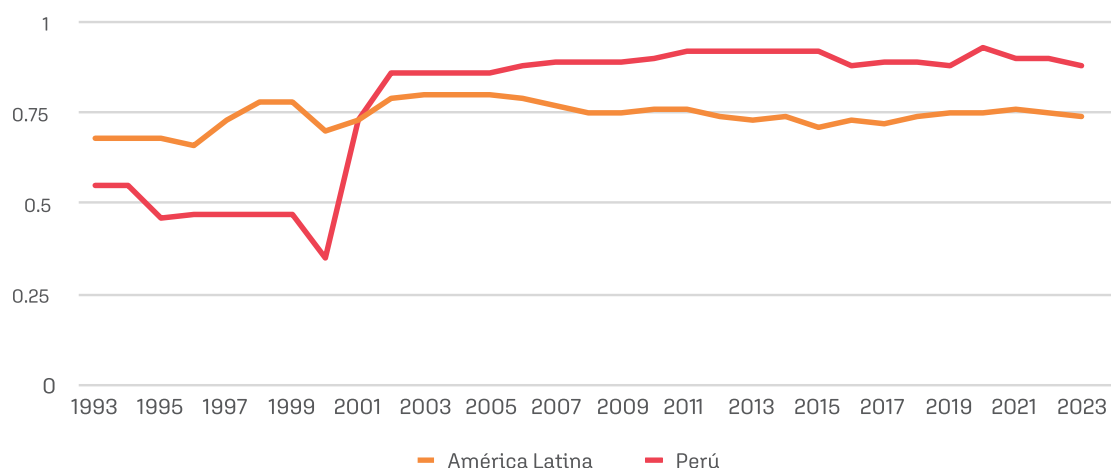
³⁷⁶ Urdinati, Nadia. *Representative Democracy. Principles and Genealogy*. Chicago, The University of Chicago Press, 2008, p. 223.

³⁷⁷ Urdinati, Nadia. *Representative Democracy. Principles and Genealogy*. Chicago, The University of Chicago Press, 2008.

³⁷⁸ Manin, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

³⁷⁹ Slaughter, Anne-Marie. *A New World Order*. Princeton, Princeton University Press, 2004.

³⁸⁰ Sosa, Paolo. *Ya no es democracia*. Lima, IEP, 2025, p. 77.



Fuente: V-Dem. Elaboración propia³⁸²

estratificada”³⁸⁰. En este sentido, los indicadores internacionales señalan que las elecciones peruanas han venido cumpliendo con los estándares mínimos de integridad electoral a lo largo del siglo XXI, incluso por encima de la media regional (ver figura 84).

Asimismo, como vimos en el capítulo 2, podemos destacar los siguientes logros: el aumento del número y la proporción de las mujeres en el Congreso de la República, así como en posiciones electas en los gobiernos subnacionales (tema que veremos con más detalle en el capítulo 6). Igualmente, se han introducido reglas específicas para alentar las candidaturas de la población joven e indígena en las elecciones subnacionales. Finalmente, las trayectorias personales de quienes ocupan los cargos electos han ido ganando en diversidad, y muchas personas que no provienen de las élites tradicionales postulan y son electas para cargos muy importantes en el sistema político.³⁸¹

Sin embargo, como vimos en el diagnóstico, los avances mencionados conviven con diversas señales preocupantes en las percepciones de la ciudadanía sobre el funcionamiento de la representación política, como la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia; la persistente desconfianza en las instituciones representativas, en los políticos y en

los partidos; así como la sensación mayoritaria de no ser escuchados por los políticos —aspecto que comparten más de dos tercios de la ciudadanía—, o que solo una de cada 10 personas piense que se gobierna para el bien de todo el pueblo (Latino-barómetro 2024). Estos indicadores abarcan las múltiples dimensiones de la representación y, en particular, la dimensión sustantiva.

Diversos estudios han buscado identificar y caracterizar los déficits de la representación en el Perú, señalando, entre otros, la debilidad persistente de los partidos políticos, el impacto de la corrupción y el financiamiento ilegal, las deficiencias en la cooperación y coordinación de los poderes públicos, las limitaciones para ejercicio de los derechos políticos y deficiencias en las normas que regulan diversos componentes del sistema político democrático.³⁸³ Como resultado combinado de estos factores, podemos identificar diversos impactos negativos:³⁸⁴

a. **La alta fragmentación y volatilidad de la oferta política.** En el 2001, los dos candidatos que llegaron a la segunda vuelta sumaron el 62% del voto válido; en el 2006 y el 2011 la cifra fue del 55%, mientras en el 2016 el porcentaje llegó al 60%. Sin embargo, en el 2021 la cifra fue

³⁸¹ Ponte, Manuel; Plasencia, Claudia; y Zegarra, Katherine. Radiografía de las candidaturas congresales: caminos para mejorar la representación. Lima, JNE, 2023; y Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF) del Jurado Nacional de Elecciones. Perfil Electoral 4: El perfil de las candidaturas a las Elecciones Regionales y Municipales 2022. Lima, JNE-DNEF, 2022.

³⁸² Este indicador busca identificar en qué medida son libres y justas las elecciones. Por libres y justas se entiende la ausencia de fraude en el registro, irregularidades sistemáticas, intimidación de la oposición por parte del gobierno, compra de votos y violencia electoral.

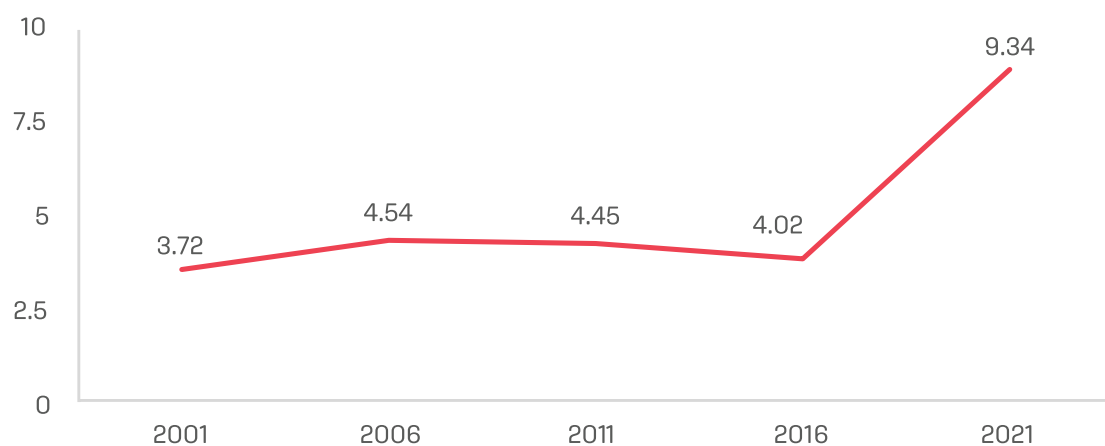
³⁸³ Por ejemplo, Tanaka, Martín. Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos políticos en el Perú, 1980-1995 en perspectiva comparada. Lima, IEP, 1998; Levitsky, Steven y Zavaleta, Mauricio. ¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú? Lima, Planeta, 2019; Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Hacia la democracia del Bicentenario. Informe Final. Lima, CANRP, 2019; y Campos, Milagros. Cómo salir de la crisis política. Propuestas para una reforma. Lima, Debate, 2023.

³⁸⁴ En este punto hemos partido de las tres dimensiones identificadas por Barrenechea y Vergara. Barrenechea, Rodrigo y Vergara, Alberto. El asalto a la democracia. En: Barrenechea, Rodrigo y Vergara, Alberto (eds.) Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina). Lima, Fondo Editorial de la UP, 2024, p.17-21.

³⁸⁵ Infogob (JNE).

Número efectivo de partidos políticos

FIGURA 85



Fuente: Incio (2022). Elaboración propia.

de solo el 32%.³⁸⁵ Otra manera de aproximarse al fenómeno de la fragmentación partidaria es utilizar un indicador denominado “número efectivo de partidos (NEP)”,³⁸⁶ el cual brinda “un estimado de los partidos más competitivos, es decir los que consiguieron la atención del electorado”. José Incio encontró que el NEP se duplicó entre el año 2016 y el 2021. Siguiendo la clasificación introducida por Giovanni Sartori, Incio señala que hemos pasado de un sistema pluralista limitado a un pluralismo extremo (*ver figura 85*).³⁸⁷ Con relación a la volatilidad, Milagros Campos y Katherine Zegarra encuentran altos índices de volatilidad electoral, aunque con diferencias a nivel territorial. Esto implica que, en general, no existe una fidelidad del electorado con relación a las organizaciones políticas.³⁸⁸ Sin embargo, podemos encontrar ciertos patrones de comportamiento electoral, en particular a nivel territorial. Es decir, aunque el voto es volátil respecto de los partidos políticos, es más consistente respecto de las preferencias y acti-

tudes —incluso negativas— de los votantes con relación al sistema político.³⁸⁹

b. **La presencia de un número significativo de autoridades electas con poca experiencia política previa.** Seis de los últimos nueve presidentes peruanos nunca habían ganado previamente una elección para algún cargo representativo.³⁹⁰ Además, el porcentaje de congresistas de la República sin experiencia previa pasó del 56.2% en el 2011 y el 53.1% en el 2016, al 67.4% en el 2020 y el 81% en el 2021.³⁹¹ Respecto a las candidaturas en las elecciones del 2021, las personas que postulan tienen en promedio 12 años de experiencia política previa (más allá del tipo partidario): los hombres cuentan con 15 años en promedio; mientras que las mujeres solo tienen 9.7 años. Las candidaturas indígenas tienen más tiempo participando en política (13 años en promedio), mientras el promedio de los jóvenes es de cinco años y medio. Sin embargo, este es un indicador muy amplio de participación

³⁸⁶ El indicador de fragmentación expresa el número efectivo de organizaciones políticas relevantes en un determinado proceso electoral en una circunscripción específica. El número efectivo de partidos (NEP) es el número hipotético de estas, en igual proporción, que tendrían igual efecto sobre el fraccionamiento del sistema electoral: “De esta forma, la fragmentación electoral puede ser entendida en la manera en que el sistema político se encuentra dividido; así, a mayor número de organizaciones políticas los niveles de fragmentación son más altos”. Jurado Nacional de Elecciones – Central de Operaciones del Proceso Electoral. La estadística electoral. Un manual para principiantes. Lima, JNE-Infogob, 2018, p. 11.

³⁸⁷ Incio, José. Elecciones generales peruanas 2021: Fragmentación y debilidad democrática. En: Tuesta, Fernando (editor). Elecciones 2021. Pandemia, crisis y representación. Lima, Fondo Editorial de la PUCP, 2022, p. 376.

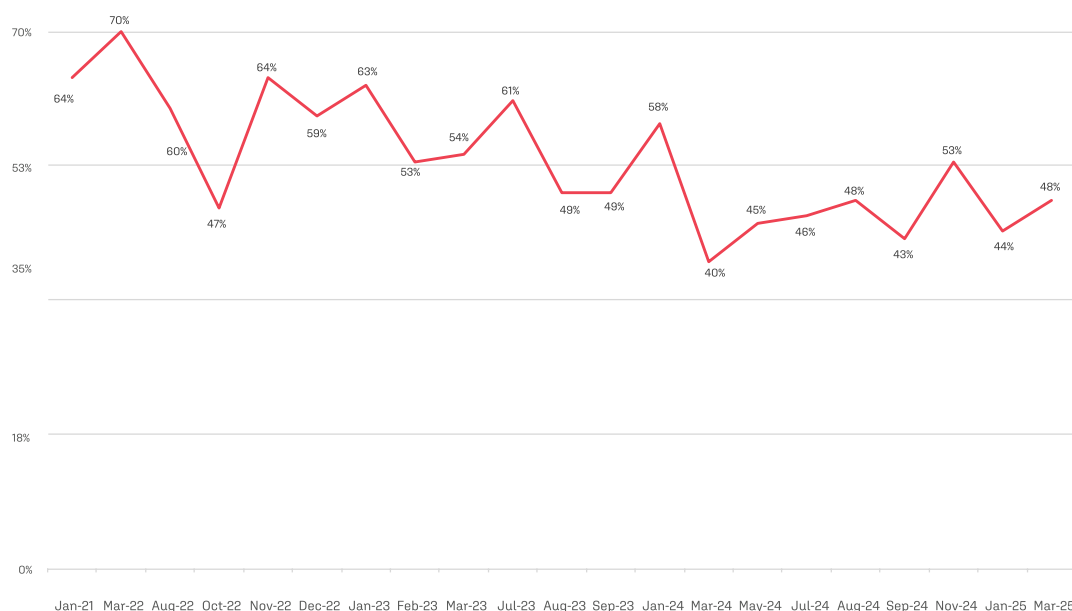
³⁸⁸ Campos, Milagros y Zegarra, Katherine. ¿Cómo elige Perú a sus representantes? En: Revista Elecciones (ONPE) (julio-diciembre), 20(22), pp. 197-230. La volatilidad electoral es la variación de votos obtenidos por las organizaciones políticas que compitieron en dos elecciones consecutivas. Así, este indicador mide el dinamismo del comportamiento electoral ciudadano. Jurado Nacional de Elecciones – Central de Operaciones del Proceso Electoral. La estadística electoral. Un manual para principiantes. Lima, JNE-Infogob, 2018, p. 13.

³⁸⁹ Ver, por ejemplo, Vergara, Alberto. Ni amnésicos ni irracionales. Una mirada al electorado peruano a partir de las elecciones de 2006. Lima, Planeta, 2019; Sulmont, David. Líneas de frontera y comportamiento electoral en el Perú. Diferencias sociales y tendencias del voto en las elecciones presidenciales peruanas: 1980-2006. En: Plaza, Orlando (coordinador). Cambios sociales en el Perú 1968-2008. Lima, Fondo Editorial de la PUCP, 2012; y Meléndez, Carlos. El mal menor: vínculos políticos en el Perú posterior al colapso del sistema de partidos. Lima, IEP, 2019.

³⁹⁰ Barrenechea, Rodrigo y Vergara, Alberto. El asalto a la democracia. En: Barrenechea, Rodrigo y Vergara, Alberto (eds.) Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina). Lima, Fondo Editorial de la UP, 2024, p. 19.

³⁹¹ Zavaleta, Mauricio. ¿Se puede reformar una democracia sin políticos? Presentación realizada en 2022 como parte del proyecto Construyendo Diálogo Democrático (CIES). Disponible en: <https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2022/09/PPT-Zavaleta.pdf>

³⁹² Ponte, Manuel; Plasencia, Claudia; y Zegarra, Katherine. Radiografía de las candidaturas congresales: caminos para mejorar la representación. Lima, JNE, 2023, pp. 92-93.



Fuente: IEP. Elaboración propia.

en la política, y no supone necesariamente que la experiencia haya ocurrido en un mismo partido político ni asumiendo cargos al interior de este.³⁹²

c. ***Débiles lazos entre los representantes y la sociedad.*** Esto limita la rendición de cuentas y genera fuertes incentivos para que los representantes pongan por delante la atención de intereses particulares y de corto plazo, antes que el interés general.³⁹³ Esto motiva a que múltiples actores intenten reemplazar a los políticos formales en las tareas de intermediación política, y reproduzcan una dinámica centrada en la defensa de intereses particulares, antes que agregar demandas para crear agendas de alcance nacional.

d. ***Los mecanismos orientados a la rendición de cuentas y los contrapesos institucionales resultan insuficientes para incentivar conductas a favor del interés general.*** Existe, además, el riesgo de que los actores políticos concentren poder o socaven los mecanismos de control establecidos.³⁹⁴

e. ***El refuerzo negativo entre la ineffectividad del imperio de la ley y los déficits de la representación política.*** Barrenechea y Vergara identifican cuatro expresiones de esta situación.

En primer lugar, la autoselección perversa, pues solo quienes busquen afectar el imperio de la ley tienen incentivos para hacer política, lo cual deteriora aún más la representación. En segundo lugar, las candidaturas derivan más de las ventajas electorales de corto plazo que pueden ofrecer, que de los vínculos partidarios. En tercer lugar, las co-dependencias precarias, es decir, la representación precaria puede pactar con intereses informales e ilegales, en tanto esto les permite sobrevivir. En cuarto lugar, se encuentran la judicialización de la política y la politización judicial.³⁹⁵

Además, debemos recordar ***el atractivo que siguen teniendo algunas visiones maniqueas de la sociedad***,³⁹⁶ las cuales pueden provocar dinámicas de exclusión, medidas populistas e incluso incentivar la polarización.³⁹⁷ En un contexto como el descrito, la población siente que no es escuchada, y que solo los intereses de quienes tienen poder son atendidos por las autoridades, lo cual afecta directamente la dimensión sustantiva de la representación. Esta situación puede crear las condiciones para el crecimiento de la polarización y de los discursos autoritarios que ofrecen soluciones aparentemente simples, pero a la larga son muy costosas e ineficaces. También puede generar desinterés en la política (apatía), cuestión especialmente preocupante si esto atañe a las personas jóvenes (*ver figura 86*).

³⁹² Barrenechea, Rodrigo y Vergara, Alberto. El asalto a la democracia. En: Barrenechea, Rodrigo y Vergara, Alberto (eds.) Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina). Lima, Fondo Editorial de la UP, 2024, pp. 20-21.

³⁹³ Sosa-Villagarcía, Paolo, Incio, José y Arce, Moisés. The Rise of Legislative Authoritarianism. En: Journal of Democracy, Volume 36, Number 2, April 2025, pp. 106-117.

³⁹⁴ Barrenechea, Rodrigo y Vergara, Alberto. El asalto a la democracia. En: Barrenechea, Rodrigo y Vergara, Alberto (eds.) Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina). Lima, Fondo Editorial de la UP, 2024, pp. 27-31.

³⁹⁵ Aragón, Jorge y Sánchez, Daniel. La ilegitimidad del poder político en el Perú. Lima, IEP, 2023.

5.1.3. El desafío de mejorar la representación política

¿Cómo podemos construir una representación política que fortalezca la gobernanza democrática y que promueva el desarrollo humano? Cuando las personas sienten que su voz es considerada en la toma de decisiones del sistema político, y que este pone el interés general por delante de los particulares, se fortalece la capacidad de actuación colectiva (agencia).³⁹⁸ El análisis realizado nos muestra, además, que el problema no es solo de reglas formales. Es decir, el debilitamiento del imperio de la ley conlleva la posibilidad de que las normas sean trastocadas en sus fines o simplemente no sean aplicadas, con lo cual incluso el mejor diseño legal podría terminar por ocasionar efectos contrarios a los esperados. Frente a ello, la acción conjunta de una diversidad de actores —estatales y no estatales— puede no solo motivar reformas normativas, sino también sostenerlas, lo que provocaría mayores incentivos para una representación política que, en su diversidad y pluralidad, mantenga como norte el interés general de la ciudadanía. Se trata, entonces, de enlazar voluntades e hilar acciones. A partir de ello será posible recuperar, poco a poco, la confianza en la cooperación y en la representación política.

Es importante comprender los factores que pueden explicar la relación entre las brechas de la capacidad de actuación y la acción colectiva. Dentro de los factores que pueden intervenir en la relación entre la reducción de las brechas de dicha capacidad y las perspectivas de cooperación figuran las desigualdades, los desequilibrios de poder, la inseguridad humana, la falta de espacio para la deliberación y las normas sociales sesgadas en contra de la cooperación. La superación de estos retos puede hacer más probable que la reducción de las brechas de la capacidad de acción mejore la cooperación.

PNUD.
Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024

La tarea de mejorar la representación demanda la acción conjunta entre la ciudadanía y los representantes y organizaciones políticas. Este esfuerzo debe partir desde varias direcciones:

1. Desde la ciudadanía deben generarse incentivos para que los representantes atiendan el interés general.

2. Desde los representantes se necesita una mayor atención a las exigencias de la representación.

3. Desde el sistema político en su conjunto, resulta necesario mejorar los incentivos legales e institucionales para alinear la representación con el interés general, además de mejoras en los mecanismos de control y rendición de cuentas. También es necesario reducir la fragmentación extrema y la polarización en el sistema político, así como el sistema de partidos.

Cambiar el rumbo actual de la representación política es de por sí un enorme reto. Será un proceso largo, pues implica, por un lado, fortalecer a los partidos políticos y mejorar las capacidades de los representantes en un contexto complejo (sociedad diversa con un enorme sector informal, crecimiento de las economías ilegales, cambios acelerados en la tecnología y un contexto internacional cambiante). Por otro lado, incluso si se lograra movilizar las voluntades de la representación hacia la atención de los intereses generales, la ineffectividad del sistema político (débil capacidad estatal e imperio de la ley ineffectivo) puede derivar en demandas insatisfechas o en la atención inequitativa de dichas demandas. Por ello, los cambios necesitan ser progresivos y secuenciales. Algunas condiciones para que esto sea viable son las siguientes:

- a. La **presión social que genera la preocupación por la gravedad de ciertos problemas públicos —inseguridad ciudadana, corrupción, desigualdad— puede utilizarse positivamente, canalizando dicha energía hacia la acción conjunta.**³⁹⁹ Esto puede permitir construir procesos que involucren a los representantes y a la sociedad, para desarrollar acuerdos que permitan generar la capacidad estatal y la efectividad del imperio de la ley necesarias para enfrentar dichos desafíos, proceso que puede extenderse luego hacia el cierre de las brechas en materia de servicios públicos, conectividad, acceso a la justicia, etc.
- b. Un resultado positivo en el logro e implementación de acuerdos mínimos puede tener, a su vez, un impacto positivo en la confianza en la representación política y en la legitimidad del sistema político. Si la acción conjunta persiste y se fortalece en el tiempo, se crearán mejores condiciones e incentivos para atender paulatinamente los problemas de la representación política, **pues se mejorará la calidad de los representantes y se integrarán intereses cada vez más amplios, que establezcan lazos más sólidos**

³⁹⁷ Meléndez, Carlos. Populistas ¿Cuán populistas son los peruanos? Un estudio empírico. Lima, Debate, 2022. ³⁹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Salir del estancamiento. Reimaginar la cooperación en un mundo polarizado. Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024. Nueva York, PNUD, 2024, pp. 145-151.

³⁹⁹ La gravedad de los problemas públicos aumenta los costos de la abstención e impulsa a más personas a actuar. Aytac, Selim Erdem y Stokes, Susan. ¿Por qué molestarnos en hacer oír nuestras voces? Las razones que nos llevan a participar en elecciones y protestas. Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2021.

Propuestas de los talleres juveniles en Pucallpa, Tarapoto e Iquitos para mejorar la representación política

CUADRO 32

Mejorar la representación con transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y diálogo	• Falta de articulación de esfuerzos dentro del Estado y con la sociedad civil y otros sectores. • Creciente actividad de organizaciones criminales y captura/neutralización de funciones de control del Estado vía el financiamiento político. • Esfuerzos insuficientes para prevenir la corrupción. • Lentitud en la resolución de casos judicializados, que refuerza la sensación de impunidad. • Obstáculos para hacer a la información pública más efectiva y útil para el control ciudadano.
Formación de cuadros y fortalecimiento de partidos políticos	• Fortalecimiento de partidos políticos, mediante la democracia interna, la formación de cuadros y el filtro de antecedentes. • Formación de jóvenes, desde el colegio, en materia de buenas prácticas de representación política y crear centros de formación política.
Reformas del sistema electoral	• Evitar la excesiva fragmentación política. • Regular mejor el financiamiento de los partidos políticos. • Mejorar la transparencia partidaria. • Mejorar la asignación de escaños, para que expresen mejor el voto popular.
Idoneidad e integridad de funcionarios y candidatos	• Evitar la impunidad ante infracciones de las autoridades. • Mejorar el sistema anticorrupción y fortalecer el sistema de justicia para sancionar efectivamente los casos de corrupción. • Modificar los requisitos para ocupar altos cargos públicos, agregando como requisito experiencias y conocimiento. • Crear una plataforma que recopile información de todos los actores del gobierno y de los que pretenden pertenecer al gobierno.
Reducir el impacto de las desigualdades y las asimetrías de poder	• Designar presupuesto para fortalecer los espacios de las minorías. • Establecer un compromiso con la lucha para erradicar la violencia política, el acoso político hacia las mujeres que deciden participar en política. • Garantizar una representación equitativa de género, pueblos originarios y jóvenes. • Disminuir los índices de pobreza. • Empoderar a las regiones para que tengan más voz en el gobierno.
Rol ciudadano y fortalecimiento de la democracia	• Informarse y efectuar un voto responsable para la elección de autoridades. • Fortalecer la vigilancia ciudadana e incidencia política. • Fortalecer la democracia y la institucionalidad democrática.

Fuente: elaboración propia.

entre los representantes y la sociedad, y fortalezcan las capacidades de las organizaciones políticas. Junto a ello, puede generarse un nuevo sentido compartido sobre el sistema político y sus orientaciones.

c. Preservar y garantizar el ejercicio de los derechos políticos (elecciones libres, justas y competitivas, así como las libertades de opinión, expresión, participación y organización), es una condición indispensable para impulsar estos procesos, en el marco de un proceso más amplio de fortalecimiento del imperio de la ley. En particular, mecanismos como la participación directa o nuevas formas de deliberación ciudadana pueden complementar la representación política, ya que ayudan a resolver posibles bloqueos del sistema político en favor del interés general.⁴⁰⁰

En conclusión, la gobernabilidad y la representación política están enlazadas. Una mayor efectividad del sistema político es una condición para mejorar la representación. Al mismo tiempo, una representación al servicio de los intereses generales de la ciudadanía redundará en normas y políticas más pertinentes para el desarrollo humano, y en una mayor legitimidad del sistema político. Lograr que ambas progresen dependerá de la capacidad de actuar conjuntamente. Como parte del proceso participativo del presente informe, recogimos propuestas de jóvenes de tres ciudades del país sobre cómo mejorar la representación política (ver cuadro 32). Los resultados nos señalan que, más que una falta de alternativas, el desafío principal es motivar la acción conjunta que haga posible concretarlas.

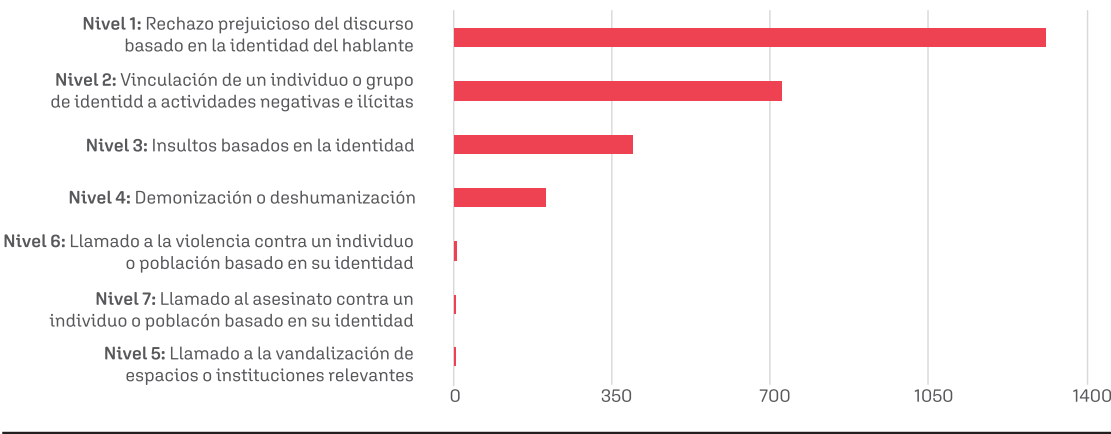
5.1.4. Polarización y espacio digital: nuevos desafíos para la representación y la participación

Cerramos esta sección sobre la representación con una mirada sobre la polarización política y los nuevos espacios que se abren gracias a la tecnología. La polarización ha encontrado en el espacio digital un terreno fértil para su expansión en el Perú y el mundo, y ha configurado un sistema en donde la confrontación ha desplazado, en gran medida, al diálogo. La información recolectada por eMonitor+ —una iniciativa del PNUD— revela que, dentro de la conversación política digital en el Perú, la toxicidad⁴⁰¹ y el discurso de odio⁴⁰² han alcanzado niveles preocupantes: analizando el período febrero-septiembre del 2024, se identificaron 6,016 publicaciones tóxicas, y 1,857 de estas contienen discursos de odio, es decir, ataques explícitos a identidades específicas. Este fenómeno no solo refleja tensiones políticas, sino que también expone dinámicas más profundas de fragmentación social y exclusión.

La hostilidad en el debate digital no se limita a simples descalificaciones. Existen distintos niveles de agresividad, desde el rechazo prejuicioso basado en la identidad del atacado hasta los llamados explícitos a la violencia. En la mayoría de los casos, la toxicidad se mueve en los niveles de menor agresividad: 1,309 publicaciones descalifican a alguien por su identidad, mientras que 725 vinculan a ciertos grupos con actividades ilícitas. Sin embargo, la escalada es evidente: hay 203 casos de deshumanización y, en los extremos más alarmantes, se han

Niveles de agresividad de los discursos de odio

FIGURA 87

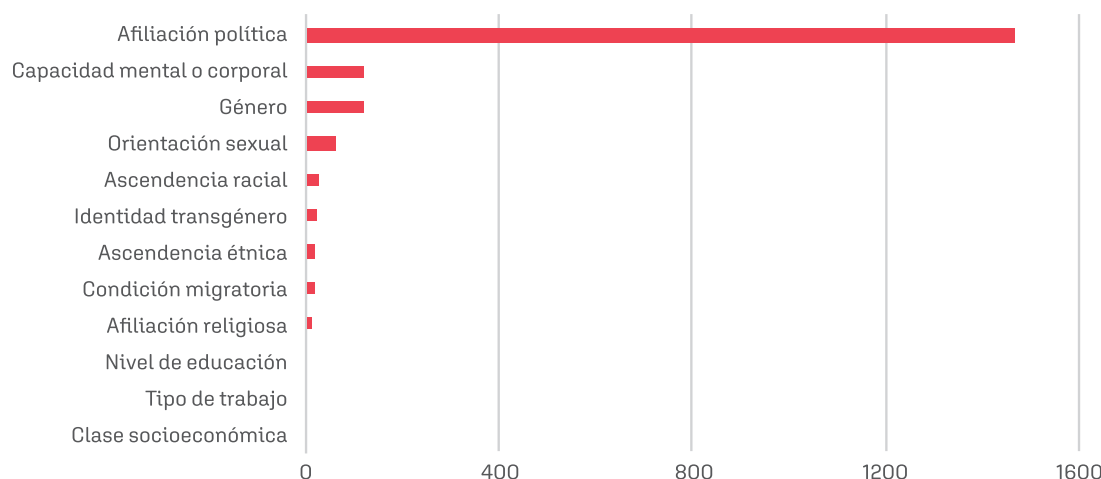


Fuente: eMonitor+. Elaboración propia.

⁴⁰⁰ Welp, Yanina. Sin partidos la democracia no funciona; con estos partidos, tampoco. En: Revista Nueva Sociedad No 298, marzo-abril de 2022, pp. 43-54.

⁴⁰¹ Por comunicación tóxica entendemos el uso de formas violentas del lenguaje para excluir o deslegitimar de la conversación pública a individuos o grupos específicos.

⁴⁰² Por discurso de odio entendemos cualquier tipo de comunicación que ataca, usa lenguaje peyorativo o discriminatorio hacia una persona o grupo debido a su religión, género, origen étnico, nacionalidad, raza, color, ascendencia, afiliación política u otro factor de identidad.



Fuente: eMonitor+. Elaboración propia.

registrado seis llamados a vandalizar instituciones, nueve incitaciones a la violencia y siete llamados directos al asesinato. Esto evidencia una radicalización que, aunque minoritaria, no puede ser ignorada. En un contexto global donde la polarización afectiva ha sido ampliamente documentada,⁴⁰³ el caso peruano muestra una tendencia similar: la percepción del adversario político como una amenaza existencial que debe ser neutralizada, ya no solo en el plano discursivo, sino en ocasiones mediante acciones concretas.

Estos datos, expuestos en la figura 87 (página anterior), muestran que el conflicto no es solo una guerra de palabras. Es un fenómeno que refuerza la radicalización y puede tener consecuencias graves fuera del ámbito digital.

En cuanto a las identidades atacadas, el análisis revela que los ataques no se distribuyen al azar. La afiliación política es, con diferencia, el factor de identidad más atacado (1,453 menciones), lo que sugiere que la polarización en el Perú se articula principalmente en torno a identidades ideológi-

cas, lo que refuerza la segmentación del debate público en bloques cada vez más inconciliables. Sin embargo, esta no es la única dimensión. También, como se aprecia en la figura 88, se registran ataques por género (120), capacidad mental o corporal (120) y orientación sexual (63), lo que sugiere que la política se entrelaza con otras formas de discriminación estructural.

En este punto, el lenguaje desempeña un papel central en la construcción del antagonismo: términos como *caviares*, *mafia* y *delincuentes* no solo descalifican a ciertos actores, sino que, además, consolidan una narrativa en la que la política se reduce a una pugna entre sectores moralmente irreconciliables. Estos términos buscan reducir la complejidad del debate a categorías simplistas donde solo hay buenos y malos, honestos y corruptos, patriotas y traidores. Al respecto, se observa que el debate político en los entornos digitales tiende a amplificar la homogeneidad dentro de los grupos, así como reforzar narrativas que deshumanizan al “otro”.⁴⁰⁴

El enfoque de eMonitor+

La herramienta eMonitor+ del PNUD no analiza cualquier conversación en línea, sino que se enfoca en aquellas publicaciones provenientes de tres tipos de actores clave: los decisores políticos (autoridades electas y funcionarios), los líderes de partido políticos y académicos, y los medios y líderes de opinión. En otras palabras, los discursos polarizantes identificados no

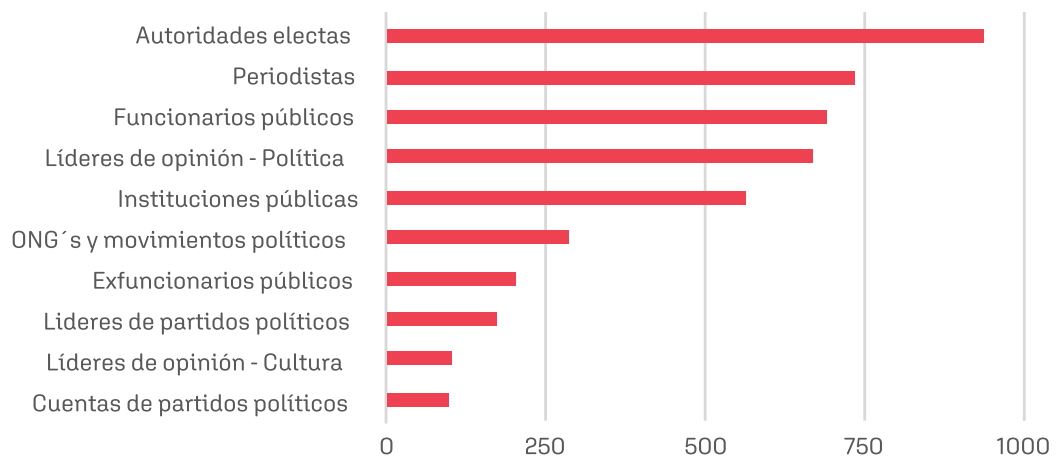
son meras manifestaciones espontáneas de ciudadanos indignados, sino que también pueden entenderse como estrategias discursivas utilizadas por quienes tienen influencia significativa en la agenda pública. Como advierten Tucker et al.,⁴⁰⁴ cuando las élites políticas y mediáticas refuerzan la polarización, el impacto en la sociedad es aún mayor.

RECUADRO 19

⁴⁰³ Iyengar, Shanto; Sood, Gaurva; y Lelkes, Yphtach. Affect, not ideology: A social identity perspective on polarization. *Public Opinion Quarterly*, 2012, 76(3), 405-431.

⁴⁰⁴ Sunstein, Cass. *Republic.com*. Princeton, Princeton University Press, 2001.

⁴⁰⁵ Tucker, Joshua; Guess, Andrew; Barberá, Pablo; Vaccari, Cristian; Siegel, Alexandra; Sanovich, Sergey; Stukal, Denis; y Nyhan, Brendan. Social media, political polarization, and political disinformation: A review of the scientific literature. Hewlett Foundation, 2018.



Fuente: eMonitor+. Elaboración propia.

En este contexto, los actores políticos se encuentran bajo un ataque constante. En particular, autoridades electas, periodistas, funcionarios, líderes de opinión e instituciones públicas (como se aprecia en la figura 89) se han visto afectados por intensos ataques digitales. Estos no solo buscan desestabilizar la figura de los actores en cuestión, sino que también intensifican la polarización y dificultan el diálogo constructivo en los espacios digitales.

La persistencia y escalada de la polarización digital en el Perú no es solo un desafío político, sino también un obstáculo crítico para la gobernabilidad y el desarrollo humano. En un contexto donde el debate público se ve reducido a la confrontación y la exclusión, se limitan las oportunidades de participación cívica efectiva, la confianza en las instituciones se erosiona y el acceso a información veraz y plural se ve cada vez más amenazado. Como ha señalado el PNUD, el desarrollo humano requiere entornos que fomenten el ejercicio de derechos, la deliberación democrática y la construcción de consensos mínimos para la convivencia. Si la esfera digital sigue siendo dominada por el discurso de odio y la deshumanización del adversario, seguiremos avanzando en la consolidación de sociedades más fragmentadas y menos resilientes. En este sentido, abordar la polarización en los espacios digitales no es solo una cuestión de regular contenido nocivo, sino de fortalecer las capacidades institucionales, de fomentar la ciudadanía digital crítica y responsable, y de promover espacios de encuentro que reconstruyan lazos de confianza indispensables para el desarrollo sostenible e inclusivo.

ACCIONES PROPUESTAS PARA MITIGAR LA POLARIZACIÓN EN ESPACIOS DIGITALES

La polarización digital debilita la confianza en las instituciones y la cohesión social, y, sobre todo, afecta la calidad del debate público y el ejercicio de derechos democráticos. Para contrarrestar estos efectos, es necesario adoptar estrategias que promuevan la integridad de la información, la deliberación plural y la resiliencia frente a la manipulación del discurso. En este sentido, tomando como referencia los principios universales para la integridad de la información de las Naciones Unidas, se proponen las siguientes líneas de acción:

1. Fomentar la alfabetización mediática y digital como pilar para la resiliencia democrática

Es importante capacitar a la ciudadanía para que desarrolle pensamiento crítico frente a la información en línea, reconozca estrategias de manipulación y desinformación, y fortalezca su capacidad para participar en debates digitales de manera informada, constructiva y con respeto.

2. Proteger la integridad de la información en contextos críticos

Es necesario garantizar que la información de acceso público sea precisa, confiable y libre de manipulación malintencionada. Para ello, se deben reforzar las estrategias de verificación de datos, con énfasis en coyunturas polarizantes, como procesos electorales o crisis políticas. Se asegurará, así, la disponibilidad de información en múltiples formatos y lenguas, incluyendo las lenguas originarias.

3. Responsabilidad de los actores con mayor visibilidad en el ecosistema digital

Los líderes políticos, como los medios de comunicación y las plataformas digitales, tienen un papel central en la moderación del debate público. Es crucial que adopten compromisos concretos para reducir la propagación de discursos polarizantes y extremistas, y que eviten prácticas que refuercen la desinformación o la confrontación. Esto implica promover códigos de conducta, fortalecer la transparencia en el contenido patrocinado, y desarrollar estrategias de comunicación que fomenten el debate plural sin recurrir a la descalificación.

4. Desarrollo de mecanismos de moderación de contenido alineados con los derechos humanos

Resulta necesario que las plataformas digitales implementen políticas de moderación que equilibren la protección contra los discursos de odio y la desinformación, por un lado, con la garantía de la libertad de expresión, por el otro. Estas políticas deben ser transparentes, evitar sesgos ideológicos y contar con procesos de apelación justos y accesibles. Además, es clave fortalecer la colaboración entre plataformas, organismos de derechos humanos y expertos en integridad de la información para mejorar la eficacia de las respuestas ante las campañas de desinformación.

5. Monitoreo y análisis de la conversación digital como herramienta de prevención

Las herramientas de escucha social permiten detectar patrones de polarización y prevenir su escalamiento. Por ello, es importante fortalecer las capacidades de monitoreo de actores clave, incluyendo organismos electorales, medios de comunicación y sociedad civil, para asegurar que estos análisis no solo sirvan de evidencia, sino también sean insumos clave para la formulación de políticas que mitiguen la polución informativa y el impacto de la polarización.

6. Creación de espacios de deliberación y fortalecimiento de la cohesión social

Es necesario impulsar iniciativas que faciliten el diálogo entre sectores con posturas divergentes y promover la construcción de consensos en torno a valores democráticos compartidos. Esto puede incluir foros ciudadanos, diálogos intersectoriales, iniciativas comunicacionales y campañas de sensibilización sobre los efectos negativos de la polarización.

En un entorno donde la desinformación y la polarización amenazan la estabilidad democrática, garantizar la integridad de la información es un requisito indispensable para la gobernabilidad y el desarrollo humano. La implementación de estrategias alineadas con el respeto a los derechos humanos permitirá reconstruir la confianza en el ecosistema digital y los medios de comunicación, y fomentar una ciudadanía más informada, crítica y comprometida con la convivencia democrática.

5.2. Descentralización y gobernabilidad democrática

Entendemos por descentralización un proceso a través del cual ciertas funciones y recursos del poder gubernamental —así como la responsabilidad sobre estas— se trasladan desde el nivel central o nacional hacia los niveles subnacionales. En el caso del Perú, los gobiernos subnacionales consisten en gobiernos regionales, en el nivel departamental; y gobiernos locales (municipales), en las provincias y distritos. Así, la responsabilidad de la provisión de determinados bienes y servicios públicos (salud, educación, seguridad ciudadana, etc.) es asignada a los niveles subnacionales de gobierno. La estructura de gobernanza resultante es, por lo tanto, multinivel, y requiere de una diversidad de relaciones de coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, que en la práctica suelen tener aspectos conflictivos.

En síntesis, la descentralización es una forma de redistribución del poder al interior del sistema político.⁴⁰⁶ Sin embargo, los objetivos de una reforma ambiciosa como la iniciada en el Perú en el 2002 no solo buscan transformar el aparato estatal, sino sentar las bases para patrones distintos de desarrollo humano y regional, así como desconcentrar las actividades económicas.⁴⁰⁷ Cabe recordar que, desde inicios del siglo XXI, la Constitución Política (art. 188) establece a la descentralización como característica de la forma de gobierno democrático y como política permanente de Estado para alcanzar el desarrollo; además, el proceso es parte de la octava política de Estado del Acuerdo Nacional.⁴⁰⁸

Más allá de la naturaleza esencialmente política de este proceso, diversas discusiones académicas y técnicas al respecto coinciden en que las fases de descentralización del Estado tienen al menos tres grandes dimensiones: política, administrativa y fiscal.⁴⁰⁹ En particular, la dimensión política es un componente caracterizado por el otorgamiento de

⁴⁰⁶ Lalander, Richard. Descentralización. En: Baca, Laura; Bosker-Liwerant, Judit; Castañeda, Fernando, Cisneros, Isidro; y Fernández, Germán. *Léxico de la Política*. Ciudad de México, FCE, 200, p. 180.

⁴⁰⁷ Gonzales de Olarte, E. (2023). *La descentralización pasmada: Desconcentración y desarrollo regional en el Perú 2003–2020*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁴⁰⁸ Alcalde, G. y Sánchez, D. (2016). *Documento de política: Reingeniería de la conducción política de la descentralización*. Lima: CIES.

⁴⁰⁹ Por ejemplo, en: Schneider, A. (2003). *Decentralization: Conceptualization and measurement*. *Studies in comparative international development*, 38, 32-56; y en Eaton, K., & Schroeder, L. (2010). *Measuring decentralization. Making decentralization work: Democracy, development, and security*, 167-90.

un grado significativo de autonomía, frente al Gobierno nacional, en el ejercicio de las competencias y funciones transferidas (dimensión administrativa), lo cual en los sistemas políticos democráticos está vinculado con la celebración de procesos electorales como mecanismo de selección —y en ocasiones también de remoción— de las principales autoridades subnacionales.⁴¹⁰

El proceso de descentralización ha sido la reforma más importante del Estado peruano en el siglo XXI,⁴¹¹ y la única gran reforma propuesta en el período de transición democrática de 2000-2001 que finalmente fue puesta en marcha.⁴¹² Este proceso introdujo un nivel intermedio de gobierno (gobiernos regionales) cuyas principales autoridades eran electas. Sus objetivos principales fueron tres: (i) mejorar la eficiencia general del gasto público, (ii) reducir las grandes disparidades territoriales en la prestación de bienes y servicios públicos y (iii) fortalecer las decisiones e instituciones democráticas subnacionales.⁴¹³ Es decir, la descentralización debía mejorar la gobernabilidad, tanto en el campo de la efectividad del sistema político como por el lado de su legitimidad.

Gracias a un contexto político inicialmente favorable, hubo en un primer momento un rápido avance en la descentralización, para luego debilitarse cuando el contexto varió, y desde entonces el apoyo político de alto nivel para esta reforma ambiciosa ha sido esporádico, en el mejor de los casos. El carácter incompleto o trunco del proceso no le ha permitido contribuir eficazmente, ni a mejorar la eficiencia en el gasto, ni a reducir significativamente las grandes disparidades territoriales en el acceso a servicios públicos para la población.⁴¹⁴ A la vez, el componente de la descentralización política ha generado una dinámica que ha complejizado la representación y la participación política en el Perú. Por ello, diferentes estudios han resaltado las limitaciones del proceso y han encontrado incluso indicios de una reversión centralizadora en algunos aspectos.⁴¹⁵

5.2.1. Descentralización y capacidades estatales

Un componente fundamental del proceso de descentralización iniciado en el 2002 fue la transferencia de competencias, funciones y recursos (financieros, materiales y humanos) del gobierno nacional

a los gobiernos regionales, incluyendo aspectos de la administración y prestación de servicios sociales tan importantes como la educación y la salud, la construcción de infraestructura, así como tareas regulatorias en el ámbito productivo. En términos formales, al año 2022 se habían avanzado en un 94.3% las transferencias de competencias y funciones previstas en la dimensión administrativa.

Sin embargo, el proceso de descentralización tuvo diversos obstáculos que no permitieron plasmar el modelo inicialmente previsto: a) no se logró integrar los 25 ámbitos departamentales existentes (24 departamentos más la provincia constitucional del Callao) en circunscripciones más grandes (regiones), sostenibles y representativas de los verdaderos procesos de integración en los territorios, tal como estaba previsto en el marco normativo; b) persistió la duplicidad de funciones y la desarticulación entre los tres niveles de gobierno, lo cual limitó la eficiencia y efectividad en la provisión de los bienes y servicios públicos; c) el proceso de transferencias “no fue acompañado de un cambio en la composición presupuestal y en las atribuciones de ingresos y gastos de los gobiernos regionales”, es decir, la descentralización administrativa no estuvo acompañada de avances en la descentralización fiscal.

Gracias al crecimiento económico, entre el 2007 y el 2023 el presupuesto de los gobiernos regionales creció un 345%: representó un 20% del presupuesto nacional y superó el crecimiento del nivel nacional de gobierno (215%). Sin embargo, este aumento se basa principalmente en transferencias de recursos ordinarios y determinados desde el gobierno central. Un factor crítico en la distribución presupuestal son las transferencias de la renta generada por ciertas actividades económicas (recursos determinados), en particular la minería, desarrolladas en las circunscripciones subnacionales. Esto llevó a que alrededor del 10% del total de gobiernos locales concentrara cerca del 60% de dichas transferencias.⁴¹⁶

Como resultado de estos factores, ha crecido la presencia de los servicios públicos en el territorio —muchos de ellos a cargo de los gobiernos subnacionales— pero sin modificar sustantivamente las brechas territoriales entre los departamentos y al interior de ellos. Tanto el índice de densidad estatal como el índice de capacidad estatal para la entrega de los Servicios Públicos (ICESP) ilustran esta situación. En el primer caso (*ver figura 90 en la siguiente página*), la mayoría de las localidades

⁴¹⁰ Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*. Ciudad de México, Siglo XXI editores, 2002, p. 473-474.

⁴¹¹ Instituto de Estudios Peruanos. *Descentralización. El fracaso de la única gran reforma institucional del Estado en el Perú del siglo XXI*. Lima, IEP, 2022.

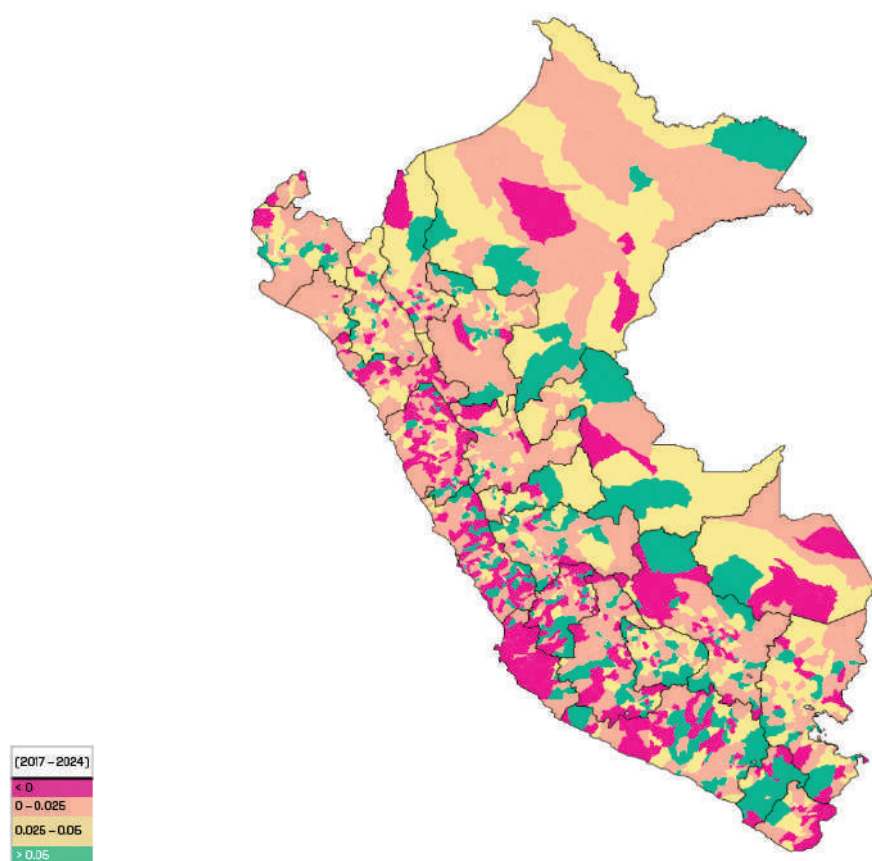
⁴¹² Dammert Ego Aguirre, M. (2003). *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: De la reforma institucional al desarrollo territorial* (Vol. I). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁴¹³ Barco, Daniel; Chávez, Paulo y Olivas, Karina. *Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización*. Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno. Lima, CIES, 2021. p. 6.

⁴¹⁴ Barco, Daniel; Chávez, Paulo y Olivas, Karina. *Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización*. Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno. Lima, CIES, 2021. p. 6.

⁴¹⁵ Presidencia del Consejo de Ministros. *Política Nacional Multisectorial de Descentralización*. Entregable N° 1. Lima, PCM, 2024. p.9.

⁴¹⁶ Presidencia del Consejo de Ministros. *Política Nacional Multisectorial de Descentralización*. Entregable N° 1. Lima, PCM, 2024. p.10-15.



Fuente: Elaboración propia.

observadas (distritos) muestra un aumento en el IDE en el período 2017-2024.

Por su parte, la evolución del ICESP por departamento (*ver figura 91*) muestra una similar persistencia de las brechas entre las diferentes circunscripciones. Por ejemplo, los departamentos de Loreto y Ucayali tienen muy bajos niveles en dicho índice.

Esta dispersión a nivel nacional, también la encontramos al interior de los departamentos. Ceriani, Lopez-Calva y Restrepo-Oyola⁴¹⁷ han desarrollado una medida de la discontinuidad del Estado, definida como la presencia y capacidad heterogénea del Estado para alcanzar objetivos colectivos en el territorio. A partir de ello, utilizando el IDE, podemos identificar dicha discontinuidad regional (*ver figura 92*).

Como muestran los siguientes gráficos (*ver figura 93, página 168*), la densidad (agregada) puede ocultar una discontinuidad muy importante. Al interior de los departamentos hay brechas importantes en la presencia estatal, siendo que, desde 2017, las distancias, en general, no se han reducido significativamente. Por ello, los cambios positivos en la densidad estatal no siempre están acompañados de una mejora en la continuidad.

Otra forma de aproximarse a las diversas capacidades subnacionales es el índice regional de eficiencia en la inversión pública (IREI), elaborado por Videnza Consultores. El último cálculo de este índice fue realizado para 23 gobiernos regionales (excluyendo a los gobiernos regionales de Lima, Callao y Lima Metropolitana) con cifras del tercer trimestre del 2023. Las regiones con un índice más alto fueron Cusco (6.9), Arequipa (6.88) y Tacna (6.6); se debe tener en cuenta que el máximo puntaje posible fue 10. Por otro lado, las regiones que obtuvieron los menores puntajes fueron Áncash (3.55), Loreto (3.95) y Ayacucho (4.5). No obstante, al analizar el desempeño de las regiones en cada indicador, se encuentran resultados muy heterogéneos, por lo que ningún gobierno regional es relativamente eficiente en todos los aspectos.⁴¹⁸

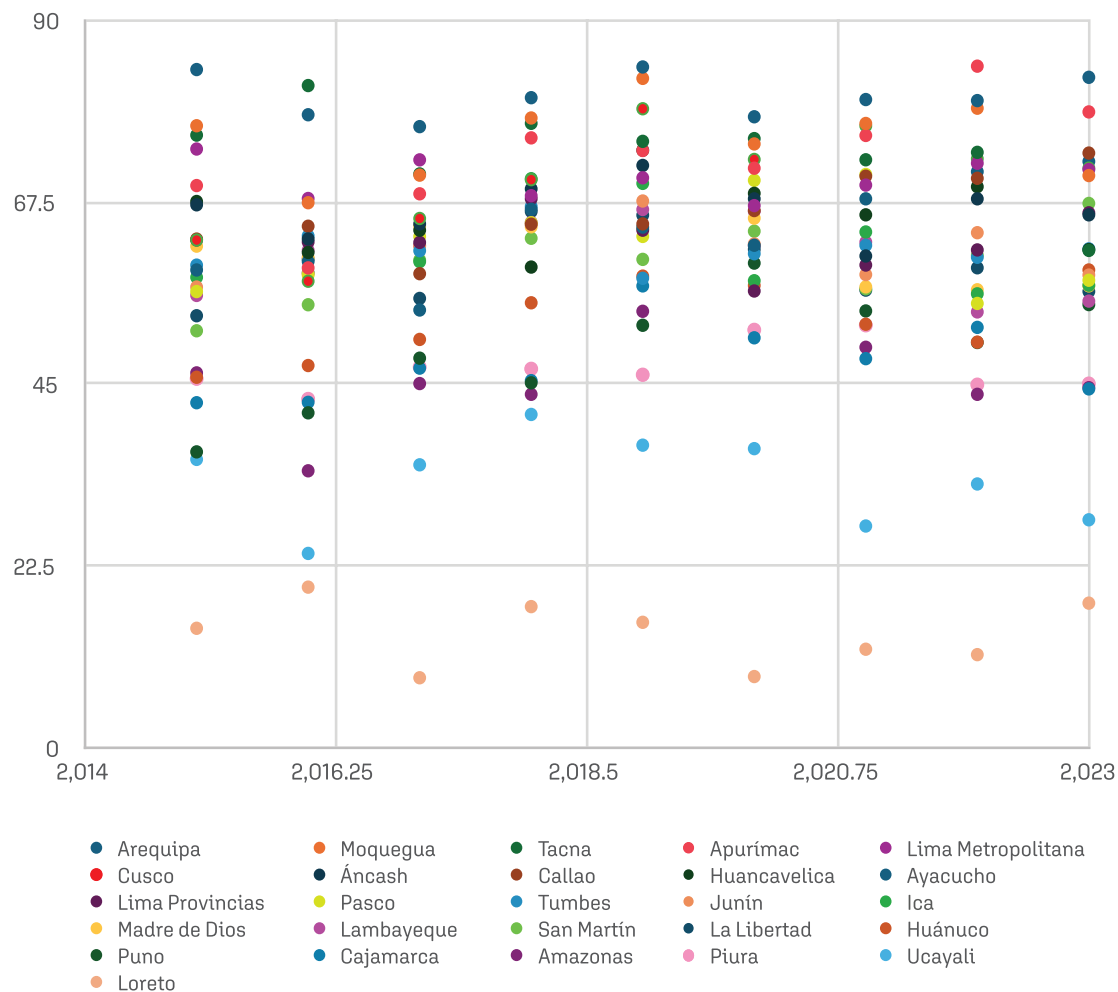
Finalmente, el análisis de los cambios en el IDE a nivel distrital nos ha permitido llegar a algunas conclusiones. Hemos encontrado que el punto de partida en el IDE es relevante. Los mayores cambios positivos en los componentes del IDE se dieron en aquellos lugares con mayores carencias en 2017. Sin embargo, la atomización y dispersión de los

⁴¹⁷ Ceriani, Lidia; Lopez-Calva, Luis y Restrepo-Oyola, Samuel. Territorial Inequalities: A Note on State Discontinuity. World Bank. Policy Research Working Paper. June 2025.

⁴¹⁸ Este índice contempla 10 indicadores divididos en dos grupos: programación y formulación (tres indicadores) y ejecución (siete indicadores), con el fin de medir el desempeño de la inversión pública de manera integral. Videnza Consultores (2023). Índice Regional de Eficiencia en la Inversión Pública (IREI). Disponible en: https://propuestasdelbicentenario.pe/wp-content/uploads/2023/11/IREI_3T-2023.pdf

Índice de capacidad estatal para la entrega de servicios públicos por departamento

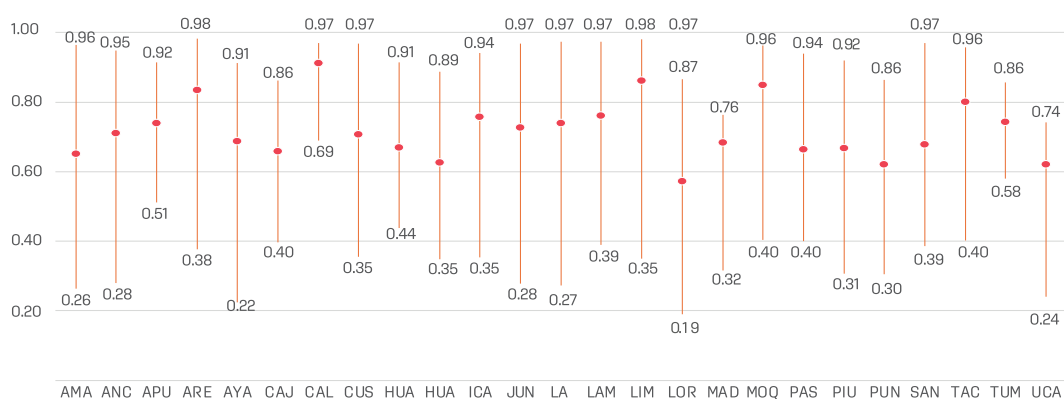
FIGURA 91



Fuente: Ceplan.

Heterogeneidad en la provisión de servicios - IDE

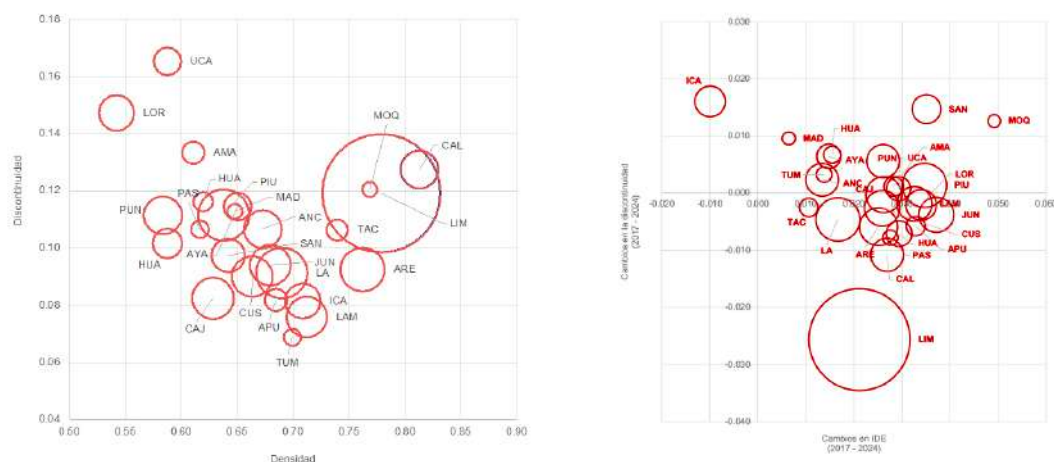
FIGURA 92



Fuente: Elaboración propia.

Densidad y discontinuidad. (2024)

Cambios en la densidad y discontinuidad (2017-2024)



Fuente: elaboración propia. **Nota:** El tamaño de las burbujas es proporcional al tamaño de la población.

distritos dificulta la provisión de servicios públicos. Los cambios positivos en acceso a agua y saneamiento, salud y electricidad se dieron en los distritos con mayor accesibilidad, menor dispersión entre centros poblados, y ubicados en zonas de menor altitud. Igualmente, los cambios positivos en acceso a agua y saneamiento, salud y electricidad se dieron en distritos con mayor población (ver figura 94).

El Perú exhibe, además, una débil articulación del planeamiento e implementación de políticas entre los distintos niveles locales y regionales. También es débil la trazada entre el planeamiento del desarrollo en cada uno de estos niveles subnacionales y la gestión de las autoridades respectivas. En este contexto, la coordinación de la política intergubernamental a nivel subnacional, formalmente prevista como función de los consejos de coordinación regional y local (que frecuentemente están inactivos en la práctica), no está alcanzando su potencial. Esta ineficiencia en la coordinación intergubernamental se refleja en el abastecimiento de servicios públicos. Por ejemplo, las fallas de coordinación en el sector de agua y saneamiento se originan en incentivos desalineados entre los gobiernos nacionales y subnacionales, lo que socava la rendición de cuentas. Al respecto, una explicación propuesta para el deficiente nivel de coordinación es la baja representación de los partidos nacionales en los gobiernos subnacionales, lo que debilita los controles y equilibrios a nivel local.⁴¹⁹

5.2.3. La experiencia de la representación subnacional

Como sostuvo el *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006*, para poder avanzar sosteniblemente hacia la descentralización, es necesario retroalimentar el proceso con el conocimiento y ejercicio de los deberes y derechos de la ciudadanía. Es decir, “sin ciudadanía real no hay descentralización”, y, a la vez, “la conformación de un país eficientemente descentralizado sería el mejor sostén de la democracia ciudadana”.⁴²⁰

Diversos estudios muestran cómo la elección de autoridades regionales⁴²¹ ha tenido un impacto importante en la vida política del país. Una primera característica es la incorporación de una nueva organización política: los movimientos regionales. Estos han tenido una presencia significativa en los procesos electorales (ver figura 95).

Como es esperable, las candidaturas provenientes de los movimientos regionales han significado un porcentaje importante del total de candidaturas. En términos absolutos, recientemente los partidos políticos han superado a los movimientos regionales en la presentación de candidaturas (ver figura 96).

En este sentido, es destacable que el índice de territorialización a nivel regional es del 48.7% para los partidos políticos, del 82.6% para los movimientos regionales y del 100% para las alianzas electorales

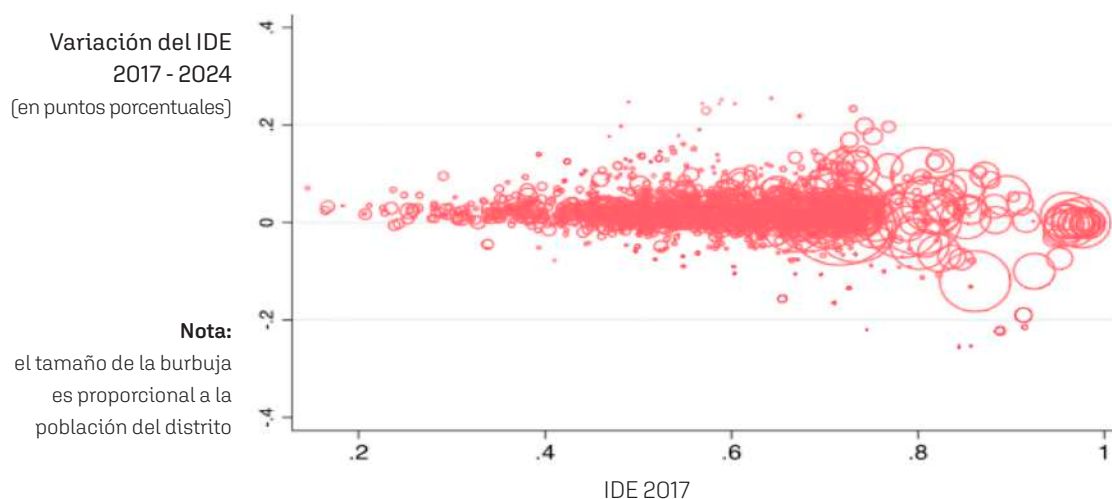
⁴¹⁹ World Bank Group. Peru - Systematic Country Diagnostic (English). Washington, D.C., World Bank Group, 2017.

⁴²⁰ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Lima, PNUD, 2006, p. 163.

⁴²¹ Los cargos electos son el de Gobernador/a regional (órgano ejecutivo del gobierno regional), el Consejo regional (órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional), integrado por los consejeros regionales (mínimo 7 y máximo 25).

Cambios del IDE a nivel distrital (2017-2024)

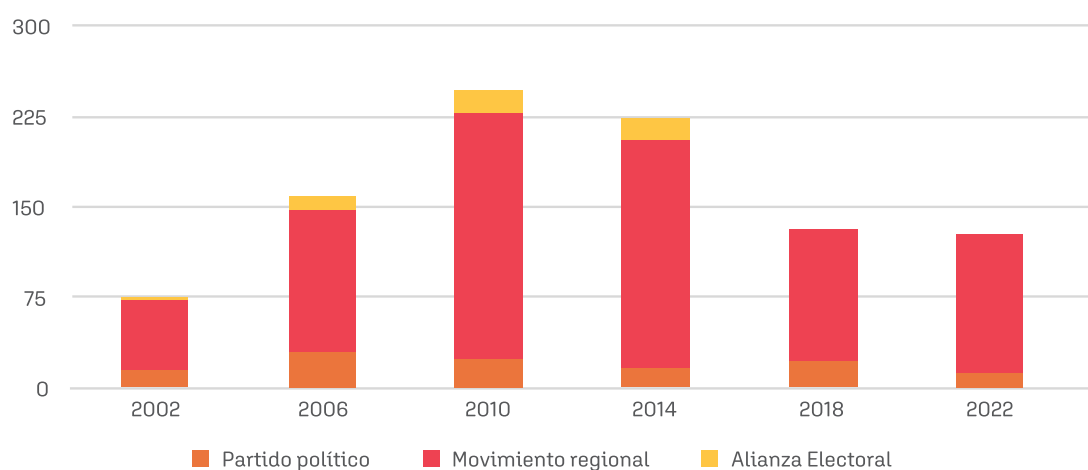
FIGURA 94



Fuente: elaboración propia.

Tipo de organizaciones políticas participantes en las elecciones regionales y municipales entre los años 2002 y 2022

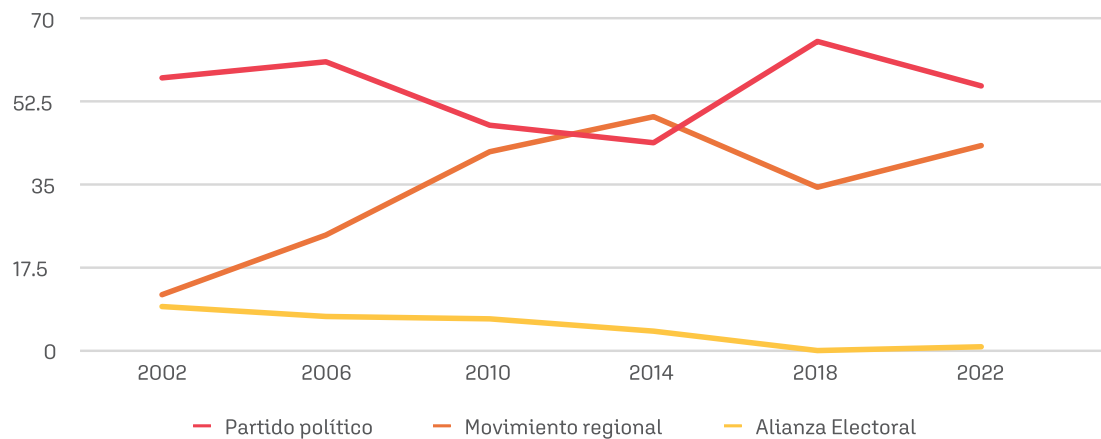
FIGURA 95



Fuente: JNE.

Candidaturas subnacionales por tipo de organización política entre los años 2002 y 2022

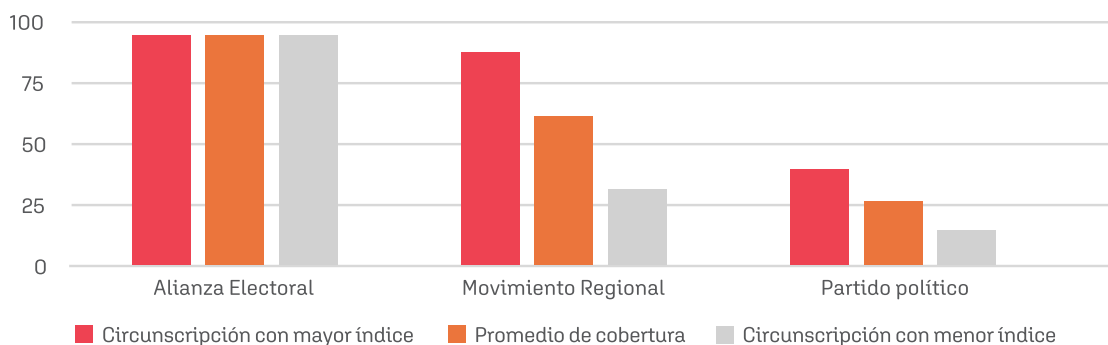
FIGURA 96



Fuente: JNE.

Índice de territorialización por tipo de organización política en las elecciones regionales y municipales en el año 2022

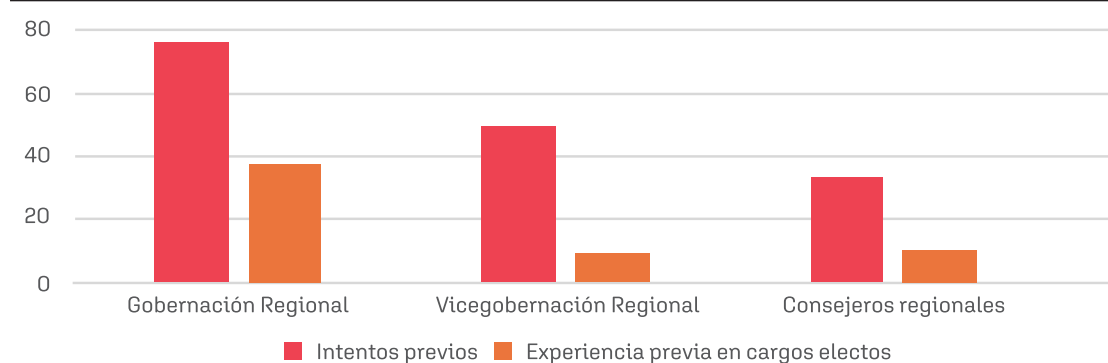
FIGURA 97



Fuente: JNE.

Candidaturas a las elecciones regionales del año 2022 con experiencia como candidatos o como autoridad electa

FIGURA 98



Fuente: JNE.

(solo se presentaron en un departamento).⁴²² Es decir, los movimientos regionales han tenido una mayor capacidad de presentarse en las circunscripciones regionales donde compiten, lo cual se repite a escala provincial y distrital (ver figura 97).

En lo que refiere a la experiencia partidaria (ver figura 98), aunque el 96.8% de las autoridades electas a cargos ejecutivos son personas afiliadas a organizaciones políticas, ocho de cada 10 serían militantes con menos de un año de afiliación. Sin embargo, eso no quiere decir que no exista experiencia política, pues un porcentaje significativo de los postulantes a las gobernaciones regionales han postulado anteriormente; incluso, cerca de un tercio cuentan con experiencia en cargos electos. El 75% de las gobernaciones regionales electas en el 2022 fueron ocupadas por personas con experiencia previa en cargos de elección popular; tres de ellos habían ocupado el mismo cargo entre el 2014 y el 2018.⁴²³

Sin embargo, por el lado de la legitimidad, encontramos que los déficits nacionales se repiten en la esfera subnacional. Así, la confianza en los gobiernos regionales mantiene niveles nacionales bajos (entre 15 y 10 puntos porcentuales entre 2013 y 2024); son niveles superiores a las autoridades electas nacionales, pero por debajo de los promedios de las autoridades locales (INEI-Enaho, 2024). Dentro de un patrón de niveles bajos, la confianza en los gobiernos regionales muestra variaciones territo-

riales significativas, con una diferencia de casi 12 puntos porcentuales entre los departamentos con mayor y menor confianza. Las razones que explican este nivel bajo de confianza son similares a las identificadas para el caso la representación política nacional. Las organizaciones políticas que participan en el nivel descentralizado muestran similares señales de precariedad; son básicamente coaliciones de independientes que se organizan para los procesos electorales. De igual modo, su éxito depende más de los recursos de los líderes, así como de fuentes de financiamiento que fluyen de las economías locales —formales, informales e incluso ilegales—.⁴²⁴ También está atravesado por las prácticas patrimoniales y corruptas.⁴²⁵

Sin embargo, a diferencia del caso del nivel nacional, los resultados de mejora en las capacidades estatales dependen tanto de los incentivos de los electores regionales —lo que está conectado a la situación de la representación política— como de las decisiones de los responsables de los sectores del Poder Ejecutivo, quienes controlan una parte importante del presupuesto público a través de transferencias y pueden generar incentivos adecuados a favor de la capacidad estatal. Por ello, además de fortalecer la institucionalidad nacional, es clave mejorar la coordinación e integración de políticas, así como promover políticas que permitan ir integrando paulatinamente las circunscripciones territoriales.

5.3 La gobernanza de los recursos naturales

El Perú cuenta con una significativa y diversa dotación de recursos naturales, los cuales han sido muy relevantes para su economía a lo largo de su vida republicana. Gracias a dichos recursos han podido producirse bienes que han tenido como destino tanto el consumo interno como las exportaciones, lo que ha generado un significativo aporte económico para las familias y empresas, así como para financiar el aparato estatal y sus políticas, lo que ha permitido mejorar en cierta medida la atención de las demandas sociales.

No obstante, en particular durante el siglo XXI, el uso de dichos recursos ha estado acompañado de crecientes presiones ambientales y sociales, mientras las matrices productiva y energética no han cambiado estructuralmente, y la desigualdad de ingreso, aunque se ha ido reduciendo, sigue siendo alta.⁴²⁶

Por otro lado, uno de los factores que puede impactar sobre el desarrollo humano en el Perú son los riesgos que derivan de factores como la inseguridad hídrica,⁴²⁷ los que derivan del cambio climático,⁴²⁸ así como los desastres de origen natural.⁴²⁹ Todos ellos están relacionados con la manera como la sociedad se relaciona con el ambiente y el patrimonio natural.

Como muestran diversos estudios recientes, la abundancia de recursos naturales en un país como el Perú no representa en sí misma ni una bendición ni una maldición para los esfuerzos de promoción del desarrollo humano. Asimismo, las sociedades pueden ser resilientes frente a los desafíos ambientales y climáticos. Sin embargo, la mala gobernanza puede llevar a aumentar la vulnerabilidad ante los riesgos ambientales y climáticos, a generar conflictos alrededor del acceso a los recursos naturales y a sus beneficios, o a que las rentas obtenidas por su aprovechamiento no se destinen a promover el crecimiento inclusivo ni las políticas vinculadas con el desarrollo humano.

Por el contrario, una política orientada hacia un uso responsable de las rentas de los recursos naturales, una buena gestión hídrica, climática y de los riesgos de desastres, que sea acompañada de una buena gobernanza, conducirá al crecimiento inclusivo y al desarrollo humano.⁴³⁰ En este orden de ideas, el gran desafío para el país es lograr que la gestión de los recursos naturales contribuya de una manera más efectiva al desarrollo sostenible, en sus dimensiones ambiental, económica y social, y con atención a los aspectos de largo plazo.⁴³¹

Sin embargo, si las condiciones de gobernabilidad no son adecuadas, es difícil que puedan aprovecharse las ventajas que ofrecen los recursos naturales y reducir los riesgos ambientales y climáticos, incluso con un buen diseño de gobernanza. La poca efectividad del Estado para ejecutar sus políticas, los pocos incentivos para incorporar los intereses generales de largo plazo en las decisiones estatales y la incertidumbre que la ingobernabilidad provoca en la vida de las personas pueden reducir significativamente las oportunidades señaladas. Aún más, pueden generarse acuerdos informales, o incluso ilegales, que lleven a usos insostenibles de los recursos, y a formas injustas de distribución de sus beneficios y de los riesgos.

Para ilustrar los grandes desafíos para la gobernanza de los recursos naturales en el desarrollo del Perú, analizaremos dos casos críticos en esta sección. En primer lugar, el de la gobernanza de los recursos hídricos y, seguidamente, la situación de la gobernanza del cambio climático y de la gestión de riesgos de desastres relacionados con los eventos climáticos.

5.3.1. La gobernanza de los recursos hídricos⁴³²

En este acápite, destacamos la relación entre la gobernanza y el desafío de la seguridad hídrica del Perú; priorizamos el análisis de la oferta hídrica y la atención de la demanda del agua para consumo

⁴²² Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF) del Jurado Nacional de Elecciones. Perfil Electoral 4: El perfil de las candidaturas a las Elecciones Regionales y Municipales 2022. Lima, JNE-DNEF, 2022, p.7.

⁴²³ Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF) del Jurado Nacional de Elecciones. Perfil Electoral 11: Perfil de autoridades electas en las ERM 2022. Lima, JNE-DNEF, 2022, p.5.

⁴²⁴ Zavaleta, Mauricio. Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral. Lima, IEP, 2022.

⁴²⁵ Arce, Moisés y Segovia, Andrea. La descentralización política y la corrupción en el Perú. En: En: Barrenechea, Rodrigo y Vergara, Alberto (eds.) Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina). Lima, Fondo Editorial de la UP, 2024, pp. 91-121.

⁴²⁶ El patrimonio natural está conformado por todos los elementos de la naturaleza y la totalidad de los procesos naturales presentes en determinado territorio. Los recursos naturales, por su parte, son el resultado de las acciones humanas sobre el patrimonio natural con el fin de otorgarles valor de uso e intercambio a partir de las posibilidades técnicas existente. CEPAL, Panorama de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. 2023. Santiago de Chile, Cepal, 2024, pp.17-18

⁴²⁷ Banco Mundial. 2023. Perú: Acciones Estratégicas para la Seguridad Hídrica. Diagnóstico de Seguridad Hídrica. Washington, DC: Banco Mundial, pp. xi-xv.

⁴²⁸ PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible. Lima, PNUD, 2013, pp.14-15.

⁴²⁹ Presidencia del Consejo de Ministros. Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres al 2050. Lima, PCM, 2021, p. 36.

⁴³⁰ Chen, Yufeng; Khurshid, Adnan; Rauf, Abdur; Yang, Hanyao; y Calin, Adrian. Natural resource endowment and human development: Contemporary role of governance. Resources Policy, Elsevier, Volume 81, 2023.

⁴³¹ CEPAL, Panorama de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. 2023. Santiago de Chile, Cepal, 2024, p.18.

⁴³² Esta sección se ha escrito tomando como base el documento “Gobernanza del agua y Desarrollo Humano en el Perú” elaborado por Francisco Santa Cruz para el presente informe de desarrollo humano.

humano en un contexto de creciente afectación por el cambio climático, aunque reconocemos que otras funciones —como las ambientales y ecosistémicas—, son también muy relevantes. En dicho orden de ideas, mostraremos cómo el desafío principal a la seguridad hídrica del Perú es el desbalance entre la oferta y la demanda de agua de origen territorial.

En un contexto de inseguridad hídrica para gran parte de la población y de creciente afectación por el cambio climático, la gobernanza de los recursos hídricos es una cuestión esencial para la gobernabilidad en el país. Los vínculos entre esta gobernanza y el enfoque del desarrollo humano son de gran relevancia, pues el agua es un factor insustituible para la vida y el despliegue de las capacidades y funcionamientos de las personas, para el sostenimiento de los ecosistemas de los que depende el desarrollo, y para enfrentar los riesgos del cambio climático.⁴³³

El objetivo fundamental de la gobernanza de los recursos hídricos consiste en procurar y lograr la seguridad hídrica de la sociedad en su conjunto y de cada una de las personas. En este sentido, podemos definir a la seguridad hídrica de este modo:

“La disponibilidad en cantidad y calidad aceptables de agua para la salud, los medios de subsistencia, los ecosistemas y la producción, junto con un nivel aceptable de riesgos relacionados con el agua para las personas, el medio ambiente y las economías”.⁴³⁴

El logro de esta disponibilidad hídrica constituye una base material para el desarrollo humano, en tanto el agua es un elemento esencial para la vida, la salud, la continuidad de la producción y del conjunto de actividades humanas, en escala individual y social. En un sentido más estricto, la gobernanza del agua y la consecuente seguridad hídrica representan un factor habilitante de otros satisfactores que permiten generar y expandir las capacidades y funcionamientos, es decir, las libertades y oportunidades fundamentales de las personas. Estos son (i) gozar de una vida larga y saludable, (ii) acceder a conocimientos valiosos y (iii) tener una existencia en condiciones dignas.⁴³⁵ A la vez, la gobernanza del agua y la seguridad hídrica son un campo de aplicación de

los principios esenciales de la concepción del desarrollo humano: eficiencia, equidad, sostenibilidad y empoderamiento o agencia de las personas.⁴³⁶

En contraste, la inseguridad hídrica viene a ser, en sí misma, una amenaza crucial al desarrollo humano; pero, además, contribuye a reforzar o agravar otras amenazas al desarrollo de amplios sectores de la población en el Perú de hoy. Entre estas están la pobreza, la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad ante desastres, las que pueden afectar en particular a sectores como la población rural en situación de vulnerabilidad socioeconómica, los pueblos indígenas y las mujeres. Más allá de las responsabilidades propias de los gobiernos en todos sus niveles, dichas amenazas están vinculadas a procesos o factores propios de la estructura socioeconómica y a la trayectoria histórica de la sociedad y el Estado peruano.

Una dimensión necesaria en el tratamiento de la relación entre gobernanza y desarrollo humano es la adopción del *enfoque territorial*.⁴³⁷ El nivel de gobernanza tiene que ver con las estructuras, marcos institucionales y actores condicionados por los territorios fuertemente heterogéneos en el caso peruano. Por otra parte, la promoción del desarrollo humano está sujeta a determinantes de carácter territorial.

Con fines de identificar qué factores específicos de gobernanza operan en *cada ámbito territorial particular*, se introduce el concepto de gobernanza territorial. Este concepto es entendido como el complejo de políticas con las cuales los poderes públicos, en colaboración con todas las instancias existentes y en el interés de la ciudadanía, organizan los territorios, y lo hacen con una visión común, fruto de la alianza entre actores públicos y privados. Asimismo, entendemos aquí por territorio mucho más que un entorno físico o biológico: es el espacio donde se localiza un conjunto organizado y complejo de potencialidades naturales, humanas e institucionales; donde convergen intereses, la identidad y la cultura de una comunidad; y donde se desarrollan acciones económicas y sociales que le otorgan características particulares.⁴³⁸

Por el lado de la oferta hídrica, en términos agregados, el Perú en conjunto cuenta con una alta disponibilidad de agua, proveniente de la diversidad y magnitud de las fuentes naturales de recursos

⁴³³ Banco Mundial. 2023. Perú: Acciones Estratégicas para la Seguridad Hídrica. Diagnóstico de Seguridad Hídrica. Washington, DC: Banco Mundial, pp. xi-xv.

⁴³⁴ Banco Mundial y Global Water Security & Sanitation Partnership-GWSP. Perú - Acciones Estratégicas para la Seguridad Hídrica. Washington DC, Banco Mundial, 2023.

⁴³⁵ Banco Mundial. Perú: Acciones Estratégicas para la Seguridad Hídrica. Diagnóstico de Seguridad Hídrica. Washington, DC, Banco Mundial, 2023.

⁴³⁶ Con relación a la eficiencia, solo el uso eficiente de los recursos hídricos, tanto por el lado de la tecnología como desde el punto de vista de la organización social, puede procurar la seguridad hídrica que demanda la población. Respecto a la equidad, el agua, como recurso insustituible para la vida, debe estar al alcance de todas las personas y territorios en su calidad de derecho universal que no admite exclusiones de ningún tipo. Sobre la sostenibilidad, se trata de asegurar que los recursos hídricos y los ecosistemas asociados sean protegidos frente a cualquier degradación y su conservación en el tiempo asegure la disponibilidad para las generaciones futuras. Finalmente, en relación con el empoderamiento o agencia, resulta indispensable la participación, el protagonismo y acción colectiva de las personas para concretar el derecho al agua y la vigencia de los tres principios anteriores.

⁴³⁷ En sus acepciones contemporáneas, desde una perspectiva de desarrollo, el territorio es mucho más que el entorno físico o biológico, y un enfoque territorial del desarrollo exige una mirada integral que constituye un quiebre con respecto al enfoque sectorial que ha caracterizado tradicionalmente a la gestión pública.

⁴³⁸ Schejman, Alexander y Berdegué, Julio. Desarrollo Territorial Rural. Santiago de Chile, FIDA, 2004.

hídricos que incluyen glaciares, lagos, lagunas, humedales, ríos, acuíferos. Adicionalmente, se consideran fuentes alternativas de agua dulce las aguas desalinizadas del océano Pacífico y las aguas residuales tratadas, provenientes principalmente de las grandes ciudades.

Sin embargo, esta disponibilidad general es muy variable en el territorio y hay zonas en donde el recurso es crecientemente escaso o vulnerable. Así, en las cuatro últimas décadas se ha producido una recurrente pérdida de masa de los glaciares, provocada por el incremento de temperatura que acompaña al cambio climático, proceso que presenta niveles relativamente más altos en los pisos altoandinos que en otras zonas del país. A ello se suman los episodios cálidos causados por el fenómeno de El Niño, muy recurrentes en el Perú, que junto con las lluvias intensas pueden generar sequías en algunas zonas del país. El problema no es, entonces, de disponibilidad absoluta, sino de una distribución sumamente asimétrica de los recursos hídricos entre los diversos territorios del país, causada por la particular concentración espacial de la población y de las principales actividades productivas.

Por el lado de la demanda de los recursos hídricos, podemos distinguir, por un lado, los usos consuntivos del agua, es decir, aquellos que agotan el recurso; por otro lado, están los usos no consuntivos, que dejan disponible el recurso para un nuevo ciclo de utilización. En el Perú, según datos del 2022, la demanda consuntiva de agua dulce alcanza los 19,443.3 hm³/año. El sector agropecuario es el mayor usuario consuntivo del país, pues concentra el 82.9% principalmente por el agua destinada al riego. Le sigue el uso poblacional con el 10.7% y luego el uso industrial con un 4.6%. La minería representa solamente el 1.8% de la demanda consuntiva del agua. El predominio de la costa en cuanto al riego responde a la prioridad política otorgada por el Estado a través de grandes proyectos de irrigación, además de las ventajas de localización geográfica y la disponibilidad de capitales.

Lo anterior explica por qué, mientras la costa cuenta con el 87% de sus tierras agrícolas bajo riego, en la sierra esta proporción alcanza al 30%, y en la selva solamente al 5.6%. En contraste, en amplias partes de la costa y de la sierra persisten formas de riego por gravedad que abarcan más del 88% del área total de riego del país, con un alto volumen de pérdidas de agua. En estos casos, los niveles de eficiencia promedio se sitúan entre el 20% y el 35%, lo que resulta muy reducido frente a los estándares superiores al 70% de eficiencia que se alcanzan en las zonas de riego tecnificado (aspersión y goteo), equivalentes al 12% del área total bajo riego.

Otro desafío creciente es que la extensión de suelos agrícolas afectados por salinidad ya ha alcanzado en el Perú proporciones alarmantes. Desde los primeros años de la década del 2000, cerca de 300 mil hectáreas de las mejores tierras en los valles de la costa están afectadas por deficientes sistemas de drenaje y la consiguiente salinización de suelos agrícolas.

El uso del agua para consumo humano también está vinculado fundamentalmente con la infraestructura de agua y saneamiento. A pesar de algunos avances mostrados por Sunass, en el Perú se mantiene una situación deficitaria en los servicios de agua potable y alcantarillado. En particular, las diferencias urbano-rurales de acceso a los servicios continúan siendo de gran magnitud. Según el INEI, para el año móvil julio 2022-junio 2023, el acceso al agua potable por red pública para el área urbana era del 91.7% de la población, mientras que para el área rural llegaba al 77.4%. Las diferencias son aún más pronunciadas en cuanto al alcantarillado: por red pública, en el área urbana es del 86.6%; y a nivel rural, solamente del 26.5%.

La enorme desproporción entre oferta y demanda de agua se evidencia a partir de las diferencias entre las vertientes hidrográficas del país. La vertiente del Pacífico absorbe el 1.8% del total de agua en el país, pero está habitada por el 64.9% de la población. Por ello, la disponibilidad del promedio anual de agua en la costa peruana está entre 1,800 y 1,900 m³ de agua por habitante, nivel cercano al límite de “estrés hídrico” establecido por estudios internacionales. La vertiente del Atlántico, en cambio, concentra el 97.7% de la disponibilidad total de agua en el Perú, pero la habita solo el 30.4% de la población. La vertiente del Titicaca, por su parte, representa el 0.5% del agua total del país y alberga al 4.7% de la población nacional.

Estos recursos hídricos se encuentran, además, bajo presiones ambientales que pueden reducir su disponibilidad. Al respecto, los principales procesos y fuentes de contaminación del agua en el Perú son los siguientes: (i) los sedimentos o partículas arrastradas por las corrientes que afectan cauces y embalses de agua; (ii) los fertilizantes, pesticidas y otros agroquímicos tóxicos utilizados por la agricultura; (iii) el exceso de sales provenientes del agua de riego en los suelos mal drenados; (iv) las aguas residuales no tratadas provenientes de los centros urbanos. Además de estos procesos y fuentes de larga data, se ha acrecentado y agravado el impacto contaminante de la minería informal, en algunos casos coludida con organizaciones ilegales.

Los recursos hídricos también están siendo afectados por la intensificación de la variabilidad del clima y, en general, de los impactos del cambio climático en el país. Estas afectaciones se evidencian principalmente en el retroceso glaciar, la reducción de caudales en los ríos y el incremento de eventos extremos (lluvias torrenciales, sequías). Las zonas altoandinas (el piso ecológico de la puna) se encuentran entre las más vulnerables, debido a que sus patrones de clima son altamente variables, y el cambio climático incrementa esa variabilidad. Al mismo tiempo, los sectores productivos más vulnerables son la agricultura de secano (por la irregularidad de las precipitaciones), la pesca marítima (por el incremento de la temperatura del mar que afecta a algunas especies), y la hidroenergía (por el menor caudal de los ríos).



El mayor impacto del cambio climático sobre los recursos hídricos es el retroceso glaciar, con consecuencias de gran alcance en la disponibilidad de agua para el uso doméstico, la agricultura y la generación de energía. En tanto los glaciares juegan el papel de gigantesco reservorios, su reducción también modifica la variabilidad climática intra e interanual. El impacto que sufre el Perú por la pérdida de los glaciares es tanto más grave, desde una perspectiva global, si se considera que la mayor extensión de glaciares tropicales del mundo (más del 70%) se encuentra en los Andes peruanos.

ALGUNAS CUESTIONES INSTITUCIONALES

El escenario descrito muestra la importancia que tiene para el Perú la cuestión de la gobernanza de los recursos hídricos. Entre los cambios más relevantes para fortalecerla en décadas recientes tenemos la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos;⁴³⁹ la creación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) como ente rector del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos; así como la aprobación, por parte del Acuerdo Nacional, de la Política de Estado número 33, referida a los recursos hídricos. Estos cambios han significado un importante avance respecto de la regulación anterior, que data de fines de los años 60 del siglo pasado.

Sin embargo, los resultados alcanzados tras estos cambios aún se encuentran a una distancia apreciable de los objetivos y logros propuestos. Esto se debe a que en el país aún no se aplica plenamente el marco legal de la gestión de recursos hídricos; el sistema institucional correspondiente no se encuentra totalmente en funcionamiento; y, además, varios de los órganos creados por la Ley de Recursos Hídricos y normas posteriores no disponen efectivamente de las capacidades y recursos necesarios. Además, el carácter multisectorial, multinivel y de gran diversidad de usuarios involucrados plantea de por sí desafíos enormes para fortalecer la gobernanza. Es fundamental, en este sentido, el balance que debe existir entre las necesidades de los diferentes usuarios —particularmente en lugares donde la oferta es escasa— y la eficiencia en el uso del recurso. Sin arreglos adecuados, los desbalances e ineficiencias pueden ser fuente constante de conflictos sociales.

MEJORANDO LA GOBERNANZA

Los déficits de la gobernanza del agua pueden acrecentarse si se consideran las tendencias identificadas hacia el futuro. Cabe esperar que, a medida que la demanda hídrica se incrementa, la variabilidad estacional agudizará la escasez de agua durante algunos períodos en las ciudades importantes y otros centros urbanos del país; se crearán, así, condiciones para crecientes conflictos intersectoriales y sociales. El país enfrenta de esta manera la perspectiva de una fuerte crisis con serios impactos sobre la estabilidad social y el desarrollo humano.

Un camino para mejorar la gobernanza del agua será la adopción de un **enfoque territorial** que promueva la sostenibilidad sobre la base de la planificación de los asentamientos poblacionales y de las actividades económicas según las condiciones específicas de los territorios. Esta línea de acción permitiría, además, poner freno a las prácticas de un mercado ilegal de tierras. El enfoque territorial, clave para fortalecer la gobernanza, deberá tomar en cuenta la disponibilidad hídrica y los costos razonables para la dotación de agua, de modo que la localización y adaptación de la infraestructura hidráulica sea sostenible y compatible con el aprovechamiento de las potencialidades y recursos propios de los territorios.

No debe dejar de mencionarse que la gobernanza que lleve a la seguridad hídrica también debe conducir a asegurar la **calidad del agua**. Acceder a agua de buena calidad es una contribución fundamental a las capacidades y oportunidades que configuran el desarrollo humano. Una tarea de la gobernanza del agua será, entonces, asegurar la permanencia de la calidad de los recursos hídricos, a fin de que la seguridad hídrica sea un soporte del desarrollo humano sostenible. Sobre los procesos de contaminación que afectan su calidad, la diversidad de fuentes contaminantes plantea la necesidad de una gobernanza de carácter multisectorial, y aquí reside precisamente uno de los mayores retos. Dada la magnitud y complejidad del problema, están concernidos distintos ministerios y sectores gubernamentales, pero estos no necesariamente aparecen dispuestos a establecer relaciones de coordinación y de articulación territorial. En este contexto, es clara la necesidad de contar con una rectoría que cuente con las herramientas para conducir una política multisectorial y multinivel.

Al ser el Perú un país con una diversidad y heterogeneidad muy grande de espacios territoriales, la ruta hacia el desarrollo demanda también una positiva articulación entre los niveles de gobierno nacional, regional y local en un marco de descentralización bien diseñada, como un ejercicio de gobernanza territorial democrática y eficiente. A su vez, esa calidad de gobernanza descentralizada contribuirá a generar las mejores condiciones territoriales para un pleno desarrollo humano.

Un gran reto pendiente es aplicar esa visión de gobernanza territorial, descentralizada y promotora del desarrollo humano, a la gestión de los recursos hídricos. Básicamente, esto significa vincular la gestión del agua efectivamente con el territorio y el desarrollo humano. Frente a esa necesidad debe partirse de una consideración clave, verdaderamente sustancial: las unidades territoriales básicas para una efectiva gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) son las **cuenas hidrográficas**. El enfoque de cuencas como base de la GIRH permite la efectividad de las acciones destinadas a proteger, conservar y recuperar los recursos hídricos, pues garantiza los servicios ecosistémicos que brinda el agua.

⁴³⁹ Ley No. 29338 de 2009.

La búsqueda de una gobernanza territorial del agua, consistente y sostenida, debe significar fortalecer a la Autoridad Nacional del Agua, a los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC) y a las Juntas de Usuarios del Agua, mejorando los mecanismos que les permitan complementarse y generando sinergias positivas.⁴⁴⁰ En conclusión, es necesario que la gobernanza de los recursos hídricos se constituya en una gobernanza para la seguridad hídrica, de todas las personas y en todos los

territorios del país. Bajo esa perspectiva, se orientará hacia una efectiva GIRH que trate al agua como un bien público, para el cierre de brechas en el acceso a los derechos sobre el agua, y el buen estado de los ecosistemas acuáticos, la conservación de los servicios ecosistémicos y la adecuada retribución de estos servicios. Finalmente, se trata de una gobernanza para hacer de las cuencas espacios territoriales que sostienen la seguridad hídrica y promueven así el desarrollo humano.

Conectando conocimiento para la resiliencia hídrica en los Andes⁴⁴¹

RECUADRO 20

Los impactos del cambio climático en los Andes peruanos han ocasionado la pérdida de la mitad de los glaciares entre 1985 y el 2021 (Instituto del Bien Común – MapBiomás). Estos reservorios naturales ya no son capaces de almacenar la cantidad de hielo necesaria para liberar agua durante la temporada de ausencia de lluvias, lo que afecta tanto a las actividades agrícolas y pecuarias como a la flora y fauna silvestre.

Estas condiciones climáticas, que causan la degradación de los ecosistemas y de los servicios ambientales que proveen, afectan profundamente la capacidad de resiliencia de comunidades campesinas en los Andes. La comunidad campesina Chillca es una comunidad pastoril ancestral, asentada al sureste del glaciar Ausangate, en la provincia de Canchis, Cusco. Su principal medio de vida es la crianza de alpacas y llamas, y dependen de las fuentes de agua para el buen estado de los pastizales y bofedales en su territorio. Durante la última década, esta compleja interacción entre agua, suelo y vegetación se ha visto impactada por el derretimiento de los glaciares, la variabilidad climática y los cambios socioeconómicos.

Para afrontar los retos que suponen estos cambios, la comunidad de Chillca junto a la Asociación para la Conservación y Estudio de Montañas Andinas-Amazónicas – Acemaa desarrolló una estrategia que atiende de forma integral las necesidades del sistema de uso pastoril: por un lado, se genera información sobre la dinámica ecohidrológica (agua, suelo, vegetación) de la cabecera de cuenca; y, por otro, se fortalecen y mejoran las acciones de manejo en los ecosistemas y los servicios ecosistémicos, por ejemplo, la provisión de agua y de forraje, imprescindibles para las actividades económicas que se realizan en la cuenca.

Para conocer y entender la relación que existe entre el agua, el suelo, la cobertura vegetal y el manejo del ecosistema, se ha establecido un Sistema de Monitoreo Ecohidrológico Participativo – SMEHP Chillca, cuyo enfoque integral facilita y promueve la coconstrucción de conocimientos y soluciones basadas en la naturaleza. El segundo pilar de la iniciativa es el fortalecimiento del sistema de organización comunal para el manejo integral del territorio. En este marco se ha contribuido a recuperar prácticas ancestrales como el ayni (sistema de trabajo colectivo y voluntario) para la implementación de prácticas de manejo de agua, pastos y bofedales, lo que ha permitido promover acuerdos sociales para la sostenibilidad de la cuenca. Así, se conectan los conocimientos locales —ancestrales y recientes— con las tecnologías actuales, a fin de mejorar el sistema de uso pastoril y sentar las bases para el establecimiento de un mecanismo de retribución por servicios ecosistémicos (Merese).

Esta experiencia es uno de los 24 proyectos comunitarios que implementa el Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (PPD) en los Andes peruanos. El PPD se desarrolla con el liderazgo del Ministerio del Ambiente del Perú (Minam) y el acompañamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), brindando asistencia técnica y financiera a organizaciones comunitarias y de la sociedad civil para conservar la biodiversidad, mitigar los efectos del cambio climático y evitar la degradación de tierras, promoviendo la innovación y la resiliencia desde el enfoque local en las regiones más vulnerables. Es un ejemplo de la acción conjunta entre autoridades, comunidades y la cooperación que fortalece las capacidades y la gobernanza, y mejora, así, la vida de las personas.

⁴⁴⁰ Banco Mundial. Perú: Acciones Estratégicas para la Seguridad Hídrica. Diagnóstico de Seguridad Hídrica. Washington, DC, Banco Mundial, 2023, p. 57.

⁴⁴¹ Texto basado en el elaborado por Manuel Mavila, coordinador nacional del Programa de Pequeñas Donaciones del GEF (PPD), con contribuciones de Dina Farfan y Jan R. Baiker (Acemaa), y en alianza con la comunidad campesina Chillca, Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (Unsaac), Pontificia Universidad Javeriana – Bogotá (Colombia). Disponible en: <https://www.undp.org/es/peru/blog/conectando-conocimiento-para-la-resiliencia-hidrica-en-los-andes>

5.3.2. La gobernanza del cambio climático y de la gestión de riesgos de desastres: una breve mirada

El cambio climático es una realidad global y nacional, con desafíos y oportunidades para el desarrollo humano. De la forma como se enfrente y aproveche depende que el Perú, uno de los países más vulnerables a sus efectos, avance en la ruta del desarrollo humano sostenible.

Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible.

Como ha señalado el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, el sistema climático está cambiando como consecuencia de las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por diferentes actividades humanas durante los últimos siglos, lo que ha causado el calentamiento de la atmósfera, los océanos y la superficie terrestres. Estos efectos del cambio climático, a su vez, están provocando, y provocarán, diversas alteraciones a los ecosistemas del planeta de los que depende la vida humana.⁴⁴² Los efectos de este fenómeno global sobre el Perú incluyen pérdidas económicas, en particular en el sector agrícola y en el sector transporte. Estas afectaciones se relacionan, entre otros aspectos, con el mayor impacto de eventos como el fenómeno de El Niño, en un contexto de calentamiento global, con consecuencias serias sobre la integridad de las personas y de sus medios de vida.

Otras consecuencias negativas son la pérdida de la superficie glacial, como se mencionó en el acápite anterior, o el mayor impacto de los incendios forestales. Por otro lado, el cambio de las condiciones medias y la variabilidad climática están alterando el rango geográfico y la estacionalidad de muchas enfermedades transmitidas por vectores que dependen de dichas condiciones climáticas, como es el caso del dengue o la malaria.⁴⁴³ Los actuales objetivos y metas del desarrollo sostenible a nivel global están alineados con esta realidad de afectaciones multidimensionales, en particular a través del ODS 13: adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Los conocimientos acumulados hasta hoy sobre el cambio climático permiten suponer razonablemente que es posible que se produzca un escenario en el que los trastornos del clima, derivados del incesante calentamiento global, alcancen una dimensión capaz de detener y revertir el progreso económico y social del Perú. Dicho de otro modo: en el largo plazo, lo peor está por venir, y esto cobra especial significado cuando de desarrollo humano se trata. En efecto, las alteraciones climáticas, que en lo inmediato reducen el bienestar y destruyen los activos de las personas, pueden desencadenar procesos que conduzcan, en el mediano y largo plazo, a un sustancial deterioro de las capacidades y oportunidades en nutrición, salud, educación e ingresos. Tal es la perspectiva, sobre todo, en el caso de las familias más pobres, que difícilmente recuperan sus medios de vida y sus activos, o solo lo hacen muy lentamente. Si, además, las crisis del clima interactúan con perturbaciones de los mercados, y debilidad o ausencia de apoyo estatal, es posible que se desate una espiral descendente que atrape a las personas y familias en un precario nivel de desarrollo humano del que sea muy difícil escapar.

Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible.

Por lo señalado, la gobernanza climática constituye una prioridad en el Perú, tanto por el lado poblacional —y especialmente para los habitantes de los territorios más vulnerables y expuestos— como por el lado productivo, en particular para las actividades de mayor vulnerabilidad frente a los impactos del cambio climático, que en muchas ocasiones también son las labores de las personas más vulnerables.

La gobernanza climática consiste en los procesos y políticas públicas de adaptación al cambio climático y de mitigación de gases de efecto invernadero. Estos procesos y políticas se deben construir de tal manera que hagan posible la participación efectiva de los actores públicos, privados y de la sociedad civil en la toma de decisiones, el manejo de los conflictos, y la construcción de los consensos, sobre la base de responsabilidades, metas y objetivos claramente definidos en cada uno de los niveles de gobierno.⁴⁴⁴

⁴⁴² IPCC. Cambio Climático 2013. Base de ciencia física. Afirmaciones principales del Resumen para responsables de políticas. Berna, WMO-UNEP, 2014.

⁴⁴³ Ministerio del Ambiente. Política Nacional: Estrategia Nacional ante el Cambio Climático al 2050. Lima, Ministerio del Ambiente, 2024. pp. 10-17.

⁴⁴⁴ Ley Marco sobre Cambio Climático del Perú, de 2018.

Precisamente, la débil gobernanza climática y las débiles capacidades de los actores estatales y no estatales es una de las causas identificadas para la problemática enfrentada por la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático al 2050 del Perú. Respecto de lo primero, la citada estrategia resalta que, a pesar de diversas mejoras en el marco normativo y la existencia de diversos mecanismos de coordinación, subsiste un déficit de articulación entre los distintos actores involucrados en las políticas, planificación e inversión en materia de adaptación y mitigación frente al cambio climático, campos que presentan características transectoriales, multinivel y que exigen la cooperación público/privada, así como el involucramiento de diversos actores de la sociedad civil. Por otro lado, con relación al déficit de capacidades, estas se expresan, por ejemplo, en una reducción de la ejecución del presupuesto público, a pesar del aumento formal de las asignaciones. Otro aspecto del problema público es la falta de formación general y especializada en materia de cambio climático en la administración pública.⁴⁴⁵

Es importante recordar, al hacer un diagnóstico integral, que esta dimensión de la gobernanza se encuentra también entre las debilidades de la gobernanza ambiental identificadas en la Política Nacional del Ambiente al 2030. Estas incluyen la existencia de un marco normativo ambiental no armonizado, la deficiente implementación de la gestión ambiental descentralizada, la insuficiente participación de la población en materia ambiental, la inadecuada ocupación del territorio orientada por un enfoque ambiental, las debilidades en materia de generación de conocimiento e innovación, así como en la gestión de la información.⁴⁴⁶

Asimismo, un elemento de contexto que complejiza el actuar del Estado frente a la agenda climática es el alto porcentaje de actividades informales que existen en el país, además de la creciente importancia de las economías ilegales. Por un lado, estas actividades económicas son poco intensivas en tecnología, por lo que puede haber impactos ambientales agregados muy importantes, como es el caso del transporte público o de la minería informal.⁴⁴⁷ Por otro lado, pueden causar más dificultades para la adaptación al cambio climático. Un caso ilustrativo es la ocupación informal o ilegal de zonas altamente vulnerables a eventos climáticos extremos. Como indica la Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres al 2050, el Perú ha crecido de forma acelerada, con limitada planificación del territorio, y sin considerar las características, capacidades y condiciones territoriales, lo cual genera altos índices de vulnerabilidad.⁴⁴⁸

¿Qué gobernanza climática necesitamos para los próximos años? De acuerdo con la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático al 2050, la gobernanza deseada debe incorporar los siguientes elementos:

- a. Desarrollo de capacidades en la administración pública, incluyendo los sectores ambientales, considerando la investigación, monitoreo, desarrollo e innovación en materia de políticas de adaptación y de mitigación, así como la incorporación en la planificación, presupuesto e inversión de enfoques transversales como los de género, interculturalidad y el enfoque intergeneracional. También se deben desarrollar capacidades para aprovechar oportunidades que mejoren la competitividad y productividad de las actividades económicas mediante medidas que contribuyen, a su vez, a atender la agenda climática. Esto último incluye el aprovechamiento de conocimientos y saberes ancestrales y tradicionales.
- b. Contribuir a aumentar las capacidades de los actores no estatales para implementar medidas de adaptación y mitigación del cambio climático.
- c. Fortalecer los mecanismos de articulación y diálogo multinivel (nacional/subnacional), así como los espacios de coordinación entre el Estado y la sociedad civil, como la Comisión Nacional sobre Cambio Climático o la Plataforma de los Pueblos Indígenas.

Estos componentes son complementados por aquellos previstos en la Política Nacional del Ambiente al 2030, que propone armonizar el marco normativo ambiental, impulsar la gestión territorial, ampliar la participación ciudadana en espacios de coordinación, así como lograr una adecuada gestión descentralizada.

Por otro lado, debemos recordar que el Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013 ya planteó recomendaciones coincidentes en buena medida con las que acabamos de reseñar. En particular, en materia de institucionalidad, el informe destacó la importancia de establecer vínculos con las políticas de ordenamiento territorial, de seguridad alimentaria, de gestión de recursos hídricos (en particular frente a las situaciones de estrés hídrico) y de gestión de riesgos de desastres.

Junto a estas medidas de gobernanza de alcance nacional, u orientadas a los niveles subnacionales de gobierno, debe prestarse atención a las respuestas de gobernanza comunitaria, es decir, iniciativas impulsadas por los actores sociales organizados en

⁴⁴⁵ Ministerio del Ambiente. Política Nacional: Estrategia Nacional ante el Cambio Climático al 2050. Lima, Ministerio del Ambiente, 2024. pp. 66-70.

⁴⁴⁶ Ministerio del Ambiente. Política Nacional del Ambiente al 2030. Lima, Minam, 2021. pp.- 12-14.

⁴⁴⁷ Paz, Martín; Avendaño, Andrea; Caballero, Arturo; y Gozalo Valeria. Joining the dots of Informality and Climate Change: A Discussion Paper for Practitioners. Lima, KAS-EKLA, 2015.

⁴⁴⁸ Presidencia del Consejo de Ministros. Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres al 2050. Lima, PCM, 2021.



© Nuria Ángeles / PNUD Perú / IDH

sus territorios. Corresponde hacer notar que muchas de estas prácticas, incluso de origen ancestral, son ahora retomadas y reconocidas bajo la denominación moderna de “siembra y cosecha de agua”. La comunidad campesina andina, por ejemplo, posee una estructura organizativa que le permite adaptarse y enfrentar el cambio climático median-

te la dispersión del riesgo. Esta práctica consiste en distribuir las chacras y sembríos por pisos ecológicos y con diferentes tiempos de maduración. En materia de gobernanza, lo que corresponde frente a esta rica experiencia es el apoyo estatal más decidido, así como el acompañamiento y difusión de buenas prácticas.

Gobernanza de los recursos hídricos y gobernanza climática

RECUADRO 21

Un elemento que conecta a la gobernanza de la gestión de los recursos hídricos (ver sección anterior de este capítulo) y la gobernanza climática es la vinculación de ambas con la gestión del riesgo de desastres. Por ello, no sorprende la enorme coincidencia de los diagnósticos que comparten estos asuntos sobre los déficits de gobernanza. Así, todas las causas directas que explican la alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de los desastres en el territorio (de acuerdo con la Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres al 2050) están conectadas a los déficits de gobernanza que hemos identificado en materia de los recursos hídricos y el cambio climático:

- 1. La insuficiencia o bajo cumplimiento de los instrumentos normativos y regulatorios que deberían orientar la ocupación y uso adecuado del territorio. Esto incluye a la debilidad en la incorporación e integración de la gestión del riesgo de desastres en las inversiones públicas y privadas.
- 2. El débil desarrollo e implementación de mecanismos y estrategias en materia de preparación, respuesta y recuperación, sobre todo a nivel local. Además, las intervenciones de rehabilitación y reconstrucción desarticulados e inconclusos sin enfoque de prevención y reducción de riesgos.
- 3. Una deficiente gestión de la información y del conocimiento en materia de gestión del riesgo de desastres, a lo que se suma la producción dispersa, desarticulada y puntual de estudios e investigaciones.
- 4. Una sociedad que carece de las capacidades suficientes y de una comprensión adecuada del riesgo de desastres.

5. La deficiente articulación entre sector público y sector privado para la recuperación posdesastres, además de las deficiencias para dar una respuesta oportuna cuando ocurren emergencias y desastres, y para la reparación de los daños bajo condiciones de desarrollo sostenible.

Como señala la Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, “el incremento de informalidad y la vulnerabilidad ante desastres impide que las personas y los hogares accedan a las oportunidades que se presentan en distintos ámbitos, y que enfrenten los riesgos que deterioran su nivel de bienestar”; en otras palabras, puede impactar directamente en el desarrollo humano. Los déficits de gobernanza identificados “conducen inevitablemente a la generación de nuevos riesgos, a la existencia de poblaciones cada vez más vulnerables, a medios de vida menos resilientes y, por ende, a la exclusión social de estos sectores de población en situación de pobreza y con deficientes condiciones y calidad de vida”.

Tampoco sorprende que el tipo de medidas necesarias para mejorar la gestión de riesgos de desastres sean similares a las que deberían ayudarnos a fortalecer la gobernanza climática y la de recursos hídricos. Por ejemplo, el Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres propone adoptar medidas para fortalecer las capacidades, tanto las gubernamentales, en todos los niveles de gobierno, como las de los actores no estatales. También plantea mejorar los mecanismos de articulación de los actores, y los que permiten incorporar los objetivos de gestión de riesgos en la inversión. Además, resalta la necesidad de incorporar de forma transversal enfoques, como el de género y el intercultural, en las acciones de gestión de riesgo de desastres.

Como hemos señalado, la gobernanza hídrica, climática y la gestión de riesgos de desastres requieren de un enfoque territorial. Desde esta perspectiva, la gobernanza de los recursos naturales debe articularse con diversas políticas públicas (desde la seguridad ciudadana hasta la política intercultural), vinculando a los tres niveles de

gobierno, promoviendo la acción conjunta de la ciudadanía y las autoridades. De esta manera se mejoraría la efectividad del sistema político en la dimensión de la sostenibilidad. Los resultados del Encuentro Oriente del proyecto Tejiendo Ciudadanía del PNUD son concordante con estas conclusiones (ver cuadro 33).

⁴⁴⁹ Presidencia del Consejo de Ministros. Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres al 2050. Lima, PCM, 2021. p. 15-17.

Desafíos identificados y soluciones emergentes en materia de ordenamiento territorial, conectividad y diversificación productiva

CUADRO 33

Tejiendo Ciudadanía	
Desarrollo económico sostenible: ordenamiento territorial, conectividad y diversificación productiva	
Desafíos identificados	Soluciones emergentes
Desorden en la gestión de los territorios	Fortalecer los gobiernos subnacionales
Limitaciones burocráticas	Implementar una política de ordenamiento territorial para la Amazonía
Baja conectividad y brechas de infraestructura	Poner en valor las actividades de conservación del bosque
Crecimiento de las actividades criminales	Impulsar la conectividad
Limitada fiscalización de las actividades económicas legales	Mejorar la transparencia y acceso a la información Respetar a los pueblos indígenas Desarrollar y fortalecer capacidades de productores locales Fortalecer el control de las economías ilegales

Fuente: Resultados del encuentro oriente del proyecto Tejiendo Ciudadanía del PNUD.



© Nuria Angeles Tapia / PNUD Perú / IDH

Actores y capacidad de actuación

Si la Nación de igual modo que la sociedad, está formada por hombres y mujeres; y siendo el Estado la organización política de la sociedad, se comprende y deduce de este lógico encadenamiento, que vuestro poder legislativo, que constituye parte integrante del Estado, refleja la opinión pública, de la cual no se puede excluir a la mujer, pues forma parte de la voluntad colectiva del Estado.

Zoila Aurora Cáceres [1920]⁴⁵⁰

Entre los problemas de vital importancia para el engrandecimiento definitivo y seguro del Perú está la incorporación del indígena peruano como elemento social en la vida ciudadana.

Miguelina Acosta [1925]

*Al fin comprendí
Al fin
Ya no retrocedo
Al fin
Y avanzo segura
[...] ¡Negra soy!.*

Victoria Santa Cruz [1940]

Y yo te digo: Cuando alguien se va, alguien queda.

César Vallejo [1939]

⁴⁵⁰ Carta al presidente de la Cámara de Diputados del Congreso del Perú, 1920.

El presente capítulo busca mostrar cómo los déficits en la capacidad de actuación afectan negativamente los vínculos entre sectores de la ciudadanía y el sistema político, lo que contribuye a reforzar las asimetrías de poder. Las mejoras, tanto en la efectividad del sistema político —optimizando el acceso equitativo a servicios y bienes públicos— como en las instituciones de participación y representación política, pueden contribuir a aumentar la agencia de mujeres, pueblos indígenas y pueblo afroperuano, y de las personas refugiadas y migrantes.

6.1. Igualdad de género, gobernabilidad y desarrollo humano⁴⁵¹

La gobernabilidad democrática y la igualdad de género son indivisibles e interdependientes: se refuerzan o debilitan mutuamente. En el contexto de las marcadas desigualdades subsistentes en el Perú, la gobernabilidad —además de requerir un sistema político efectivo y legítimo— demanda especiales esfuerzos para combatir las desigualdades sociales y de género en todas las áreas, potenciando la capacidad de actuación de las mujeres.

La persistencia de las desigualdades de género afecta a la gobernabilidad democrática y también configura una barrera para el desarrollo humano. Por ello, este supone procesos de empoderamiento y autonomía de las mujeres que implican, a su vez, una redistribución equilibrada del poder entre hombres y mujeres. Las restricciones que estas últimas enfrentan, debido a las normas sociales y culturales, formales e informales (tanto en la familia como en el mercado), causan respuestas adaptativas a la restricción de oportunidades que terminan perpetuando la desigualdad.

El sufragio femenino fue aprobado en el Perú recién en 1955,⁴⁵² tras lo cual —como ocurrió en muchos países de América Latina y el Caribe— la actividad política siguió siendo dominada por hombres, mientras las mujeres tuvieron que enfrentar numerosas barreras para acceder a las candidaturas y para ejercer los puestos electos. Estas barreras existían tanto en el plano legal como en el sociocultural, e incluían prácticas sociales de discriminación y prejuicios arraigados que limitaban el ejercicio pleno de los derechos políticos y el uso del espacio público. Junto con la pérdida de liberta-

des políticas, derivada de los regímenes autoritarios o las limitaciones al ejercicio de los derechos que podían subsistir en los regímenes democráticos, la situación de desarrollo humano de las mujeres se agravaba al tener que enfrentar dichas barreras.⁴⁵³

En este contexto, las reivindicaciones feministas dirigidas al Estado peruano han impulsado históricamente el logro de mayores niveles de igualdad para las mujeres, gracias a políticas públicas que han sido claves para la construcción de nuevas relaciones de poder, lo que, a su vez, contribuye decisivamente al fortalecimiento de la democracia. Las políticas enfocadas en procesos de transversalización reconocen y evalúan el impacto diferenciado de género de la acción del Estado y amplían su actuación institucional en torno a la igualdad de género.⁴⁵⁴ Es importante reconocer los avances alcanzados en sucesivos gobiernos en materia de institucionalidad para estas políticas, desde la creación en 1996 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables⁴⁵⁵ hasta el desarrollo de una red de entidades públicas especializadas en atender distintas demandas de las mujeres.

6.1.1. La persistencia de las desigualdades de ingreso por género⁴⁵⁶

Una evidencia de la persistencia de las desigualdades de género se encuentra en la situación de los ingresos monetarios. Los avances alcanzados en la igualdad de género respecto al acceso a derechos básicos como la salud y la educación contrastan con la persistencia de las diferencias de ingreso. Así, al año 2023, el ingreso promedio por el trabajo de las mujeres fue de cerca de 1,405 soles, cifra menor en 468 soles al ingreso promedio de los hombres (1,874 soles); es decir, el ingreso de las mujeres significó solo el 75% del ingreso de los hombres. En el área urbana, las mujeres percibieron cerca de 1,527 soles, cifra menor en 545 soles al ingreso de los hombres (2,072 soles). En el área rural, las mujeres tuvieron un ingreso promedio de 667 soles, cifra inferior en 333 soles a lo registrado en el ingreso masculino promedio (cerca de 1,000 soles). Sin embargo, en 2023 el ingreso promedio por trabajo de las mujeres creció en 12.7% (158 soles), mientras que el ingreso de los hombres lo hizo en 8.5% (147 soles) en comparación al año anterior (*ver figura 99 en la siguiente página*).

⁴⁵¹ Para la preparación de esta sección, contamos con la mentoría de Alma Espino. También agradecemos los comentarios de la Unidad de Género de la oficina del PNUD Perú.

⁴⁵² Ley N.º 12391, norma que permitía a las mujeres mayores de edad y alfabetizadas tener el derecho a elegir y ser elegidas.

⁴⁵³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Construir sociedades democráticas fuertes. Avanzar en la igualdad de género en América Latina y el Caribe. Nueva York, PNUD, 2024. pp. 8-9.

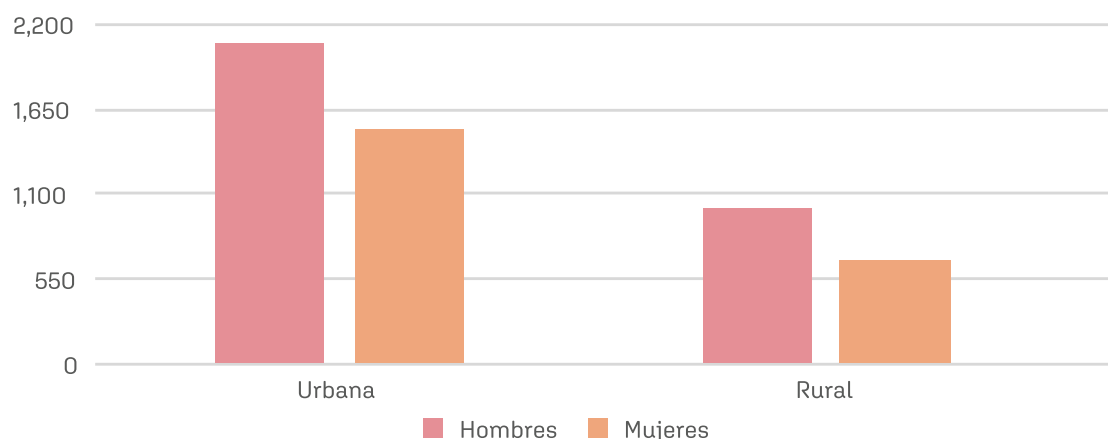
⁴⁵⁴ Para lograr un mayor impacto en dichas políticas es necesario atender las consideraciones de género desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisión hasta la fase de implementación, tratando de tener una influencia en las metas, las estrategias y la distribución de recursos, y buscar una transformación sustantiva en la operacionalización de políticas y programas públicos.

⁴⁵⁵ Denominado originalmente Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (Promudeh).

⁴⁵⁶ Esta sección está basada en la información obtenida de INEI. Perú: Brechas de Género, 2024: Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres. Lima, INEI, 2024.

Ingreso promedio mensual (en soles) proveniente del trabajo de mujeres y hombres, según área de residencia, en el año 2023

FIGURA 99



Fuente: INEI. *Perú: brechas de género*, 2024.

Uno de los motivos principales que explican esta situación desigual es el hecho de que muchas mujeres trabajan menos horas en actividades remuneradas, y pasan, en cambio, más tiempo en actividades no remuneradas al cuidado de sus familias. El 41.4% de las mujeres crea su propio empleo y un 13.2% son trabajadoras familiares no remuneradas, por lo que obtienen menores ingresos o no perciben ingresos propios. Estas restricciones también reducen el margen de negociación que ellas tienen en el mercado laboral. Dedicarse a las labores de cuidado, como la crianza de los niños, de los adultos mayores o de las personas enfermas, reduce la experiencia laboral remunerada, y afecta el nivel de sus salarios. Debemos resaltar aquí que su autonomía económica (“la posibilidad de generar y controlar sus propios recursos”) se “expresa también en un conjunto de determinantes vinculados a la división sexual del trabajo”. Además, debe considerarse que algunas están en posiciones de vulnerabilidad más acentuadas, como las mujeres indígenas, las afrodescendientes y las trabajadoras del hogar.⁴⁵⁷

A pesar de que en términos educativos las mujeres —principalmente las jóvenes— están ahora más preparadas que los hombres, esto no se refleja aún en sus ingresos. Se debe, en parte, a que la mayoría de ellas estudia especialidades profesionales

o técnicas que son menos remuneradas, como la educación o el servicio social. Las carreras mejor pagadas siguen siendo vistas en la sociedad peruana como más “masculinas”. A ello debe sumarse la discriminación de género en el mercado laboral y las brechas en la participación en el mercado laboral, en ingresos y como propietarias de Mypes.⁴⁵⁸

Desde una mirada territorial (ver figura 100), la brecha de género más amplia respecto al ingreso promedio proveniente del trabajo se registró en los departamentos de Pasco, Moquegua y la región Lima. Esto se debe a la importancia que tienen en estas circunscripciones las actividades manufactureras y mineras, sectores que cuentan con remuneraciones relativamente elevadas y que ocupan mayoritariamente los hombres.

En cambio, Ucayali es donde se registra la menor brecha de ingresos, seguido por Apurímac y Loreto. Estos son departamentos cuyos principales sectores de ocupación son el comercio, los restaurantes y los hoteles.

Esta desigualdad de ingresos tiene un correlato con las oportunidades de participación electoral y la vida política en general, las que requieren, entre otros aspectos, de recursos económicos. De esta manera, se conectan las desigualdades en ingreso y desarrollo humano con las brechas en el ejercicio de la ciudadanía política y la capacidad de actuación.⁴⁵⁹

⁴⁵⁷ Dador, Jennie y Hernández, Wilson. Balance de investigación 2016-2021 y agenda 2021 - 2026: Desigualdades de género y violencia contra las mujeres. Lima, CIES-GRADE, 2022.

⁴⁵⁸ Dador, Jennie y Hernández, Wilson. Balance de investigación 2016-2021 y agenda 2021 - 2026: Desigualdades de género y violencia contra las mujeres. Lima, CIES-GRADE, 2022.

⁴⁵⁹ Defensoría del Pueblo. Impacto de la paridad y alternancia en las elecciones generales 2021 y desafíos pendientes. Informe de Adjuntía n.º 025-2021-DP. Lima, Defensoría del Pueblo, 2021. p.23

⁴⁶⁰ Cepal. Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Cepal, 2017. p.15

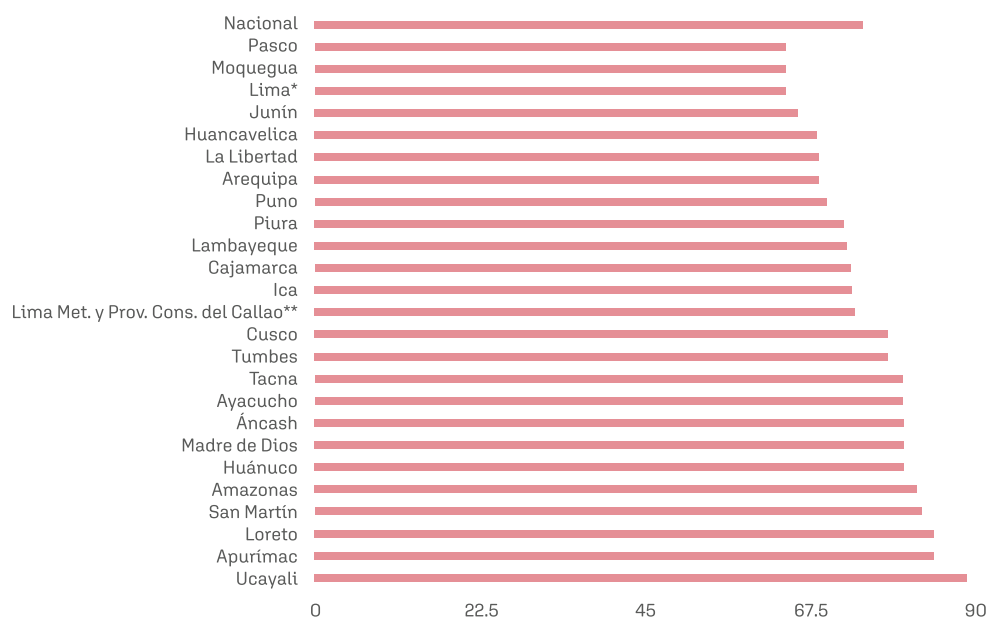
⁴⁶¹ Defensoría del Pueblo. Supervisión de la implementación de la Ley N.º 31155: Acoso político contra las mujeres. Informe Defensorial N.º 004-2023-DP/ADM. Lima, Defensoría del Pueblo, 2023. p.4.

⁴⁶² Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Impacto y consecuencias de la violencia contra las mujeres. Lima, MIMP, 2017. pp. 13-19

⁴⁶³ El índice de desarrollo de género mide las diferencias de género en los logros en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: la salud (medida por la esperanza de vida al nacer de mujeres y hombres), el conocimiento (medido por los años de escolarización esperados de mujeres y hombres para los niños y los años medios de escolarización para los adultos de 25 años o más) y el nivel de vida (medido por el INB per cápita estimado de mujeres y hombres).

Brecha entre el ingreso promedio mensual proveniente del trabajo de las mujeres y el ingreso promedio mensual proveniente del trabajo de los hombres, 2023

FIGURA 100



Fuente: INEI. Perú: brechas de género, 2024.

[*] Comprende 43 distritos de Lima Metropolitana y 7 distritos de la Provincia Constitucional del Callao.

[**] Comprende las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.

6.1.2. Tres cuestiones claves para las mujeres: representación política, protección de derechos y la participación en la administración pública

La mayor participación de las mujeres en la esfera pública, ocupando ámbitos antes reservados exclusivamente a los hombres, es resultado de las demandas y acciones de varias generaciones de mujeres. No obstante, subsiste un orden de género resistente a la transformación: ellas acceden al ámbito público en inferioridad de condiciones económicas, sociales o culturales, y participan en ocupaciones o profesiones consideradas “femeninas”, con menor valoración social y monetaria que otras vistas como “masculinas”. Además, su participación siempre está atravesada por el lugar que ocupan en el ámbito privado, por lo que sus roles de cuidadoras y trabajadoras domésticas no remuneradas les imponen dobles jornadas de trabajo, con las dificultades y costos que esto produce.⁴⁶⁰ En el caso peruano, además, la violencia y acoso que sufren las mujeres constituyen barreras para su participación y el ejercicio de sus derechos políticos,⁴⁶¹ con efectos negativos sobre sus ingresos, su salud física y mental, y sobre el bienestar de sus hijas e hijos.⁴⁶²

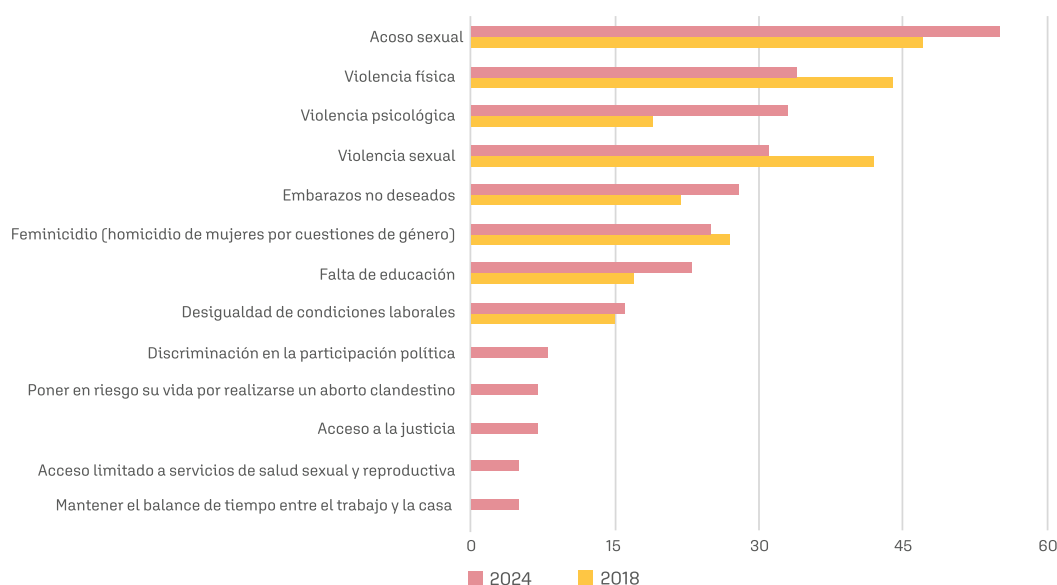
Como hemos visto en el diagnóstico de este informe, las desigualdades en las condiciones de desarrollo humano afectan especialmente a las mujeres. El PNUD ha desarrollado dos índices sobre la materia. Así, el índice de desarrollo humano relativo al género (IDG)⁴⁶³ para el Perú para el año 2023 muestra que el IDH femenino fue de 0.777, una cifra inferior al 0.810 correspondiente a los hombres, lo que da como resultado un valor del IDG de 0.959, que ilustra la brecha existente. Por otro lado, el índice de desigualdad de género⁴⁶⁴ para el Perú en el año 2023 tuvo un valor de 0.340, mejorando los valores de los años 2022 (0.341), 2021 (0.342) y 2020 (0.373). Cabe indicar que, en este segundo índice, una caída en el valor expresa una mejora. En este caso, esto se explica, especialmente, por la mejora en la representación en el Congreso de la República.

Las políticas públicas que han buscado alentar la participación de las mujeres en la vida política han contribuido, sin duda, a aumentar su presencia en los principales cargos electos del país. En particular, las normas sobre paridad y alternancia han llevado a alcanzar un número récord de parlamentarias electas, así como un aumento de la proporción de mujeres respecto del total de congresistas (38%), tal como vimos en capítulo 2. Además, también ha llevado a que más mujeres hayan formado parte de las fórmulas presidenciales en las elecciones de 2021, y, de hecho, una de ellas es la actual presidenta de la República.

⁴⁶⁴ El índice de desigualdad de género mide las desigualdades de género en tres dimensiones clave: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. La salud reproductiva se mide por la tasa de mortalidad materna y las tasas de natalidad adolescente; el empoderamiento, por la proporción de escaños parlamentarios ocupados y la población con al menos algún nivel de educación secundaria por cada género; y la participación en el mercado laboral, por las tasas de participación en la fuerza laboral de mujeres y hombres.

Percepción sobre los principales problemas que afectan a las mujeres y niñas peruanas

FIGURA 101



Fuente: Ipsos Perú.

Un reciente estudio muestra que el aumento del número de mujeres en el Congreso peruano, en particular tras la aplicación de la paridad y alternancia, ha tenido implicancias en la agenda legislativa y en la dinámica política del Parlamento: hay una mayor producción legislativa en temas relacionados con los derechos de las mujeres y la equidad de género. No obstante, no es posible afirmar que el número de mujeres implique automáticamente una mayor influencia positiva en la creación de políticas públicas destinadas a representar sus intereses.⁴⁶⁵

Además, las mujeres siguen enfrentando serias amenazas durante el ejercicio de su vida política. De todas ellas, sin duda la violencia en sus diferentes formas constituye la cuestión más grave. Hay que comprender que esta situación ocurre dentro de un contexto general donde el acoso y la violencia sexual, la física y la psicológica son percibidos como los problemas principales que afectan a las mujeres y niñas en el Perú (*ver figura 101*). La gravedad de esta situación fue destacada en el capítulo 4, en lo referido al desafío de la inseguridad ciudadana.

Aunque recientemente el marco normativo para la prevención del acoso político ha mejorado, se siguen presentando casos de este fenómeno. Al respecto, entre el 2020 y el 2022, la Defensoría

del Pueblo registró 12 casos de acoso político, mientras el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables registró otros 12. Por otro lado, el Jurado Nacional de Elecciones reportó 21 casos durante las Elecciones Regionales y Municipales de 2022.⁴⁶⁶ Esto, sin embargo, es solo una muestra limitada del fenómeno.

Respecto a la presencia de mujeres en la administración pública,⁴⁶⁷ esta también muestra una mejora: se ha alcanzado un promedio nacional cercano a la paridad (51% hombres y 49% mujeres). Sin embargo, siguen existiendo sectores con una mayor presencia de mujeres y otros con una clara mayoría de hombres, mientras la brecha persiste en el nivel directivo. Respecto de los niveles de gobierno, es mayor la presencia masculina en los gobiernos locales, y mayor la presencia de mujeres en los gobiernos regionales (que tienen a su cargo servicios como educación y salud) (*ver figura 102*).

Al observar la proporción de mujeres a nivel de los ministerios, el índice mayor lo encontramos en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Le siguen los sectores Salud y Educación, actividades que han estado tradicionalmente ligadas a las labores de cuidado a cargo de las mujeres (*ver figura 103*).

⁴⁶⁵ Los temas predominantes en las iniciativas legislativas de las parlamentarias durante los últimos años han sido la economía, la banca y las finanzas en primer lugar, y la seguridad social en segundo término, cuestiones que han sido históricamente relacionadas con actores masculinos. Chávez Aliaga, Ariadna. Paridad e intereses de las mujeres: El impacto de la creciente presencia de las parlamentarias femeninas en el comportamiento legislativo peruano (2016-2023). Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno. Lima, PUCP, 2024.

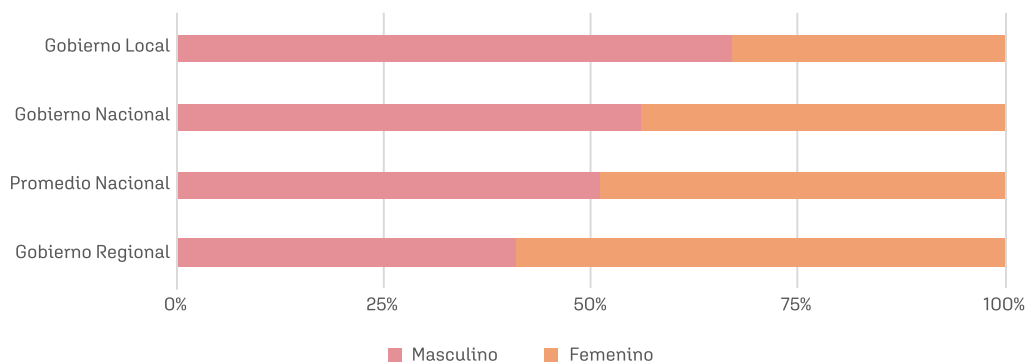
⁴⁶⁶ Defensoría del Pueblo. Supervisión de la implementación de la Ley N.º 31155: Acoso político contra las mujeres. Informe Defensorial n.º 004-2023-DP/ADM. Lima, Defensoría del Pueblo, 2023.

⁴⁶⁷ Respecto a los datos de la presencia de las mujeres en la administración pública, utilizamos Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. La Mujer en el Servicio Civil Peruano – 2024. Lima, Servir, 2024.

⁴⁶⁸ Por cargo directivo entendemos a la persona que es servidor civil y que “desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial”, incluyendo a los vocales de los Tribunales Administrativos. Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. La mujer en el servicio civil peruano – 2024. Lima, Servir, 2024, p.33.

Distribución de la población trabajadora por nivel de gobierno entre los años 2017 y 2022 (promedio)

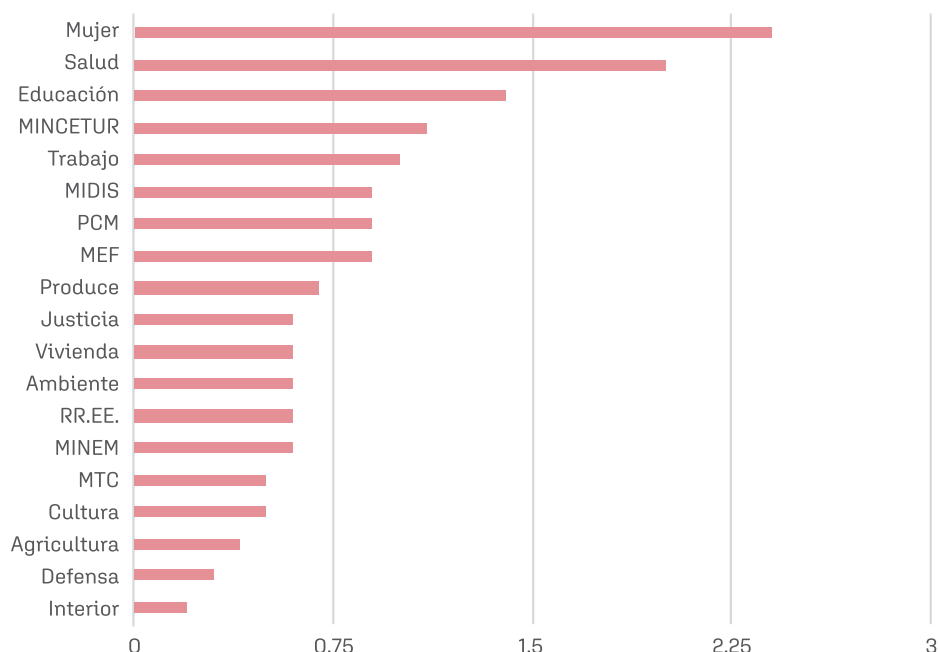
FIGURA 102



Fuente: MTPE y Servir.

Índice de paridad por sector gubernamental en el año 2022

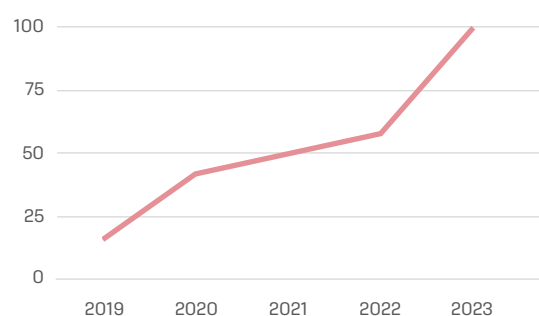
FIGURA 103



Fuente: Servir, 2024.

Número de entidades que, al menos una vez al año, reportaron denuncias de hostigamiento sexual laboral, entre los años 2019 y 2023

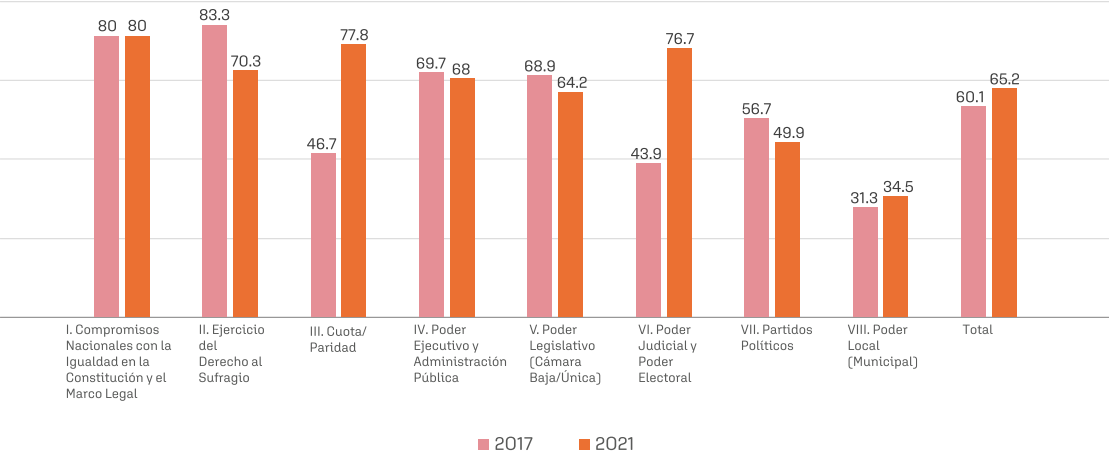
FIGURA 104



Fuente: Servir, 2024.

Sin embargo, cuando miramos el campo directivo, la situación deja de ser paritaria y muestra un patrón en donde los hombres ocupan la mayor parte de los cargos de mayor nivel,⁴⁶⁸ con la excepción del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Además, el porcentaje de mujeres supera el 40% en el Ministerio Público, en el Mincetur, en los Organismos Constitucionalmente Autónomos, y en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Además, las mujeres dentro de la administración pública también son víctimas de acoso y hostigamiento, lo que aumenta a lo largo del tiempo el número de entidades que reciben denuncias de hostigamiento sexual laboral (*ver figura 104*), en particular en las entidades del nivel nacional de gobierno, con el 76.1% de las denuncias recibidas. Es importante considerar, sin embargo, que este último dato puede estar relacionado con las mayores



Fuente: Proyecto Atenea.

capacidades existentes en dichas instituciones para poder atender estos casos.

Por otra parte, el índice de paridad política, elaborado por el proyecto Atenea, muestra avances —salvo en el ejercicio del derecho al sufragio—, en especial en la dimensión que evalúa las cuotas o paridad (*ver figura 105*).

En síntesis, aunque ha habido mejoras en lo que toca al marco legal y a la presencia de las mujeres en las actividades políticas (lo que, a su vez, ha tenido un impacto en la dinámica del ejercicio de las funciones públicas y de representación), aún

quedan brechas por cerrar. En particular, persisten brechas respecto a la presencia de mujeres en los cargos directivos, a la incorporación efectiva de sus intereses generales en el proceso de desarrollo de normas y políticas públicas, así como en los esfuerzos por mejorar las garantías para sus derechos, incluyendo medidas para eliminar las desigualdades de ingreso. Además, las mujeres deben tener la oportunidad de hacer vida política y ocupar espacios públicos libres de la violencia, acoso y hostigamiento. Abordar y resolver este conjunto de desafíos fortalecerá su capacidad de actuación.

Violencia digital contra las mujeres

RECUADRO 22

En contextos de polarización política y debilitamiento democrático, las instituciones y actores políticos enfrentan una creciente desconfianza ciudadana que se manifiesta en el espacio digital a través de una serie de críticas que suelen recurrir a formas violentas del lenguaje. En ese marco, las mujeres que ocupan cargos de representación o participan activamente en el debate político están particularmente expuestas a formas de violencia digital que, además de criticar su accionar, buscan deslegitimar su presencia pública y disminuir su participación en el debate político.

Con el objetivo de comprender mejor estos fenómenos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo implementó eMonitor+, una herramienta de escucha social que, a través del uso de inteligencia artificial, detecta y analiza la presencia de comunicación tóxica y discursos de odio en la conversación política digital.⁴⁶⁹ Entre el 1 de febrero y el 30 de septiembre del 2024, eMo-

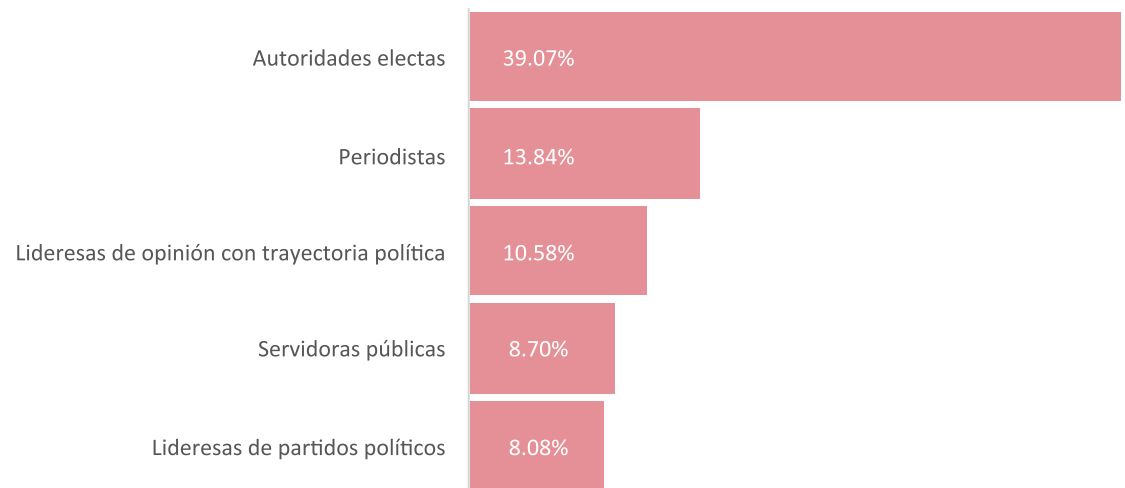
nitor+ identificó que una de cada cuatro publicaciones tóxicas registradas en este período contenía ataques dirigidos a mujeres (1,597 casos), de los cuales 395 correspondían a discursos de odio y 78 a violencia basada en género.

En el análisis de estas publicaciones se encontró que, en una de cada cuatro (26.24%) se utilizan estereotipos y narrativas estigmatizantes para desacreditarlas. Se cuestiona su capacidad e inteligencia (92 casos) y se las deshumaniza mediante insultos comparativos con animales u objetos (74 casos). Además, se minimiza su autonomía política, representándolas como subordinadas a figuras de poder, frecuentemente de género masculino (69 casos). La ridiculización (63 casos) se expresa en burlas y mofas que trivializan su participación, mientras que los ataques a su apariencia física (54 casos) y vida privada (39 casos) buscan desvalorizarlas con referencias a su cuerpo, vestimenta o relaciones personales. También se recurre a la patologización

⁴⁶⁹ eMonitor+ analiza una muestra de 1,254 cuentas de Facebook y Twitter seleccionadas con base en la teoría de la centralidad, la cual permite identificar actores clave dentro de una red según su nivel de agencia política y su capacidad de influencia en la toma de decisiones. En este sentido, la selección de cuentas incluye tres categorías de actores: (i) aquellos que participan directamente en la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones, como funcionarios de alto nivel y partidos políticos; (ii) actores cuyas opiniones inciden en estos procesos, como académicos y analistas; y (iii) actores cuyo alcance mediático puede generar cambios en la agenda pública, tales como líderes de opinión y medios de comunicación.

Destinatarias de los ataques

FIGURA 106



Fuente: Emonitor+ (PNUD)

de su comportamiento (17 casos), asociándolas con inestabilidad emocional o problemas mentales; y en menor medida, a su sexualización (11 casos), reduciéndolas a objetos de deseo.

Las principales destinatarias de estos ataques (ver figura 106) son las autoridades electas (39.07%); les atribuyen actos de corrupción, comisión de delitos o señalan que conforman redes de poder ilegítimas. En segundo lugar, las mujeres periodistas son blanco de ataques que buscan descalificar sus opiniones mediante alusiones a su supuesta parcialidad política, así como críticas a su apariencia física y vida privada. También se les acusa de estar sometidas a intereses políticos específicos, lo que cuestiona su objetividad e imparcialidad. En tercer lugar, aparecen las lideresas de opinión con trayectoria política, es decir, mujeres que han ocupado cargos de representación y continúan participando activamente en el debate público. Los ataques contra ellas se centran en presuntas irregularidades durante su gestión y en su supuesto alineamiento con ciertos sectores o figuras masculinas del debate político. En cuarto lugar, las servidoras públicas —especialmente las que integran el sistema de justicia— a quienes acusan

de ser parciales, asociándolas con supuestos actos delictivos y cuestionando su capacidad profesional mediante adjetivos estigmatizantes y descalificativos. Finalmente, las lideresas de partidos políticos, quienes —en el marco de la polarización política existente— son atacadas principalmente a partir de acusaciones de corrupción o terrorismo, presentadas de manera estigmatizante, que buscan deslegitimar su labor partidaria, descalificando su presencia e idoneidad para aspirar a cargos de representación.

La proliferación de publicaciones y contenidos digitales basados en estereotipos y narrativas estigmatizantes contra las mujeres tiene un efecto disuasorio significativo en su participación política. Según ONU Mujeres, la violencia contra las mujeres en política busca "coartar su participación y funciones políticas", especialmente cuando ellas ejercen labores de fiscalización o cargos de representación. Estas agresiones no solo afectan su reputación, integridad y seguridad, sino que también envían un mensaje intimidatorio para aquellas que aspiran a intervenir en política, pues se enfatiza la hostilidad del espacio político y se consolidan barreras estructurales que limitan su acceso al poder.

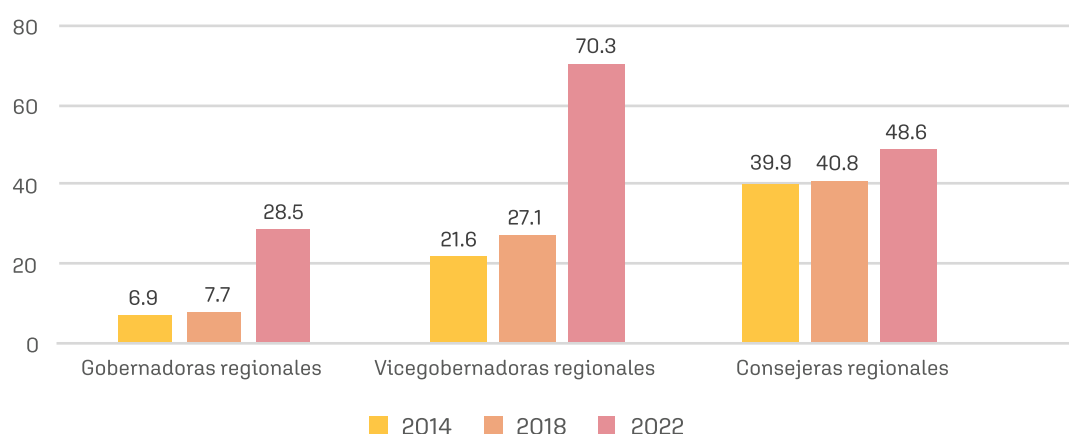
6.1.2. Un ejemplo positivo: la experiencia de la paridad y la alternancia

Las reglas de paridad y alternancia constituyen uno de los mecanismos más eficaces para impulsar una mayor representación de las mujeres en los cargos electos. La paridad implica que las listas o fórmulas deben contener un igual número de hombres y mujeres dentro de sus candidaturas. Por su parte, la alternancia significa que las listas y fórmulas deben ser intercaladas según el sexo de las personas postulantes, de manera que, si la lista es encabezada por una mujer, el siguiente postulante debía ser hombre, y así sucesivamente.

La aprobación en el año 2020 de la Ley 31030, norma orientada a garantizar la paridad y alternancia en las listas de candidatos, implicó un cambio sustantivo en la promoción de la participación de las mujeres en la vida política del país, con un impacto mucho mayor al logrado por la cuota de género. Fue, sin duda, un logro de "la insistencia y persistencia del movimiento feminista y de un movimiento amplio de mujeres; aliados institucionales articulados que han bregado por el cambio; así como haber podido permear la posición de nuevos

Porcentaje del total de candidaturas en elecciones regionales ocupadas por mujeres

FIGURA 107



Fuente: Infogob/DNEF-JNE.

actores políticos clave”, que aprovechó una ventana de oportunidad en el sistema político peruano.⁴⁷⁰

La nueva normativa reguló la aplicación inmediata de la paridad vertical (a lo largo de la lista) y la alternancia en las ubicaciones de hombres y mujeres a partir de las elecciones del 2021, extendiéndola a las fórmulas presidenciales (integradas por las candidaturas presidenciales, así como a la primera y segunda vicepresidencias), a las candidaturas al Parlamento Andino, a las consejerías regionales, y a los concejos municipales (provinciales y distritales). Sin embargo, la regulación de la paridad horizontal fue imperfecta, lo cual limitó su influencia en el porcentaje total de candidaturas presidenciales, a las gobernaciones regionales y a las alcaldías. El impacto de estos cambios en el nivel nacional ha sido descrito en el capítulo 2 del presente informe.⁴⁷¹

En el nivel subnacional, la aplicación de la Ley 31030 en las elecciones regionales y municipales del año 2022 (*ver figura 107*) llevó a alcanzar el más alto nivel de participación de mujeres, con un 43.5% de candidatas. Aumentó significativamente la proporción de mujeres candidatas y electas en cargos políticos subnacionales, a nivel de consejo (consejeras y regidoras), y con respecto a las vicegobernaciones regionales. Las mujeres representaron el 49% de las candidaturas a las consejerías regionales y regidurías provinciales, así como el 48% de las regidurías distritales. Tres de cada 10 candidaturas a las gobernaciones regionales fueron ocupadas por mujeres (siete de cada 10 en el caso de las vicegobernaciones).

No obstante, hubo áreas con avances parciales y hubo una continuidad en los patrones de exclusión de las mujeres, en particular respecto de las postulaciones a los cargos de gobernadora y alcaldesa. Así, solo dos mujeres fueron electas gobernadoras regionales, y las consejeras regionales solo ocupan el 28% del total de las consejerías electas. A nivel local, solo hubo un 8% de candidatas a las alcaldías provinciales y distritales: siendo las alcaldesas electas solo ocupan el 6% de las alcaldías provinciales y el 5% de las distritales (*ver figura 108*).⁴⁷²

Aunque existen aspectos normativos electorales que no han permitido lograr que más mujeres estén en puestos de representación política, es importante también prestar atención a los factores estructurales que influyen en estas brechas: la persistencia del acoso político, la desigualdad en el acceso a recursos destinados a las campañas electorales, la menor participación de las mujeres en las organizaciones políticas (en particular en los movimientos regionales), entre otros.⁴⁷³

Es importante señalar que, pese a los efectos positivos logrados, en el 2024 se modificó la norma de paridad y alternancia, mediante la Ley 32058. Se eliminó, así, la alternancia en las fórmulas presidenciales; ahora es suficiente que tengan “por lo menos, a una mujer o a un hombre en su conformación”, sea esa persona candidata a la presidencia o alguna de las vicepresidencias. La norma tampoco atiende el tema pendiente de la paridad horizontal en las elecciones subnacionales.

⁴⁷⁰ Llanos, B. (2022). La paridad legal ha llegado, ¿cómo va la paridad? Cambios, continuidades y desafíos en los derechos políticos de las mujeres peruanas. Segundo diagnóstico nacional de Atenea en Perú. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU Mujeres e IDEA Internacional, p. 70.

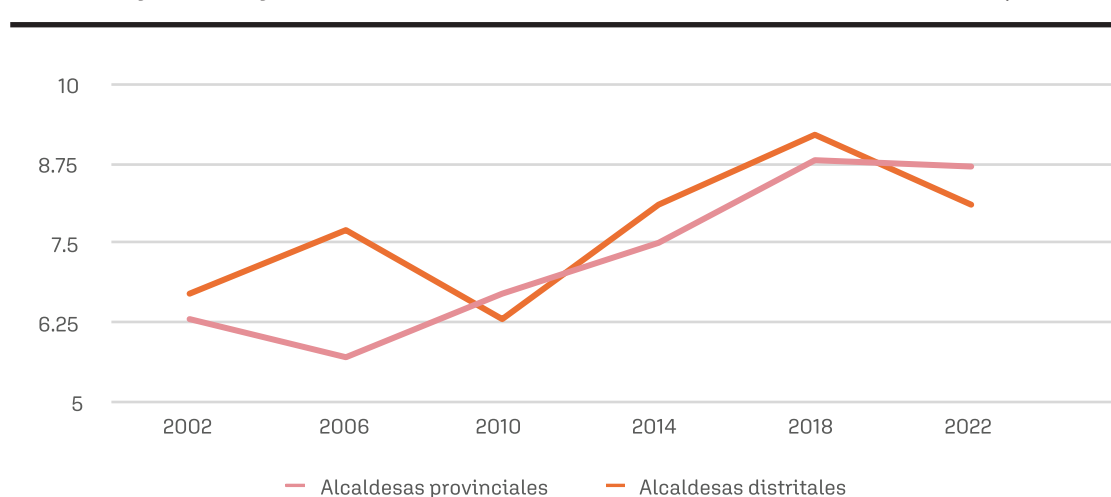
⁴⁷¹ Llanos, B. (2022). La paridad legal ha llegado, ¿cómo va la paridad? Cambios, continuidades y desafíos en los derechos políticos de las mujeres peruanas. Segundo diagnóstico nacional de Atenea en Perú. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU Mujeres e IDEA Internacional, p. 70.

⁴⁷² ONPE. Paridad y alternancia. Resumen ejecutivo. Cuaderno Electoral N° 3. Febrero, 2023. Lima, ONPE, 2023. pp. 1-2.

⁴⁷³ ONPE. Paridad y alternancia. Resumen ejecutivo. Cuaderno Electoral N° 3. Febrero, 2023. Lima, ONPE, 2023. pp. 3.

Porcentaje de mujeres candidatas a las alcaldías entre los años 2002 y 2022

FIGURA 108



Fuente: Infogob/DNEF-JNE.

Un contexto difícil: una reacción en contra (backlash) de los derechos de las mujeres y la igualdad de género⁴⁷⁴

RECUADRO 23

La **backlash** contra los avances en los derechos de la mujer y la igualdad de género, también conocida como **backlash de género**, es concebida usualmente como la reacción que busca revertir o impedir el avance en las agendas de derechos y cambio feminista. Está asociada a objetivos múltiples: desde el intento de deslegitimar las políticas de igualdad y de no discriminación, hasta la búsqueda de revertir compromisos que asumieron previamente los Estados. En un sentido estricto, la backlash de género implica un rechazo y oposición intensa a la transformación de las normas sociales de género que las ubican sistemáticamente a ellas y las personas LGBTI en una posición estructural de desventaja.

Al ser un fenómeno global, existe un creciente interés por comprender su funcionamiento. Como ha señalado Susan Faludi, la **backlash de género** es un fenómeno recurrente: el reconocimiento de los derechos de las mujeres siempre ha encarado la posibilidad de la reversión. América Latina ha visto recientemente el aumento de este fenómeno, pero las correlaciones de poder de los actores, el tipo de coaliciones que se forman, sus objetivos es-

pecíficos, y sus estrategias —viejas o nuevas— pueden ser diferentes en cada lugar y momento de la historia, por lo que debemos observar con detalle cada situación específica.

Por otro lado, los antagonismos relacionados con la **backlash de género** muestran una oposición que no está circunscrita a las políticas de la agenda de las mujeres. Es decir, los retrocesos de género y la erosión de la gobernabilidad democrática son fenómenos interconectados.

De acuerdo con estudios recientes, es posible individualizar tres grandes estrategias vinculadas a la backlash de género:

- El reencuadre de los debates públicos sobre igualdad de género y el refuerzo de normas sociales restrictivas en relación con la familia, los valores o las tradiciones nacionales.
- Los esfuerzos para debilitar compromisos, instituciones y políticas de igualdad.
- Los intentos de deslegitimar los estudios de género y reducir el espacio de las organizaciones feministas y defensoras de los derechos de las mujeres.

En síntesis, durante las últimas décadas se han realizado esfuerzos valiosos por aumentar la capacidad de actuación de las mujeres. El desafío no

es solo cerrar las brechas subsistentes, impulsando desde el sistema político la agenda de la igualdad de género, sino también evitar posibles retrocesos.

⁴⁷⁴ Este cuadro está basado en: PNUD. Construir sociedades democráticas fuertes: contrarrestar retrocesos y avanzar en la igualdad de género en América latina y el Caribe. Nueva York, PNUD, 2024, pp. 24-26.

⁴⁷⁵ Por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de febrero del 2019, sobre la involución en el ámbito de los derechos de la mujer y la igualdad de género en la Unión Europea, la define “como una resistencia al cambio social progresista, un retroceso en los derechos adquiridos o el mantenimiento de un statu quo no igualitario, y que resulta especialmente preocupante la involución de los derechos de la mujer y de la igualdad de género”.

⁴⁷⁶ Faludi, Susan. Backlash The Undeclared War Against American Women. New York, Three Rivers Press, 2006.

⁴⁷⁷ Faur, Eleonor y Viveros, Mara. La ofensiva conservadora contra la “ideología de género” y sus estrategias de avanzada en América Latina. Dossier: las ofensivas antigénero en América Latina. LASA Forum 51:2, Spring 2020, pp.11-16



¿Qué podemos hacer para reducir la polarización, abordar los retrocesos y desafíos para la igualdad de género?⁴⁷⁸

RECUADRO 24

Por el lado institucional, siguen siendo muy relevantes el respeto del imperio de la ley, la separación de poderes y la solidez de la institucionalidad, pilares sustantivos de la gobernabilidad democrática. Por el lado de los actores, es fundamental la formación de las personas que ejercen funciones públicas en los principios y prácticas de igualdad, no discriminación y no violencia, para así promover acciones e intervenciones adecuadas que ni reproduzcan ni perpetúen prácticas contrarias a los derechos humanos. Otras acciones que podemos realizar son las siguientes:

- Generar información, datos, documentación, conocimientos, información y redes de investigación sobre los retrocesos y desafíos contemporáneos para la igualdad de género, con análisis sostenidos que permitan determinar tendencias y posibles respuestas.
- Generar herramientas y estrategias comunicacionales claras, dirigidas a distintos sectores sociales, considerando la diversidad de la población y de los medios de difusión con el objetivo de comprender, abordar y contrarrestar la desinformación, la polarización y los discursos de odio, promotores de desigualdades y discriminaciones que afectan los derechos humanos y la gobernabilidad democrática.
- Hacer conocer y promover el uso de los distintos mecanismos, en ámbitos nacionales e internacionales, para la promoción, el respeto, protección y realización de los derechos humanos, divulgando sus resultados.
- Enfatizar la importancia de la acción de las mujeres, los hombres, y todos los colectivos en su diversidad, para actuar en favor de la igualdad y no discriminación y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, promoviendo espacios de diálogo de base amplia y multiactoral para profundizar un entendimiento compartido que aborde efectivamente los retrocesos y desafíos existentes en materia de igualdad, no discriminación y democracia. Es crucial que dichos espacios sirvan para que mujeres y hombres jóvenes desarrollen una cultura de respeto, inclusión y acción conjunta.

6.2. Los pueblos indígenas y el pueblo afroperuano

El Perú es un país de una gran diversidad étnica y cultura. El Estado peruano reconoce la existencia de 55 pueblos indígenas u originarios (51 amazónicos y cuatro de origen andino)⁴⁷⁹ y del pueblo afroperuano.⁴⁸⁰ Considerando el criterio de autoidentificación étnica, el Censo Nacional de 2017 encontró que un 25.8% del total de la población censada se autoidentificaba como indígena: un 22.32% como quechua, un 2.36% como aimara y un 0.91 como nativo o indígena de la Amazonía. Mientras tanto, 3.6% se autoidentificó como afrodescendiente.⁴⁸¹

Los pueblos indígenas y el pueblo afroperuano son dos de los sectores de la población peruana que han enfrentado mayores obstáculos para el desarrollo de las capacidades de actuación. Presentan mayores brechas que otros grupos étnicos en el acceso a los servicios y bienes públicos, tienen peores indicadores en materia de salud, nutrición, educación, seguridad alimentaria y pobreza, entre otros.⁴⁸² Además, como hemos visto en el capítulo 4, enfrentan mayores riesgos en un contexto de aumento de la violencia criminal.

Desde inicios del siglo XIX, se dictaron diversas medidas para incorporar a indígenas y afrodescendientes a la ciudadanía, pero también se presentaron continuos retrocesos. A pesar de la promesa de poner fin a la esclavitud desde el inicio de la República, se usaron diversas fórmulas para conservarla hasta 1854. Por otro lado, el tributo indígena —una institución colonial— fue formalmente abolido en 1821, pero reintroducido seis años después, para ser nuevamente abolido en 1854. No obstante, bajo diversas formas, el tributo sobrevivió en la práctica hasta 1895.⁴⁸³

En el siglo XIX, las personas indígenas accedieron al voto mediante un sistema de sufragio indirecto. Sin embargo, tras la introducción del voto directo en 1896 —y el fin de la contribución indígena— se introdujo el requisito de saber leer y escribir para poder votar, con lo que una gran parte de la población indígena quedó excluida del voto, hasta la aprobación de la Constitución de 1979.⁴⁸⁴ Sin embargo, las fuertes asimetrías de poder se mantuvieron, así que han debido enfrentar mayores barreras para el ejercicio de la ciudadanía, incluso en el período democrático reciente, lo que limita su capacidad de actuación. Por ello, tanto la Política Nacional del Pueblo Afroperuano

⁴⁷⁸ Este cuadro está basado en: PNUD. Construir sociedades democráticas fuertes: contrarrestar retrocesos y avanzar en la igualdad de género en América latina y el Caribe. Nueva York, PNUD, 2024, p.36.

⁴⁷⁹ <https://bdpi.cultura.gob.pe/>

⁴⁸⁰ La Ley de Reforma Constitucional del subtítulo del capítulo VI del título III y del artículo 89 de la Constitución Política del Perú para el reconocimiento del Pueblo Afroperuano, Ley 32189, de diciembre de 2024, incorporó el reconocimiento constitucional del pueblo afroperuano.

⁴⁸¹ <https://censo2017.inei.gob.pe/resultados-definitivos-de-los-censos-nacionales-2017/>

⁴⁸² Ministerio de Cultura. Propuesta de Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030. Lima, Ministerio de Cultural, 2022, pp. 66-71, y Ministerio de Cultura. Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030. Lima, Ministerio de Cultural, 2022.

⁴⁸³ Contreras, Carlos. El impuesto de la contribución personal en el Perú del siglo XIX. En: *Histórica XXIX.2* (2005): 67-106.

⁴⁸⁴ Del Águila, Alicia. La ciudadanía corporativa. Política, constituciones y sufragio en el Perú (1821-1896). Lima, IEP, 2013.

al 2030⁴⁸⁵ como la propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2030 (actualmente en consulta)⁴⁸⁶ coinciden en señalar que el problema público que deben enfrentar es el *limitado ejercicio de los derechos, en particular los derechos políticos*.

En el caso de los pueblos indígenas, diversos instrumentos internacionales y la normativa nacional les reconocen derechos como la libre autodeterminación, elegir sus prioridades de desarrollo, y la participación y consulta previa. Frente a ello, el Ministerio de Cultura ha señalado que las razones que limitan el ejercicio de estos derechos están en la debilidad de los mecanismos de participación indígena, las limitadas capacidades estatales para la información y el diálogo intercultural y los déficits de gobernanza en la implementación de la consulta previa.⁴⁸⁷

Por su parte, respecto del pueblo afroperuano, pueden mencionarse factores como la desafección política y la discriminación, todo lo cual está asociado a efectos como la baja participación y representación políticas, lo cual deriva en la exclusión

del proceso de toma de decisiones, y en la limitada incorporación de las prioridades de desarrollo del pueblo afroperuano.⁴⁸⁸ Estos resultados son consistentes con la Encuesta Ciudadanía del Bicentenario 2021 del Jurado Nacional de Elecciones, la cual arroja que el 72% de los encuestados considera que a la población afroperuana se le respeta poco o nada sus derechos.⁴⁸⁹ Como ya señalamos en el capítulo 2, el 55% de las personas encuestadas en la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos (MINJUSDH-Ipsos) afirmaba que las personas afrodescendientes son muy discriminadas.

Una muestra de las consecuencias de la situación descrita es la limitada participación de personas identificadas como indígenas en el Congreso de la República. Solo siete congresistas asumieron una identificación indígena entre el 2001 y el 2021 (ver cuadro 34). Sin embargo, el 28% de las candidaturas en las elecciones de 2020 y 2021 se autoidentificaron como parte de un pueblo indígena u originario, conforme lo evidenció la Encuesta Nacional a Candidaturas Congresales aplicadas en dichos años por el Jurado Nacional de Elecciones.⁴⁹⁰

Número de representantes indígenas electos en elecciones congresales entre los años 2001 y 2021

CUADRO 34

Elecciones Congresales 2001 – 2021		Congresistas indígenas
Año de elección	Número de representantes indígenas	Circunscripción
2001	1	Puno
2006	2	Cusco (2) y Ayacucho (1)
2011	2	Amazonas (1) y Puno (1)
2016	1	Ayacucho
2020	0	-
2021	0	-
Total	7	

Fuente: JNE, basado en Cedillo, 2018

Número de representantes afroperuanos electos en elecciones congresales entre los años 2001 y 2021

CUADRO 35

Afroperuanos/as electos/as congresistas de la República 2001-2021		
Año de elección	Mujeres	Hombres
2001	2	1
2006	2	0
2011	3	0
2016	1	0
2020	0	0
2021	2	0
Total	10	1

Fuente: JNE, basado en Ríos, 2015; Ramírez y Campos, 2017; Ramírez, 2022.

Candidaturas afroperuanas en elecciones congresales, según sexo, entre los años 2016 y 2021

CUADRO 36

Año	Mujeres	Hombres
2016(*)	3	9
2020	10	10
2021	10	10

Fuente: Ashanti, 2021; y JNE, 2024. (*) Nota: para el año 2016 solo se identificaron las candidaturas afroperuanas en las circunscripciones de Lima Metropolitana y Callao.

Por su parte, en el caso de las personas afroperuanas, 11 de ellas ocuparon escaños en el Parlamento entre el 2001 y el 2021, y fueron 10 de ellas mujeres. (ver cuadro 35)

Un análisis realizado por el Jurado Nacional de Elecciones, a partir de un estudio hecho en el 2021 por la organización Ashanti, encontró que hubo 20 candidaturas de personas afroperuanas en las elecciones congresales del 2020 y el 2021. En el 2016, identificaron 12 candidaturas, aunque solo en las circunscripciones electorales de Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional del Callao (ver cuadro 36).

En el siguiente acápite, presentaremos brevemente algunas de las políticas públicas que han buscado atender los déficits señalados, lo cual nos dará una perspectiva mejor del tipo de acciones necesarias para aumentar la capacidad de actuación de los pueblos indígenas y del pueblo afroperuano.

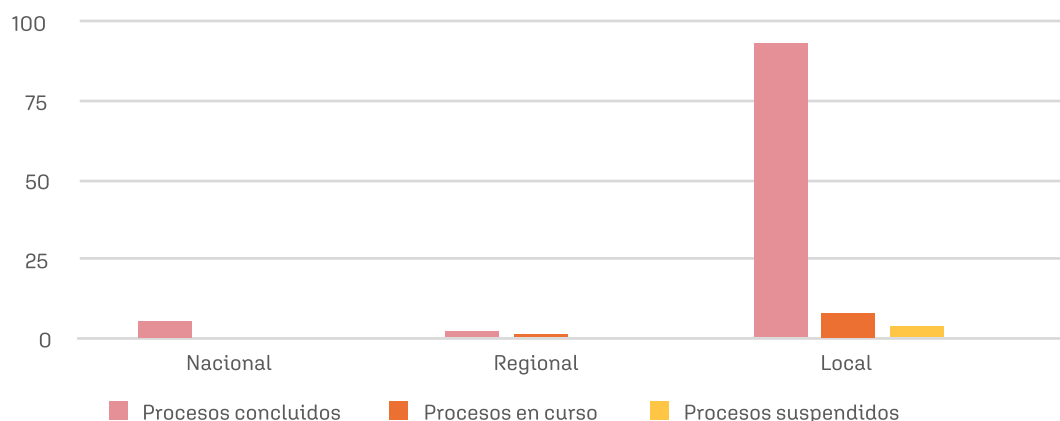
6.2.1. La experiencia de la consulta previa y otros mecanismos de diálogo

La consulta previa a los pueblos indígenas constituye un derecho y, a la vez, un mecanismo deliberativo por el cual el Estado —a través de sus funcionarios— dialoga con los pueblos indígenas —a través de sus representantes— con el fin de lograr un acuerdo sobre el contenido de las medidas estatales que puedan afectar a estos últimos. Estas medidas por implementar pueden ser tanto administrativas como normativas.

El Perú reconoció el derecho a la consulta previa con la ratificación del Convenio 160 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1993. Sin embargo, fue recién en el 2011 que se dictó una ley que estableció reglas procedimentales para su aplicación, las cuales fueron reglamentadas al año siguiente, tras un proceso de consulta con las organizaciones indígenas.⁴⁹¹ Desde entonces, a abril del 2025 se desarrollaron en el Perú 113 procesos de consulta previa, 100 de los cuales concluyeron, 9 están en curso y 4 fueron suspendidos (ver figura 109 en la siguiente página).

Las principales dificultades para la aplicación de este derecho se encuentran en diversos déficits de gobernanza, incluyendo las capacidades del aparato estatal para garantizar este derecho, las tensiones que origina su aplicación respecto de decisiones críticas para el Estado —como el aprovechamiento de los recursos naturales o la construcción de infraestructura—, la poca articulación con otros mecanismos de participación, y las capacidades insuficientes de los pueblos indígenas. Debe considerarse que estos procesos ocurren en condiciones muy asimétricas, debido a las brechas socioeconómicas y culturales subsistentes, lo cual afecta la capacidad de actuación de los representantes y organizaciones indígenas. Cuando estas condiciones han podido mitigarse y se han generado procesos con tiempos adecuados, información y apoyo técnico apropiados, así como recursos suficientes para reducir el impacto de las asimetrías preexistentes, los procesos han tenido mejor calidad. Fuera de ello, el reclamo de consulta previa ha integrado diversos reclamos de los pueblos indígenas, por lo que es —más allá de sus límites— un recurso valorado, y una oportunidad para lograr la atención de su agenda.⁴⁹²

⁴⁸⁵ Decreto Supremo N.º 005-2022-MC.
⁴⁸⁶ Resolución Ministerial N.º 180-2021-DM-MC.
⁴⁸⁷ Ministerio de Cultura. Propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2030. Lima, Ministerio de Cultura, 2021, p. 40.
⁴⁸⁸ Ministerio de Cultura. Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030. Lima, Ministerio de Cultura, 2022.
⁴⁸⁹ Aragón, Jorge; Ayala, Henry; Cantuarias, Pamela; Gil, Rodrigo y Zárate, Patricia. Ciudadanía y electorado en el Perú del Bicentenario. Perfilando el voto durante las elecciones generales 2021. Lima, JNE, 2022, p.46
⁴⁹⁰ Jurado Nacional de Elecciones e IDEA Internacional. Participación política de los pueblos originarios. Lima, JNE-IDEA, 2024, p.8.
⁴⁹¹ Snoeck; Sébastien, y Ramos, Irene. Pueblos indígenas & REDD+ en el Perú. Análisis y recomendaciones para el cumplimiento de los derechos a la consulta, territorio y recursos naturales a la luz del Derecho internacional. Lima: DAR 2012.
⁴⁹² Banco Mundial. La consulta previa en el Perú: aprendizajes y desafíos. Washington, D.C, Banco Mundial, 2016.



Fuente: Ministerio de Cultura.

Más allá de la importancia de las consultas, es necesario contar también con espacios de discusión y diálogo permanente, que permitan organizar una agenda que integre las diversas demandas de los pueblos indígenas y afroperuano. En tal sentido, deben valorarse los esfuerzos del Ministerio de Cultura⁴⁹³, del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables,⁴⁹⁴ así como del Jurado Nacional de Elecciones⁴⁹⁵ de constituir espacios de coordinación y diálogo en el marco de sus respectivas competencias. También debe mencionarse la Mesa de Trabajo Afroperuana del Congreso de la República.⁴⁹⁶ Finalmente, debe considerarse el asegurar otros espacios de discusión sobre las políticas y planes vinculados con el desarrollo humano, incluyendo el seguimiento y la vigilancia de su implementación.

6.2.2. La experiencia de las cuotas y otras propuestas

Los mecanismos de “cuota” implican la obligación de incorporar a personas de ciertas características en las listas de postulantes a cargos electos. Una reforma constitucional del año 2002 incorporó la cuota indígena: estableció que el 15% de la lista de candidaturas para consejos regionales y concejos provinciales debe estar integrado por representantes de comunidades campesinas, nati-

vas o de los pueblos originarios ubicados en cada departamento o provincia donde estos grupos existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones, con base en la información que le proporcione el Ministerio de Cultura. La cobertura de la cuota indígena ha ido ampliándose a lo largo de los años: en las elecciones regionales ha pasado de 11 departamentos en el 2002 a 22 en el 2022. En el caso de las elecciones de consejerías regionales, las provincias incluidas aumentaron de 29 a 79 en igual periodo, mientras que, en el caso de las elecciones de los concejos provinciales, se pasó de 29 a 159 en igual lapso. Mediante la cuota indígena en las elecciones subnacionales se presentaron, del 2006 al 2022, 9,323 candidaturas indígenas, de las cuales 700 resultaron electas a nivel de consejo regional y concejo provincial. Sin embargo, de ellas, solo 167 fueron mujeres indígenas.⁴⁹⁷

A pesar de los avances registrados, también se han señalado diversos límites sobre el diseño y alcances de este mecanismo de cuotas. En primer lugar, el instrumento solo está pensado para las elecciones subnacionales, y no para las elecciones generales. Tampoco incluye al pueblo afroperuano. Asimismo, se han identificado otros problemas específicos en el diseño del sistema de cuotas, lo que puede debilitar sus objetivos de promover la representación política indígena, por lo cual, aunque la proporción de candidaturas ha venido creciendo,

⁴⁹³ Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI) y el Grupo de Trabajo con Población Afroperuana (GTPA).

⁴⁹⁴ El entonces Promudeh creó la Mesa de Trabajo Mujer Afroperuana en el 2001 (Resolución Ministerial N.º 294-2001-Promudeh) como un mecanismo de coordinación y diálogo entre el MIMP y las organizaciones representativas de mujeres afroperuanas de sociedad civil. Sus acciones están orientadas a impulsar la adopción de medidas para promover y garantizar los derechos de las mujeres afroperuanas y políticas públicas con enfoque de género e interseccional. Posteriormente, el MIMP creó en el 2017 (Resolución Ministerial N.º 288-2017-MIMP) la Mesa de Trabajo para promover los derechos de las mujeres indígenas u originarias, como un espacio de diálogo y articulación entre entidades del Estado y organizaciones indígenas representativas de sociedad civil. Su finalidad es coordinar, promover, proponer y ejecutar acciones a fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas u originarias con igualdad de género, no discriminación, respetando y valorando de forma positiva sus conocimientos y aportes desde su diversidad cultural.

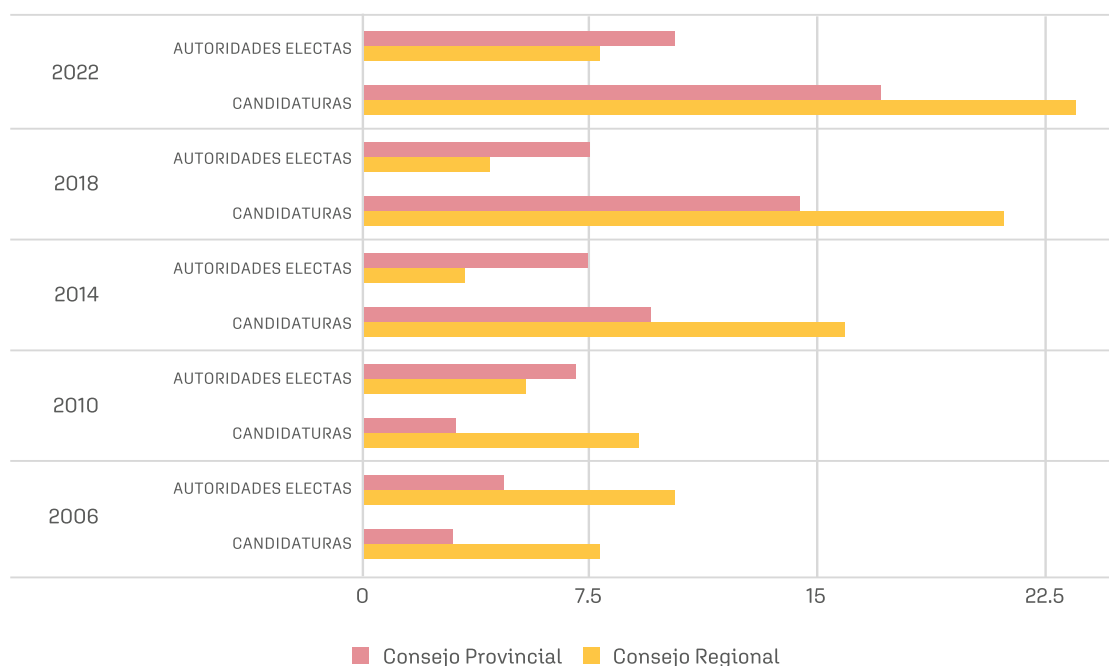
⁴⁹⁵ Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento de la Participación Política Indígena (GTPPI).

⁴⁹⁶ Esta mesa fue creada en 2004 y constituye un espacio de coordinación dentro del Congreso de la República, el cual tiene por objetivo crear propuestas e iniciativas que favorezcan la inclusión y la garantía de derechos de las minorías afrodescendientes peruanas. Está integrada por legisladores y organizaciones de la sociedad civil. <https://latinno.net/es/case/17111/>

⁴⁹⁷ Jurado Nacional de Elecciones e IDEA Internacional. Participación política de los pueblos originarios. Lima, JNE-IDEA, 2024.

Porcentaje de candidaturas y autoridades indígenas electas entre los años 2006 y 2022

FIGURA 110



Fuente: JNE, 2024.

no lo ha hecho en igual medida la proporción de autoridades indígenas electas (*ver figura 110*). Por ejemplo, el diseño del mecanismo ha permitido que cerca del 50% de las candidaturas indígenas se ubiquen en el tercio inferior de las listas al concejo provincial. Dado que en las elecciones municipales se vota por listas cerradas, son las primeras ubicaciones las que tienen más posibilidades de ser electas, mientras que es muy difícil para los ubicados al final de la lista ser elegidos.⁴⁹⁸

Existen diversas propuestas orientadas a introducir otros mecanismos que promuevan la participación de los pueblos indígenas y afroperuanos. Por un lado, el Ministerio de Cultura promueve un cambio legislativo que introduzca una cuota para las personas afrodescendientes en las elecciones subnacionales.⁴⁹⁹ De otro lado, las organizaciones indígenas cuentan con diversas propuestas orientadas a crear la figura de los escaños reservados en el Parlamento. Dicha idea fue incluso parte de algunos proyectos en el Congreso, que, sin embargo, no llegaron a aprobarse.⁵⁰⁰

Otras alternativas están orientadas, más bien, a reducir otros obstáculos para la participación política y ciudadana de los pueblos indígenas y afroperuanos. Por ejemplo, implementar programas

de empoderamiento y formación de liderazgos —incluyendo a las mujeres—, así como promover la participación alrededor de la incidencia a favor de una agenda de políticas públicas que atiendan sus demandas de desarrollo, incluyendo sus propias perspectivas sobre lo que es el bienestar y la prosperidad. Estos procesos de incidencia no solo deben abordar el acceso a los mecanismos de representación política, sino también los procesos de toma de decisiones en todos los niveles de gobierno.⁵⁰¹ En tal sentido, deberían constituirse espacios de coordinación del más alto nivel entre las organizaciones indígenas y afroperuanas, en todos los niveles de gobierno, con el fin de impulsar estas agendas que, por su propia naturaleza, son fuertemente intersectoriales e intergubernamentales.

En conclusión, aumentar la capacidad de actuación de los pueblos indígenas y afroperuano demanda tanto reducir las brechas socioeconómicas y desterrar las prácticas discriminatorias, por un lado, como construir mecanismos que faciliten la representación y participación políticas, por el otro. Estos mecanismos, de ser efectivos, también pueden aumentar las posibilidades de que la agenda de dichos pueblos sea considerada integralmente por el sistema político.

⁴⁹⁸ Jurado Nacional de Elecciones e IDEA Internacional. Participación política de los pueblos originarios. Lima, JNE-IDEA, 2024, p.7.

⁴⁹⁹ <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/1138808-mincul-invita-a-la-ciudadania-a-brindar-aportes-a-la-propuesta-del-proyecto-de-ley-de-reconocimiento-de-los-derechos-del-pueblo-afroperuano>

⁵⁰⁰ Bustamante, Minda. (Sub)representación política de los pueblos originarios en el Perú. Una propuesta para escaños reservados en el Congreso peruano. Lima, Fundación Friedrich Ebert, 2024.

⁵⁰¹ Ramírez, Jorge. Participación política de la juventud afrodescendiente en el Perú: recambio generacional y derechos humanos. *Serviço Social Em Revista*, 18(1), 24, 2015.

6.3. Las personas refugiadas y migrantes

En esta sección presentaremos algunos de los desafíos que enfrentan las personas refugiadas y migrantes —internacionales e internas—. Mostraremos cómo están interrelacionados factores ligados a la efectividad del sistema político, el desarrollo humano y, en particular, la capacidad de actuación.

La historia de las sociedades humanas está atravesada por la migración. Muchas personas dejan sus lugares de origen y llegan a otras ciudades o países, cercanos o lejanos, solos o en compañía de familiares o personas cercanas. La migración es parte de la vida humana y está protegida por un conjunto de derechos humanos. En ocasiones el proceso ocurre en buenas condiciones; en otras, no. Son muchos los obstáculos y desafíos —económicos, sociales, culturales y políticos— que deben enfrentar, y no son pocos los casos en los que las personas retornan a su país o a su comunidad, lo cual también trae nuevos desafíos.

La Organización Internacional para las Migraciones de las Naciones Unidas —la OIM— entiende que una persona migrante es aquella “que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones”. La OIM, a efectos demográficos, distingue entre la migración internacional —cuando las personas cruzan la frontera estatal para residir en otro país, más allá de un periodo mínimo determinado— y la migración interna —cuando las personas se desplazan dentro de los límites territoriales estatales—. Además, denomina urbanización a la situación en la cual “las personas se trasladan específicamente de zonas rurales a zonas urbanas dentro de un mismo país”.⁵⁰²

Las personas migran buscando mejores oportunidades para ellas y sus familias, por motivos laborales o de estudios, para escapar de graves peligros —sociales, políticos, culturales, etc.—, por desastres de origen natural o graves conflictos. Por ello, los perfiles de las personas migrantes pueden ser muy variados y complejos.⁵⁰³ Ellas están a menudo en posiciones vulnerables, realizan trabajos poco remunerados y arriesgados, y se observan a menudo pautas de segregación ocupacional por sexos. Además, como ha resaltado ONU Mujeres, “en todo el mundo, las mujeres refugiadas y migrantes desempeñan un papel central como sostén de las comunidades y economías”.⁵⁰⁴

La migración puede ser distinguida en virtud de sus características temporales, o por las causas que la impulsan:⁵⁰⁵

- a. Por sus características temporales. Aquí podemos distinguir entre la **migración permanente** —donde no se conoce previamente la duración de la estadía—, de la **migración temporal** —la que se produce por un tiempo determinado que ya se conoce de antemano—, la cual muchas veces sigue un patrón circular —de ida y retorno— ligado a cuestiones laborales o de tránsito (se ingresa a un país con la intención de dejarlo en ruta hacia otro destino).
- b. Por sus causas podemos encontrar en primer lugar la **migración forzada**, una situación en la cual el desplazamiento es ocasionado por la amenaza a la vida, la seguridad o la libertad, o por situaciones que ponen en peligro la subsistencia. Incluye los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados por desastres naturales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo. Un concepto vinculado es el de la “migración de supervivencia”, propuesto por Alexander Betts,⁵⁰⁶ que alude a situaciones en las que, más que escapar de una persecución, la migración es la respuesta a la incompetencia o falta de voluntad del Estado del país de origen de reconocer sus derechos; lo que está en juego son los bienes y servicios esenciales para el sustento diario, el acceso a la salud, la alimentación, la educación, etc. Otra situación es la **migración voluntaria**, en donde las personas migrantes se trasladan en busca de mejores condiciones de vida, o de oportunidades laborales o de estudio, o para reencontrarse con sus familias.

En muchas ocasiones, las personas migrantes ingresan o permanecen en otro Estado de forma irregular. La OIM define al migrante en situación irregular como aquella persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional y no ha sido autorizada a ingresar o permanecer en un Estado de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales de los que ese Estado sea parte. La situación de irregularidad puede referirse a la entrada irregular al país, a que la permanencia en el país sea irregular, o a que el migrante trabaje de forma irregular. Otro término que se utiliza en lugar de “irregular” es “indocumentado”. Como el énfasis de lo irregular está

⁵⁰² OIM. Fundamentos de la migración. Breve exposición de términos, definiciones y conceptos clave relacionados con la migración y el desplazamiento. Disponible en: <https://www.iom.int/es/fundamentos-de-la-migracion>

⁵⁰³ OIM. Fundamentos de la migración. Breve exposición de términos, definiciones y conceptos clave relacionados con la migración y el desplazamiento. Disponible en: <https://www.iom.int/es/fundamentos-de-la-migracion>

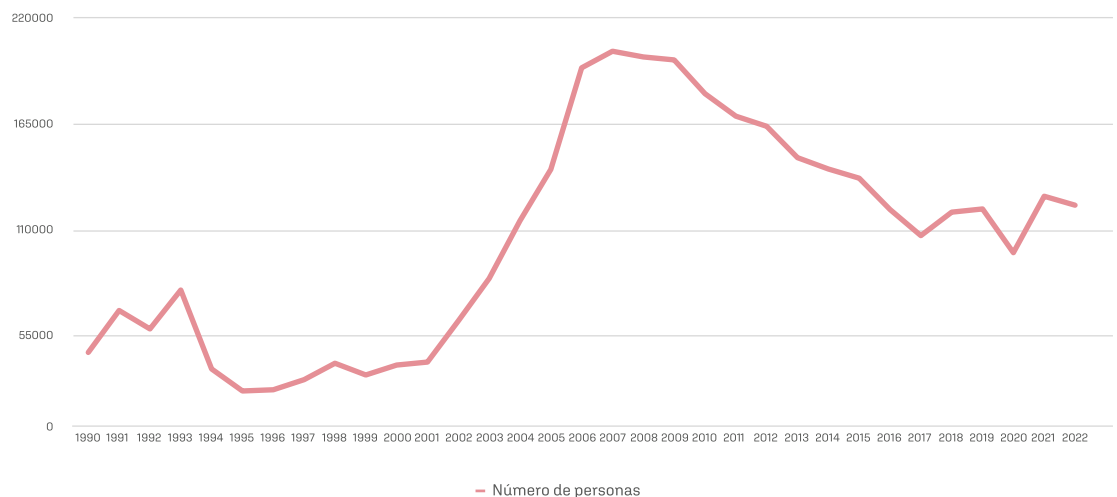
⁵⁰⁴ ONU-Mujeres. Mujeres refugiadas y migrantes. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/women-refugees-and-migrants>

⁵⁰⁵ BID. Tipos de migración: concepto y análisis en el contexto regional. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/migracion/es/concepto-y-desafios-de-los-diferentes-tipos-de-migracion/>

⁵⁰⁶ Betts, Alexander. La fragilidad del Estado, el estatus de refugiado y la “migración de supervivencia”. En: Revista Migraciones Forzadas. N.º 43 (jul. 2013), pp. 4-6.

⁵⁰⁷ Organización Internacional para las Migraciones. Glosario de la OIM sobre Migración. Ginebra, OIM, 2019, pp. 128 y 135.

⁵⁰⁸ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.



Fuente: JNE, 2024.

en las normas —y no en la persona migrante—, la situación de irregularidad cambiará conforme cambien las normas. Esto es muy importante: la irregularidad no se refiere a las personas, sino a su situación migratoria en un momento determinado. Por ello, no es correcto hablar de migrantes ilegales, pues la persona no es ilegal.⁵⁰⁷

Por otro lado, las personas refugiadas son aquellas que, debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentran fuera del país de su nacionalidad y no pueden o, a causa de dichos temores, no quieren acogerse a la protección de tal país. También se designan así a quienes, careciendo de nacionalidad y hallándose, como consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueden o, a causa de dichos temores, no quieren regresar a él. Por dichas terribles circunstancias, las personas buscan refugio en un país distinto al propio.⁵⁰⁸ Además, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984) establece que el término “refugiado” comprende asimismo “a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.⁵⁰⁹ Las personas refugiadas están protegidas contra cualquier sanción relacionada con su entrada o estancia no autorizada en un país, siempre y cuando estos procedan de un lugar en el cual corrían peligro.⁵¹⁰

⁵⁰⁹ Las Naciones Unidas cuenta con una organización especializada: la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (Acnur) creada en 1950 con el objetivo de ayudar a millones de personas que huyeron de Europa o que perdieron su hogar durante la Segunda Guerra Mundial. Al responder a un contexto muy específico, Acnur debía concluir su trabajo en un periodo de tres años. Sin embargo, su mandato ha sido prorrogado continuamente desde entonces, dada la persistente necesidad de proteger y asistir a las personas refugiadas en todo el mundo.

⁵¹⁰ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 31, párrafo 1.

⁵¹¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: Estadísticas de la Migración Internacional al 2023. (Una visión desde los Registros Administrativos). Lima, INEL, 2023, pp. 9-12, y 21.

6.3.1. Las personas refugiadas y migrantes internacionales

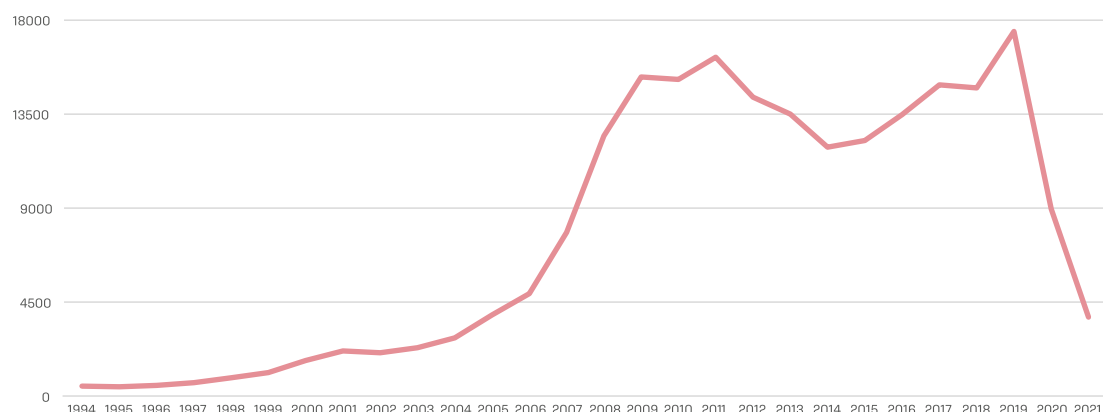
La migración internacional tiene dos dimensiones. La de las peruanas y los peruanos que migran a otros países, y la de las personas de otras nacionalidades que migran al Perú. Sobre los primeros (*ver figura 111*), entre 1990 y el 2022, 3,490,519 personas de nacionalidad peruana dejaron el Perú y no retornaron. Esta cifra representa el 10.5% del total de la población peruana en el 2022. El 52% de dichas personas eran hombres y 48%, mujeres. El 45.5% de quienes emigraron tenían entre 20 y 39 años, una edad muy productiva, lo cual es consistente con una de las principales razones que impulsan a emigrar: buscar mejores oportunidades laborales.⁵¹¹ El principal destino de emigración entre 1990 y el 2022 ha sido Chile (28.5%), seguido de Estados Unidos (17.3%), Bolivia (11.4%), España (11.4%), Ecuador (9.3%) y Argentina (4.3%), los cuales sumados representan casi el 84.2% del total.

Otro indicador relevante es la cantidad de peruanas y peruanos migrantes que retornaron al país. Nuevamente, se observa un aumento sustantivo de retornantes en el período de mayor crecimiento económico. En cambio, durante el 2020 y el 2021, el período de la pandemia de la covid-19, hubo una caída importante del número de retornantes (*ver figura 112 en la siguiente página*).

Por otro lado, con relación a la disposición a migrar, las encuestas del Latinobarómetro muestran

Número de peruanas y peruanos retornantes del exterior en el año 2023

FIGURA 112

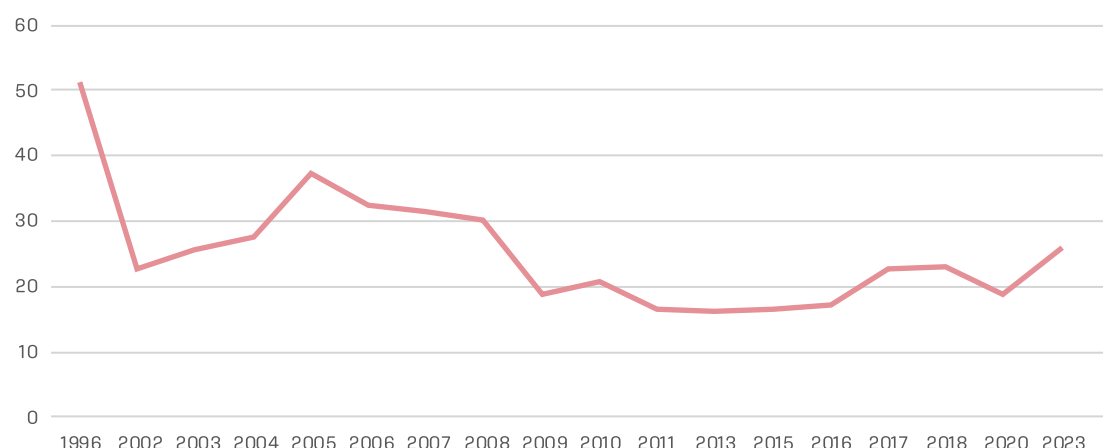


Fuente: JNE, 2024.

Porcentaje de familias que han pensado en la posibilidad concreta de ir a vivir a otro país

FIGURA 113

¿Ud. y su familia han pensado en la posibilidad concreta de ir a vivir a otro país? Solo respuestas “sí”



Fuente: Latinobarómetro.

que el período de mayor crecimiento económico coincidió con una reducción del número de personas que afirmaban haber pensado en la posibilidad concreta de migrar. Tras la pandemia se registró un aumento de las respuestas afirmativas: en el 2023, una de cada cuatro personas declaró haber pensado en irse a vivir a otro país (*figura 113*).

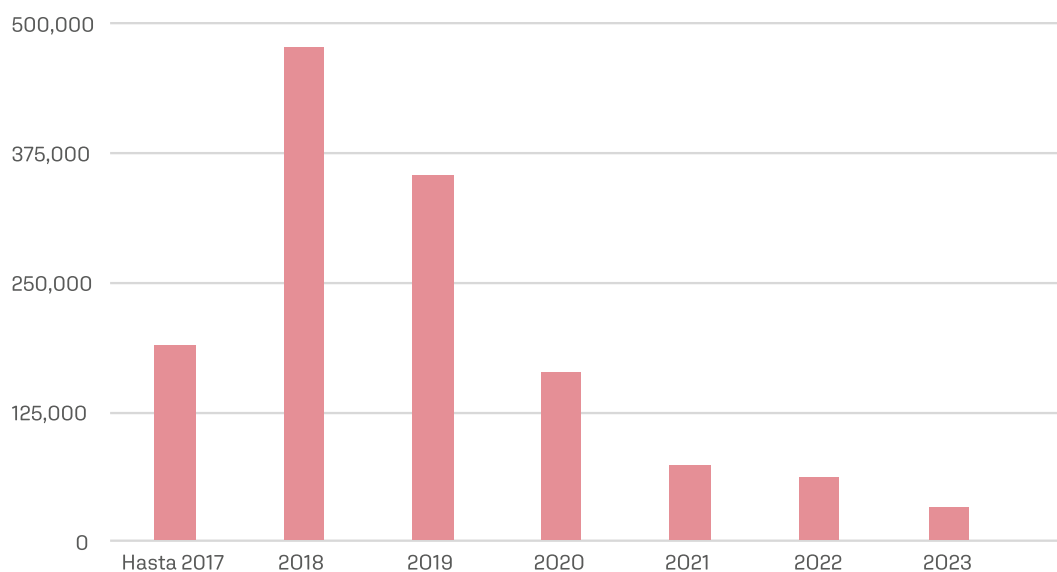
Una de las características de las personas migrantes peruanas es que un porcentaje importante de ellas (38.6% en el 2018) enviaba dinero (remesas) a sus familiares en el Perú, la mayoría de forma periódica. Los países donde se originan los mayores porcentajes de remesas son Estados Unidos (27.8%), Chile (21.5%), España (12.6%) y Argentina (11.9%), que también constituyen los destinos más importantes para la migración, si se deja de

lado a Bolivia y Ecuador. Sobre estas remesas, son datos relevantes que, entre aquellos que no enviaban remesas en el 2018, el 55.9% eran mujeres, y que el porcentaje de quienes envían remesas crece conforme aumenta el nivel educativo.

Cerca de 60,000 hogares en el Perú recibieron remesas en el 2019, las cuales sumaron ese año 3,326 millones de dólares americanos, es decir, 1.4% del Producto Bruto Interno del país. De acuerdo con Vásquez y Aguilar, las remesas incrementaron el nivel de ingresos de los hogares receptores en un promedio del 26.7% entre el 2015 y el 2019, lo que aumentó el gasto de estos hogares en un 66% anual. Así, emigrar ha servido como estrategia a los hogares peruanos para enfrentar las crisis económicas.⁵¹²

⁵¹² Vásquez, Tania y Aguilar, Diego. Contribuciones de las migraciones recientes al desarrollo sostenible: el caso de Perú. En: Martínez, Jorge, y Cano, María Verónica (editores). Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible. Estudios en países seleccionados. Santiago de Chile, Cepal, 2024, pp. 229-328.

FIGURA 114



Fuente: INEI, 2023.

Respecto de la migración internacional que ha llegado al Perú, conforme a la Superintendencia Nacional de Migraciones, 1,354,891 de personas extranjeras residían en el país en el 2023. Las personas refugiadas y migrantes en el Perú, según la información oficial al 2023, han llegado mayoritariamente de Venezuela (85.7%), seguida, muy de lejos, por Colombia (3.8%).⁵¹³ Así, el Perú es el segundo país con mayor número de refugiados y migrantes venezolanos a nivel mundial.⁵¹⁴ Según Acnur, más de 532,000 personas provenientes de Venezuela han solicitado la condición de refugiadas.⁵¹⁵

De las personas extranjeras residentes en el país (ver figura 114), el 35.2% ingresó en el 2018 y el 26.2% en el 2019. En el 2023, el 55.2% tenía entre 20 y 39 años.⁵¹⁶ El 41.2% del total pertenece al grupo ocupacional de trabajadores de servicios, vendedores de comercio y mercado, y un 19.2% al grupo de profesionales, científicos e intelectuales.⁵¹⁷ De acuerdo con la Enpove 2022, el 19.2% de la PEA refugiada y migrante de Venezuela en el Perú ocupada tiene contrato laboral, mientras que el 80.8%

trabaja sin contrato. Por otra parte, con relación al ingreso mensual, mientras los hombres tienen un ingreso promedio mensual de 1,299 soles, las mujeres solo llegan a 1,000 soles mensuales.⁵¹⁸ Los puestos como trabajador de servicios y vendedor de tiendas o mercados están ocupados predominantemente por mujeres. En concreto, el 27% de las mujeres migrantes internacionales desempeña estos trabajos. El porcentaje es menor con los migrantes hombres: solo el 18% se dedica a estas labores.⁵¹⁹

Al 2023, 262,580 de los extranjeros residentes en el país contaban con carné de extranjería vigente. Entre el 2010 y junio del 2023 solo 7,169 personas adquirieron la nacionalidad peruana. De acuerdo con la Enpove del año 2022, el 17.8% contaba con carné de permiso temporal de permanencia, mientras el 35.5% de venezolanos no contaba con permiso migratorio.⁵²⁰

Respecto al acceso a los servicios públicos y los efectos sobre el desarrollo humano, la II Enpove nos trae información sobre la situación de las personas refugiadas y migrantes venezolanas. En el

⁵¹³ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: Estadísticas de la Migración Internacional al 2023. (Una visión desde los Registros Administrativos). Lima, INEI, 2023, p. 57.

⁵¹⁴ Banco Mundial y Acnur. Un encuentro de oportunidades. La movilidad humana de Venezuela y el desarrollo del Perú. Lima, Banco Mundial-Acnur, 2024, p. 15.

⁵¹⁵ <https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/el-90-de-las-personas-venezolanas-encuestadas-se-sienten>

⁵¹⁶ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: Estadísticas de la Migración Internacional al 2023. (Una visión desde los Registros Administrativos). Lima, INEI, 2023, p.57. No obstante, el Banco Mundial y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) calculan que el número de personas que han llegado solo de Venezuela es de 1.5 millones. Banco Mundial y Acnur. Un encuentro de oportunidades. La movilidad humana de Venezuela y el desarrollo del Perú. Lima, Banco Mundial-Acnur, 2024.

⁵¹⁷ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: Estadísticas de la Migración Internacional al 2023. (Una visión desde los Registros Administrativos). Lima, INEI, 2023, p. 62.

⁵¹⁸ INEI. II Encuesta a la población refugiada y migrante de Venezuela residente en el Perú (Enpove), 2022. Principales resultados y lecciones aprendidas. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/ii-enpove-cies-23-marzo-2023.pdf>

⁵¹⁹ Vásquez, Tania; Morel, Jorge; y Mendoza, José. The impact of the COVID-19 on work and employment among internal and international migrant workers in Peru (Occasional Paper No. 82). Southern Voice, 2023.

⁵²⁰ INEI. II Encuesta a la población refugiada y migrante de Venezuela residente en el Perú (Enpove), 2022. Principales resultados y lecciones aprendidas.

2022, el 73% de ellas no accedía a un seguro de salud, mientras el 13.6% del total declaró tener una enfermedad crónica, pero, de estas últimas personas, el 68.1% no recibía tratamiento. El 93.1% vivía en viviendas alquiladas; el 76.7% accedía a los servicios de agua y desagüe; el 99.6%, al servicio de electricidad; y el 63.5%, al servicio de internet. Sobre la autopercepción de discriminación, el 29.6% declaró sentirse discriminado, casi en su totalidad por su nacionalidad (94.5%), por personas extrañas (80.5%) y en lugares públicos (67.4%) o en su centro de trabajo (38.3%).⁵²¹

Vásquez y Aguilar calculan que la contribución de la población inmigrante al Producto Bruto Interno peruano entre el 2007 y el 2016 tuvo

un valor menor al 1%. Sin embargo, en el 2017 llegó a ser el 1.77% del PBI, lo cual está ligado al aumento del número de inmigrantes en el país. Esta cifra fue menor en el 2018 y el 2019, posiblemente por los altos índices de informalidad y por la gran presencia del subempleo de la población inmigrante del extranjero. La contribución al PBI es significativa en departamentos fronterizos como Loreto, Madre de Dios, Tacna y Tumbes, con contribuciones mayores al 1% del PBI departamental. Además, a través del pago del impuesto general a las ventas, un impuesto indirecto, la contribución de los inmigrantes a las finanzas públicas pasó de 106 millones de soles en el 2014 a 293 millones de soles en el 2019.⁵²²

Enfrentando la xenofobia y la discriminación

RECUADRO 25

Como señala la Acnur, la discriminación y la xenofobia “son actos que deterioran la cohesión social, limitan el desarrollo socioeconómico y pueden resultar en violencia.”⁵²³ Aunque no existe una definición jurídica de xenofobia reconocida internacionalmente, de manera general ella implica discriminación en función a la percepción del otro como extranjero u originario perteneciente a otra comunidad o nación.⁵²⁴

¿Cómo reducir la xenofobia en el Perú? Una investigación realizada por Laura Amaya y Jhonatan Elguera encontró que los determinantes que menguan el comportamiento xenófobo son la tolerancia a que las personas refugiadas y migrantes venezolanas puedan acceder a servicios públicos en igualdad de condiciones que los peruanos, el tener una relación de amistad con personas venezolanas y el contar con un familiar cercano que haya migrado al extranjero en los últimos cinco años. En contraste, los determinantes que azuzan la xenofobia son prejuicios, como la percepción de que el aumento de la inseguridad es atribuible al fenómeno migratorio o la percepción de que la inmigración resulta negativa para la economía.⁵²⁵ Un estudio de la

OIM y el Ministerio Público del Perú concluye que “las denuncias a los refugiados y migrantes venezolanos representan un porcentaje mínimo del registro policial”.⁵²⁶ Como ha señalado la OIM Perú, “la percepción de inseguridad no es algo nuevo ni tampoco es fruto de la migración venezolana. Hay elementos que aumentan esa percepción, como la calidad de los servicios públicos y el deterioro de los espacios comunes que generan desconfianza en la población en general”.⁵²⁷

Enfrentar esta situación pasa primero por reconocer la existencia de la xenofobia y comprender su funcionamiento en el Perú. Luego, el aumento de la efectividad estatal (mayor densidad estatal y mayor efectividad del imperio de la ley) puede reducir las tensiones por el acceso a servicios y bienes públicos, además de reducir la percepción de inseguridad y mejorar la eficacia en la lucha contra el racismo y la discriminación. También es necesario concientizar a la población sobre la realidad del fenómeno migratorio, combatiendo prejuicios y estereotipos. El papel de los medios de comunicación es crucial para reforzar o combatir estos prejuicios y otros estereotipos sobre las personas refugiadas y migrantes.⁵²⁸

⁵²¹ INEI. II Encuesta a la población refugiada y migrante de Venezuela residente en el Perú (Enpove), 2022. Principales resultados y lecciones aprendidas.

⁵²² Vásquez, Tania y Aguilar, Diego. Contribuciones de las migraciones recientes al desarrollo sostenible: el caso de Perú. En: Martínez, Jorge, y Cano, María Verónica (editores). Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible. Estudios en países seleccionados. Santiago de Chile, Cepal, 2024, pp. 250-252, 323 y 324.

⁵²³ <https://peru.un.org/es/101787-acnur-expresa-preocupaci%C3%B3n-por-discriminaci%C3%B3n-hacia-refugiados-y-migrantes>

⁵²⁴ Acnur. Guía sobre racismo y xenofobia. Cómo ACNUR puede abordar y responder ante situaciones de racismo y xenofobia que afectan a personas bajo su mandato. Ginebra, Acnur, 2020, p. 15.

⁵²⁵ Amaya, Laura y Elguera, Jhonatan. Determinantes de la opinión pública xenófoba hacia los migrantes venezolanos en el Perú. Lima, CIES, 2023.

⁵²⁶ OIM Perú y Ministerio Público – Fiscalía de la Nación. El fenómeno migratorio venezolano y la percepción de inseguridad en Lima Metropolitana. Lima, OIM-MPFN, 2022, p. 43.

⁵²⁷ <https://peru.iam.int/es/news/ministerio-publico-y-oim-peru-realizaron-estudio-sobre-el-fenomeno-migratorio-venezolano-y-la-percepcion-de-inseguridad>

⁵²⁸ Amaya, Laura y Elguera, Jhonatan. Determinantes de la opinión pública xenófoba hacia los migrantes venezolanos en el Perú. Lima, CIES, 2023.

FIGURA 115



ENAH0 y PNUD. Elaboración propia

6.3.2. Una mirada a la migración interna

El fenómeno de urbanización que vivió el Perú en el siglo XX transformó a la sociedad peruana. El actual siglo ha visto una continuidad en los procesos migratorios internos, aunque con una intensidad menor que en el siglo pasado.⁵²⁹ En este acápite buscamos señalar la relación existente entre el desarrollo humano y la migración. Así, entre el 2007 y el 2017, la población aumentó solo en un tercio de los distritos del Perú, en su mayoría costeros, lo cual “habría estado vinculado principalmente a la mayor llegada de inmigrantes locales, antes que a una mayor tasa de natalidad. En efecto, los departamentos de esta región [la costa] registraron las menores tasas de natalidad intercensal en el Perú”.⁵³⁰

¿Qué razones explican estos patrones de migración interna? De acuerdo con un estudio realizado por Huaranca, Alanya y Castellares, las personas migrantes son atraídas por el mayor acceso a servicios públicos como el agua potable y la electricidad.⁵³¹ Al analizar la información del IDE departamental para el 2017 y la tasa migratoria neta —es decir, la diferencia entre la inmigración y la emigración en un área determinada— del mismo año, encontramos que, efectivamente, existe una correlación entre ambas variables. Es decir, la tasa mi-

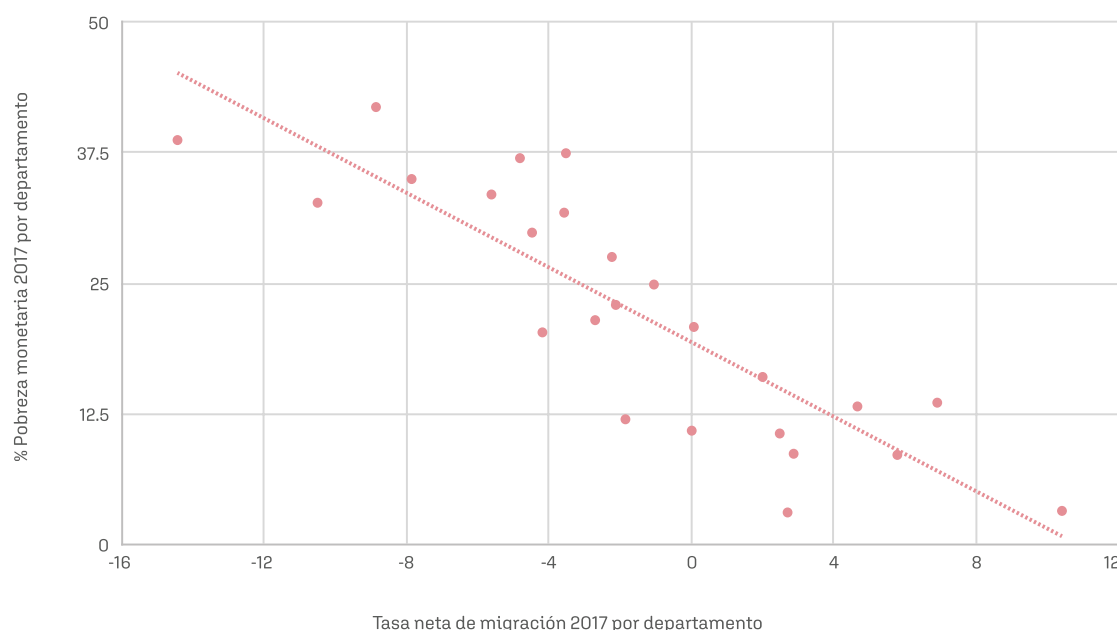
gratoria neta crece conforme también es más alto el IDE, siendo que todos los departamentos con un IDE superior a 0.7 muestran tasas positivas (salvo Ica y Tumbes), mientras los que tienen niveles inferiores del IDE muestran tasas negativas (salvo Madre de Dios, San Martín, Pasco y Ucayali). Sin embargo, en 2024, tras la pandemia, la relación se ha invertido. Así, San Martín, Ucayali y, en particular, Madre de Dios, mantienen un IDE menor y una tasa migratoria positiva. Este último caso estaría ligado al aumento de ingresos relacionados con las actividades mineras en la zona (*ver figura 115*). Una hipótesis de estos resultados es el impacto del aumento de la pobreza urbana.

Huaranca, Alanya y Castellares también observan que las personas migrantes eligen distritos de destino con menores niveles de pobreza.⁵³² Un estudio del INEI y la Cepal confirma la correlación existente entre la tasa de migración interna neta y el porcentaje de pobreza a nivel departamental: se obtuvo una alta correlación negativa de 0.83 para el 2007 y de 0.85 para el 2017, ambos estadísticamente significativos con una confianza del 95.0% (*ver figura 116 en la siguiente página*). Esto ocurriría porque “los departamentos con mayores niveles de pobreza registran las mayores tasas negativas de migración”.⁵³³ El mismo estudio también sostiene que la persona migrante promedio elige trasladar-

⁵²⁹ “En el período anterior a lo registrado con el Censo de 1993, es decir, antes de que sea visible esta tendencia más estable de la migración interdepartamental alrededor del 20.0%, la prevalencia de la migración interdepartamental (de toda la vida) venía de experimentar un rápido e histórico crecimiento, desde constituir un 8.9% en el Censo de 1940 a alcanzar el 15.1% en 1961, 18.4% en 1972, 20.0% en 1981 y 22.1% en 1993, luego de lo cual se ha mantenido en ese nivel”. Un patrón similar se presenta en la migración interprovincial. No obstante, la misma fuente señala que la migración interdistrital ha aumentado. Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: migraciones internas y dinámica sociodemográfica de departamentos, provincias y distritos en las dos primeras décadas del siglo XXI. Santiago, CEPAL-INEI, 2022, pp.169-170.

⁵³⁰⁻⁵³¹⁻⁵³² Huaranca, Mario; Alanya, Willy; y Castellares, Renzo. La Migración Interna en el Perú, 2012 – 2017. En: Revista Estudios Económicos 40, pp. 35-58, diciembre 2022.

⁵³³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: Migraciones internas y dinámica sociodemográfica de departamentos, provincias y distritos en las dos primeras décadas del siglo XXI. Santiago, CEPAL-INEI, 2022, p.70.



Fuente: Cepal-INEI, 2022.

se hacia distritos con mejores condiciones de vida, principalmente a las áreas urbanas que son las que poseen mayor acceso a los servicios públicos.

Desde una perspectiva del desarrollo humano, podemos también comparar la tasa neta de migración con el IDH departamental. Efectivamente, encontramos también una correlación positiva entre ambas variables hasta 2017, la que ha cambiado significativamente tras la pandemia, siendo Ica y Madre de Dios los departamentos con un IDH relativamente más alto y mayor tasa neta de migración (*ver figura 117*).

Otro hallazgo de Huaranca, Alanya y Castellares es que el flujo migratorio se reduce con la distancia (medida en kilómetros u horas) que existe entre los distritos de origen y destino, pero aumenta si el tamaño de la población del distrito de destino es mayor a la del distrito de origen. La migración también aumenta conforme la tasa de ruralidad y la altitud sean mayores en el distrito de origen en comparación al distrito de destino. Es importante destacar también que el grupo etario que más migra es el de los jóvenes (15-29 años) y de quienes cuentan con un mayor nivel educativo. De forma similar al patrón de la migración internacional que llega al Perú, los puestos como trabajadores de servicios y vendedores de tiendas o mercados están ocupados predominantemente por mujeres migrantes internas (27%), mientras que solo el 10% de sus pares varones desempeña dichas labores.⁵³⁵

El estudio de los patrones de migración interna y de las razones que impulsan a la migración nos aporta información valiosa para la construcción de políticas públicas. Se espera que el próximo censo de población (2025) ofrezca información que permitirá profundizar en dicho conocimiento. Desde un enfoque de derechos humanos, observamos cómo las personas poseen capacidad de actuación para elegir diversas opciones en la búsqueda de mejores oportunidades para ellas y sus familias.

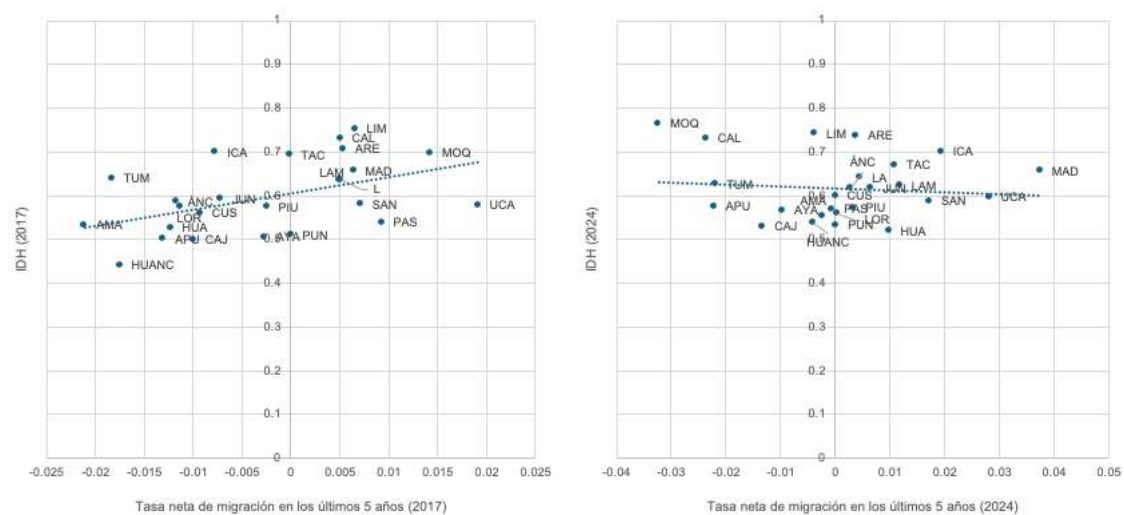
En síntesis, tanto la migración internacional como la interna pueden ser entendidas como estrategias que usan las personas para buscar mejores oportunidades de prosperidad para ellos y sus familias a pesar de los desafíos que la migración implica. No debe olvidarse que muchos de los que migran mantienen el contacto con sus lugares de origen, y contribuyen al bienestar de quienes quedan a través de remesas. La efectividad de los sistemas políticos —asegurando mejores servicios públicos y menos incertidumbre—, y las mejores condiciones de desarrollo humano —ingresos, oportunidades laborales y educativas, mejores servicios de salud, entre otros— son factores que atraen migrantes. Por el contrario, los déficits de gobernabilidad y el deterioro del desarrollo humano son factores que impulsan a las personas a migrar. Estos déficits también pueden limitar la contribución de las personas refugiadas y migrantes al desarrollo humano en los lugares donde migran.

⁵³⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: migraciones internas y dinámica sociodemográfica de departamentos, provincias y distritos en las dos primeras décadas del siglo XXI. Santiago, CEPAL-INEI, 2022, pp. 171-172.

⁵³⁵ Vásquez, Tania; Morel, Jorge; y Mendoza, José. The impact of the COVID-19 on work and employment among internal and international migrant workers in Peru (Occasional Paper No. 82). Southern Voice, 2023.

Tasa de migración neta e IDH (hasta el 2017 y hasta el 2024)

FIGURA 117



Fuente: Cepal-INEI, 2022; y PNUD, 2019.



Escenarios de la gobernabilidad y el desarrollo humano en el mediano plazo

*La cosa real, si la pretendes,
No es aprehenderla sino imaginarla.
Lo real no se le coge: se le sigue,
Y para eso son el sueño y la palabra*

Martín Adán [Escrito a ciegas]

*Ciertamente, el mayor desafío es convivir con la imperfección
y no claudicar en la misión de imaginar instituciones y
sociabilidades que nos ayuden a ser cada vez mejores
personas, más humanas y solidarias*

Carmen Mc Evoy. (2024)⁵³⁶

i Cuáles serán las trayectorias de la gobernabilidad en el Perú durante los próximos años? ¿Cómo afectarán las continuidades y cambios de estas trayectorias a la vida de las personas, en especial de las más vulnerables? Así, ¿cuáles escenarios de mediano plazo para la gobernabilidad y el desarrollo humano del país serán configurados por estas trayectorias?

Estas son preguntas que surgen tras el diagnóstico realizado en los capítulos anteriores. La situación descrita, debemos recordar, se ubica dentro de un devenir histórico de largo plazo, el cual también incide en los posibles rumbos que se vislumbran en el horizonte cercano.

Aunque no es posible predecir el futuro ni escribir con certeza sobre él, sí es factible, a partir de un diagnóstico y de un análisis prospectivo, explorar la incertidumbre⁵³⁷ y ensayar una descripción de los posibles caminos que podrían recorrer la gobernabilidad y el desarrollo humano en el Perú durante los siguientes años. La prospectiva es una herramienta que nos ayudará a identificar acciones estratégicas que podrían contribuir al logro de una gobernabilidad que ofrezca oportunidades para desplegar los proyectos de vida personales y colectivos, sin dejar a nadie atrás.

Por este motivo, el presente capítulo aborda la identificación o anticipación de escenarios alternativos para el futuro del país, en el ámbito de la

⁵³⁶ Mc Evoy, Carmen. En el umbral de lo desconocido. Reflexiones sobre el pasado y presente del Perú. Lima, Crítica, 2024. p. 38

⁵³⁷ Cáliz, José. La importancia de la prospectiva estratégica para la gestión pública: situación y condiciones para su institucionalización. En Colección Desarrollo Humano para la Transformación n°. 14. Tegucigalpa, PNUD, 2022, p.13.

governabilidad y el desarrollo humano. Esto se hace tomando en cuenta los anhelos republicanos de contar con una gobernabilidad efectiva, responsable ante la ciudadanía y con un sentido de comunidad. Para tal efecto, el capítulo iniciará abordando brevemente la necesidad de emplear un análisis prospectivo que permita anticipar posibles escenarios, destacando su objeto e importancia.

Tras ello, se realizará un breve recuento de la situación actual de las dimensiones de análisis de la gobernabilidad que hemos analizado: la efectividad y legitimidad del sistema político, la participación y las asimetrías de poder. Para lograr este fin, se empleará la información cualitativa producida como resultado del diagnóstico participativo realizado para la elaboración del presente Informe de Desarrollo Humano 2025, así como la información del diagnóstico presentado en los capítulos anteriores. A continuación, se señalarán —de manera resumida— las fortalezas, debilidades, riesgos y oportunidades de mejora identificadas durante dicho proceso participativo.

7.1. La relevancia y pertinencia del análisis prospectivo

El informe, como hemos señalado, considera que la ocurrencia de los acontecimientos no está predeterminada. Es decir, llegar a la situación actual no era la única trayectoria posible desde el pasado ni existe tampoco un destino inevitable, al cual nos dirigimos inexorablemente. Esta perspectiva se aleja de visiones reduccionistas que proponen identificar una suerte de “causa única” o suficiente, capaz de explicar el presente o el complejo devenir de la realidad.⁵³⁸

Nuestro estudio asume, en cambio, que el futuro es un camino abierto a múltiples alternativas y desenlaces, y sobre el cual podemos incidir. La situación actual es el resultado de un conjunto de decisiones y acciones —individuales y colectivas— adoptadas en diversos ámbitos, que se entrelazan de forma dinámica a lo largo del tiempo, en el marco de un conjunto de condiciones sociales, económicas, ambientales e institucionales. Estas condiciones son locales, nacionales o globales, y están también en constante transformación. Son las decisiones de los actores, bajo las condiciones cambiantes en que actúan, las que conforman el futuro. En palabras de Maurice Blondel, “el futuro no se predice, se construye”.⁵³⁹ Es bajo estas consideraciones que nos resulta de utilidad el análisis prospectivo.

¿QUÉ ES LA PROSPECTIVA?

La palabra prospectiva proviene del verbo en latín *prospicere* o *prospectare*, que significa “mirar mejor y más lejos aquello que está por venir”.⁵⁴⁰

Existen diversos estudios que abordan y definen la prospectiva, cuyos fundamentos teóricos fueron establecidos en los años sesenta⁵⁴¹ y, aunque no existe una terminología universalmente aceptada sobre los conceptos principales y categorías de esta disciplina (debido a las distintas corrientes existentes), sí existe cierto acuerdo en denominar estudios del futuro al conjunto amplio de enfoques y aproximaciones.⁵⁴²

La prospectiva puede entenderse como un proceso intelectual por el que se representa lo que puede suceder, es decir, los futuros posibles; así como los futuros que tienen mayores probabilidades de acontecer, es decir, los futuros probables; y aquellos que se desea que ocurran, es decir, los futuros deseables⁵⁴³ (ver cuadro 37).

Futuros posibles, probables y deseables

CUADRO 37

Los futuros posibles	Exploran alternativas sujetas a incertidumbres, rupturas o discontinuidades.
Los futuros probables	Son resultado del análisis de tendencias y de extrapolaciones de datos del presente.
Los futuros deseables	Reflejan la expectativa de atención de las demandas actuales de la sociedad, de las respuestas del sistema político, entre otras, que se expresan por medio de las metas o valores de los actores sociales.

Fuente: Tomado de Medina, Becerra y Castaño, 2014⁵⁴⁴.

⁵³⁸ Pereyra, Carlos. El determinismo histórico. En: *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 39, No. 4 (Oct-Dec., 1977), pp. 1309-1322.

⁵³⁹ La frase original es “Le future ne se prévoit pas, il se construit”. Mojica, Francisco. Concepto y aplicación de la prospectiva estratégica. En: *Revista Med*, vol. 14, núm. 1, julio, 2006, pp. 122-131 Universidad Militar Nueva Granada Bogotá, Colombia, p. 122.

^{540 541} Medina, Javier y Ortégón, Edgar. Manual de prospectiva y decisión estratégica: Bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe, serie Manuales, N° 51 (LC/L.2503-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006. Publicación de las Naciones Unidas, p.148.

⁵⁴² Cáliz, José. La importancia de la prospectiva estratégica para la gestión pública: situación y condiciones para su institucionalización. En *Colección Desarrollo Humano para la Transformación n° 14* (Tegucigalpa: PNUD 2022), p.14.

⁵⁴³ Medina, Javier; Becerra, Steven; y Castaño, Paola. Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 129 (LC/G.2622-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, p.49

⁵⁴⁴ Medina, Javier; Becerra, Steven; y Castaño, Paola. Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 129 (LC/G.2622-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, p.50.

De esta manera, es posible señalar que la prospectiva es una disciplina que consiste en la exploración sistemática del futuro. Ello no implica que busque predecir o acertar con precisión el devenir. Por el contrario, busca identificar las mejores decisiones y acciones para conseguir ciertos futuros posibles y deseados, o para evitar futuros inconvenientes o catastróficos. De esta manera, la prospectiva no trata de anticipar un solo futuro, busca investigar múltiples futuros.⁵⁴⁵

Ahora bien, dentro del análisis prospectivo, la construcción de escenarios futuros constituye una técnica comúnmente utilizada, caracterizada por introducir una aproximación sistémica e integral al análisis de anticipación, así como por tomar en cuenta la existencia de múltiples futuros resultantes de la acción humana y otros factores.⁵⁴⁶ No debe olvidarse, no obstante, que este análisis ocurre dentro de una realidad compleja del contexto contemporáneo; por ello, se deben tomar en cuenta algunos aspectos particularmente relevantes que lo caracterizan:

- a. Causalidad lineal y no lineal. Es fundamental distinguir entre los sistemas con causalidades lineales (es decir, directas y unidireccionales, propias de los sistemas simples y cerrados) y aquellos con dinámicas no lineales (sistemas complejos, abiertos o semiabiertos).
- b. Multiplicidad de fenómenos (y dimensiones) entrelazados. Los fenómenos sociales, económicos, políticos, tecnológicos y culturales están interconectados; comprenden múltiples capas de cambio y orden, y abarcan diferentes dinámicas conforme los diversos niveles de la realidad en los que dichos fenómenos se manifiestan (realidad física, biológica, psicocognitiva, social, trascendental).
- c. Multiplicidad de agencias y perspectivas. Existe una gran diversidad de actores con diferentes intereses y niveles de influencia. La variedad de agencias puede entenderse desde lógicas de suma cero (en donde la ganancia de un actor implica la pérdida de otro) o como una oportunidad para la complementación y la colaboración, en que el todo es más que la suma de las partes (efecto sinérgico).
- d. Incertidumbre e imprevisibilidad. La incertidumbre es una característica fundamental de las dinámicas y los sistemas complejos.⁵⁴⁷

¿QUÉ SON LOS ESCENARIOS Y PARA QUÉ NOS SIRVEN?

Los escenarios han sido definidos por Alemany (2006) como diferentes imágenes posibles que sintetizan trayectorias específicas (y diferentes) de eventos y evoluciones en las estrategias de los actores. Su elaboración puede ser concebida como un ejercicio de reflexión sobre las opciones futuras ya prefiguradas en el presente, donde los actores son los protagonistas del cambio.

La prospectiva y la construcción de escenarios fueron asumidas durante varias décadas como asuntos propios de expertos y autoridades⁵⁴⁸, pero en décadas recientes ha aumentado el uso de métodos participativos e inclusivos que involucran también a la ciudadanía y otros actores.⁵⁴⁹

Para Schwartz (1998), los escenarios constituyen hipótesis de diferentes futuros especialmente diseñados para resaltar los riesgos y oportunidades implicados en asuntos estratégicos específicos. En la misma línea, Warfield (1996) afirma que son descripciones narrativas de los posibles estados de ciertos temas o desarrollos en el tiempo.⁵⁵⁰

Los escenarios tienen como supuesto fundamental que, en los asuntos humanos, el futuro no está determinado, sino que es abierto. Es decir que en cierta medida el futuro es “construible”, al menos parcialmente.

(...)

La construcción de escenarios posibilita la reducción de la incertidumbre y el acercamiento de visiones y la búsqueda de consenso. Ayuda a crear hipótesis de diferentes futuros especialmente diseñados para resaltar los riesgos y oportunidades implicados en determinados cursos de acción posibles.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁵⁵¹

En ese sentido, la construcción de escenarios sobre el desarrollo humano y la gobernabilidad en el Perú permitirá estudiar los posibles rumbos del país para el próximo quinquenio, en dichas dimensiones. Realizar este tipo de ejercicio podría contribuir a la adopción de decisiones estratégicas sobre la base de las mejores oportunidades que dichos escenarios ofrezcan, tal como se plantea en las siguientes páginas.

⁵⁴⁵ Cáliz, José. La importancia de la prospectiva estratégica para la gestión pública: situación y condiciones para su institucionalización. En Colección Desarrollo Humano para la Transformación n.º 14. Tegucigalpa, PNUD, 2022, p.13.

⁵⁴⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Manual de análisis prospectivo para el desarrollo sostenible. Panamá, PNUD, 2017, p. 11.

⁵⁴⁷ PNUD América Latina. El uso de futuros en los Parlamentos - Guía para la acción transformativa. Nueva York, PNUD, 2024. pp. 7-8.

⁵⁴⁸ Faucheux, S. (2001). From irreversibility to participation: towards a participatory foresight for the governance of collective environmental risks. *Journal of Hazardous Material*, 86(1- 3), 223-243.

⁵⁴⁹ United Nations Development Programme. Foresight as a Strategic Long-Term Planning Tool for Developing Countries. UNDP, 2014.

¿Qué tipo de beneficios puede ofrecer una visión prospectiva?

Podemos considerar los siguientes posibles beneficios:

- Permite identificar y anticipar posibles desafíos futuros, lo que brinda la oportunidad de adoptar medidas preventivas pertinentes desde el presente.
- Facilita la toma de decisiones informadas y estratégicas, basadas en escenarios futuros y análisis prospectivos.
- Ayuda a los actores a adaptarse de manera más efectiva a los cambios del entorno político, social, económico y tecnológico.
- Fomenta la innovación y la creatividad en la formulación de normas y políticas públicas, lo que permite la exploración de nuevas ideas y enfoques.
- Contribuye a fortalecer la gobernanza anticipatoria, y así promueve una gestión más eficiente y efectiva de los asuntos públicos.
- La adopción de enfoques interdisciplinarios y transdisciplinarios basados en la inteligencia colectiva favorece la participación de múltiples y diversos actores sociales, lo que contribuye a fortalecer las relaciones de confianza entre la ciudadanía y las instituciones públicas.

Fuente: PNUD América Latina. El uso de futuros en los Parlamentos - Guía para la acción transformativa. Nueva York, PNUD, 2024

7.2. Insumos para la construcción de las trayectorias y escenarios

La ruta hacia un país que cuente con una gobernabilidad efectiva, responsable ante la ciudadanía y con un sentido de comunidad, pasa por dilucidar las distintas trayectorias que el Perú puede emprender en los siguientes años. La identificación de estos escenarios nos permitirá seleccionar las mejores oportunidades que ellos ofrecen y, en consecuencia, plantear la adopción

de decisiones estratégicas que, teniendo sobre la mesa el análisis prospectivo, acerquen a peruanos y peruanos a sus anhelos de prosperidad y hacia una gobernabilidad efectiva y democrática.

Para tal efecto, de acuerdo con Masini y Medina (2000), es necesario responder cinco preguntas con el fin de estructurar un proceso prospectivo. Estas interrogantes fundamentales son explicadas en el cuadro 38.⁵⁵²

A su vez, las respuestas deberán ligarse a cinco dimensiones: (i) retrospectiva, (ii) diagnóstico, (iii) la prospectiva propiamente dicha, (iv) la estrategia y (v) la acción,⁵⁵³ conforme se muestra en la figura 118 de la siguiente página.

cuadro 38 Preguntas fundamentales de un proceso prospectivo

¿Qué cosa está cambiando?	Es una constatación de hechos y datos. Identifica las tendencias en juego.
¿Qué cosa puede cambiar?	Es una inferencia acerca de qué factores de cambio o impulsores pueden influir sobre las tendencias en juego. Entraña la determinación de los puntos de inflexión de dichas tendencias.
¿Qué cosa debe cambiar?	Es la expresión de futuros deseables. Trae a colación valores, creencias y preferencias.
¿Quién puede hacer los cambios?	Es un análisis político del equilibrio del poder entre los actores sociales. Requiere comprender cuáles son los actores innovadores, conservadores e indiferentes, así como sus motivos de alianza o conflicto.
¿Cuáles son las posibles implicaciones de esos cambios?	Es una inferencia de carácter sistémico respecto de las relaciones entre las variables que componen un sistema y respecto de la influencia que sobre este ejercen algunos actores clave.

Fuente: Tomado de Medina, Becerra y Castaño, 2014.⁵⁵⁴

^{550 551} Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Manual de análisis prospectivo para el desarrollo sostenible. Panamá, PNUD, 2017, p.12.

⁵⁵² Medina, Javier; Becerra, Steven; y Castaño, Paola. Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N.º 129 (LC/G.2622-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, p.74

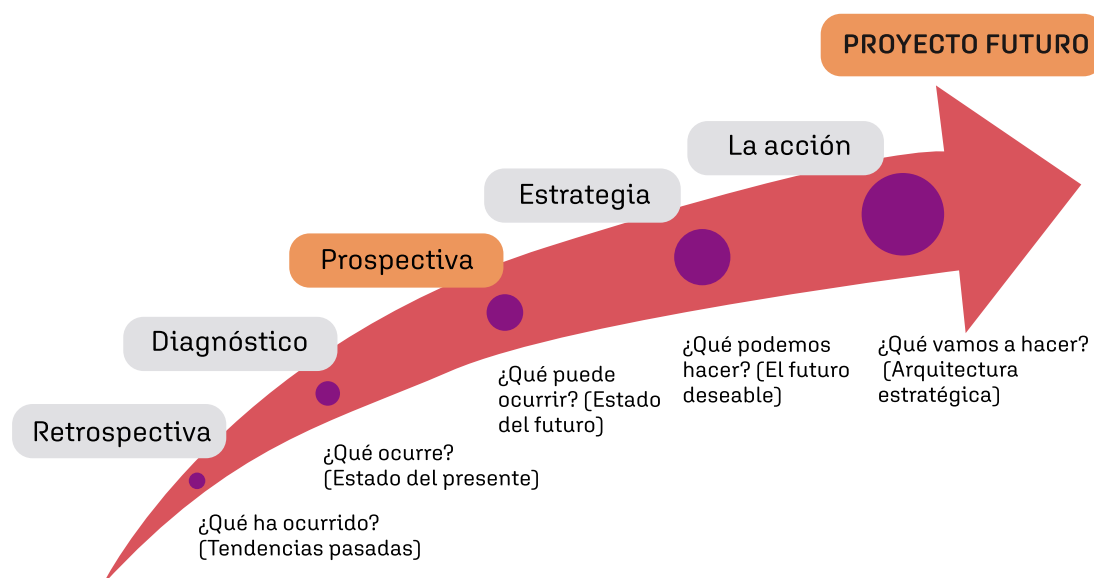
⁵⁵³ Cáliz, José. La importancia de la prospectiva estratégica para la gestión pública: situación y condiciones para su institucionalización. En Colección Desarrollo Humano para la Transformación n.º 14. Tegucigalpa, PNUD, 2022, p. 18.

⁵⁵⁴ Medina, Javier; Becerra, Steven; y Castaño, Paola. Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N.º 129 (LC/G.2622-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, p. 75.



Modelo de prospectiva estratégica

FIGURA 118



Fuente: Adaptación de Cálix, 2001.⁵⁵⁵

⁵⁵⁵ Cálix, José. La importancia de la prospectiva estratégica para la gestión pública: situación y condiciones para su institucionalización. En Colección Desarrollo Humano para la Transformación n.º 14. Tegucigalpa, PNUD, 2022, p. 18

A continuación, se presenta en el cuadro 39, una síntesis de las tendencias actuales de las dimensiones de la gobernabilidad en el Perú, las cuales contribuyen a que actualmente contemos con una efectividad insuficiente, una escasa legitimidad, una limitada participación y un poder asimétrico.

CUADRO 39 Principales tendencias de las dimensiones de la gobernabilidad en el Perú

Dimensión de la gobernabilidad	Impactos	Tendencias persistentes	Tendencias crecientes	Diagnóstico participativo
Efectividad del sistema político	Favorables	Aumento lento de las capacidades estatales en el largo plazo, conectado al crecimiento económico, acompañado de la percepción de una mayor presencia estatal. Mejores capacidades en materia de manejo macroeconómico financiero, y en algunos ámbitos de la regulación.		En el proceso participativo, la labor estatal fue calificada como débil, deficiente, ineficaz o de respuesta limitada.
	Desfavorables	Brechas territoriales en la capacidad estatal, tanto en acceso como en calidad. Corrupción y prácticas patrimoniales extendidas. Débil efectividad (utilidad, seguridad, confianza). Limitada extensión del imperio de la ley.	Reducción, en los últimos años, de la capacidad estatal.	
Legitimidad del sistema político	Favorables	Preferencia de la mayoría por el sistema democrático y reconocimiento de que la presencia estatal es necesaria.		En el proceso participativo, se indicó que la legitimidad del sistema político es frágil o se encuentra en crisis.
	Desfavorables	Baja confianza en autoridades representativas y en instituciones del sistema democrático. Débiles mecanismos de rendición de cuentas.	Insatisfacción ciudadana con el funcionamiento del sistema democrático.	
Participación política	Favorables	Continuidad de procesos electorales bajo estándares democráticos.		En el proceso participativo, se calificó la participación como escasa, deficiente, débil, limitada e, incluso, precaria.
	Desfavorables	Débil conexión entre los representantes políticos y la sociedad. Debilidad de la sociedad civil. Grupos con menos recursos del poder o que son objeto de discriminación enfrentan mayores desafíos para la participación y para obtener representación. Protestas sociales dispersas y fragmentadas que no son canalizadas hacia respuestas estatales que mejoren efectividad y legitimidad.	Fragmentación y polarización del sistema político. Cuestionamiento a normas que permiten mayor participación y representación de las mujeres. Debilitamiento del espacio público. Influencia de actores ilegales en la política.	
Impacto de las asimetrías de poder	Favorables	Reducción significativa de la pobreza durante las primeras dos décadas del siglo XXI. Reducción lenta de la desigualdad de ingreso.	Aumento de la pobreza tras la crisis de la pandemia por covid-19.	En el proceso participativo, se coincidió en la existencia de desigualdades y que las relaciones de poder asimétricas afectan el ejercicio de derechos.
	Desfavorables	Alta percepción de que se gobierna para los que tienen más poder. Persistencia de economías de muy baja productividad (informalidad). Escasa confianza interpersonal. Percepción de importantes desigualdades, en particular las económicas y las territoriales. Percepción de prácticas discriminadoras.	Presencia de economías ilegales y del crimen organizado.	

Fuente: elaboración propia.

7.2.2 Los insumos del proceso participativo

La participación ciudadana es un elemento clave para la toma de decisiones en democracia, así como para diseñar y emprender políticas públicas. Además, su implementación contribuye con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),⁵⁵⁶ tal como se encuentra previsto en la Meta 16.7 del Objetivo 16: *promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, orientado a garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas* que respondan a las necesidades.

En concordancia con ello, destaca la importancia de anticipar y construir escenarios futuros para la gobernabilidad, y la necesidad de que estos ejercicios sean participativos e inclusivos.⁵⁵⁷ En el Perú del siglo XXI, ya existe una incipiente

capacidad estatal y en sectores no gubernamentales para llevar a cabo la prospectiva con participación, y se cuenta con experiencias relevantes de su aplicación en el contexto subnacional de planeamiento y formulación de políticas.⁵⁵⁸

De esta manera, la identificación de las posibles rutas que podría emprender el Perú en el próximo quinquenio para lograr el país que anhelamos no podía estar exenta de un amplio proceso participativo y descentralizado. Este proceso no solo ha permitido elaborar el diagnóstico participativo sobre las dimensiones de la gobernabilidad, expuesto en el capítulo anterior, sino que también ha abordado las preocupaciones y riesgos identificados por los participantes, así como las propuestas de acción, que constituyen aportes que contribuirán en la identificación de los posibles caminos que podría tomar el país en los siguientes años.

Las cifras del proceso participativo del Informe de Desarrollo Humano 2025

RECUADRO 27

El proceso participativo que se llevó a cabo para la elaboración del Informe de Desarrollo Humano 2025, entre mayo de 2024 y marzo de 2025, implicó la organización de un total de 25 eventos participativos que involucraron a un total de 561 personas.

Se dictaron nueve talleres regionales, que congregaron a un total de 312 personas; cuatro talleres con jóvenes, que albergaron a 138 personas; así como diez reuniones sectoriales con 94 personas, entre jóvenes, pueblos indígenas, población afroperuana, academia, sector empresarial, entidades del gobierno nacional, organismos constitucionalmente autónomos, organizaciones de refugiados y migrantes, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de mujeres, y periodistas, para conocer sus puntos de vista sobre el proceso. Además, se sostuvieron dos reuniones de trabajo que congregaron a 17 expertos en materia de gobernabilidad y desarrollo humano, provenientes del sector público, sector privado y sociedad civil,

Específicamente, los talleres regionales fueron diseñados con la finalidad de desarrollar un proceso de reflexión y debate sobre la gobernabilidad en el Perú. Asimismo, se buscó realizar un proceso participativo amplio y plural en donde se dieran encuentro diversas ideas, intereses, y visiones de mediano y largo plazo. Se incorporaron los enfoques de género, interculturalidad y generacional.

En estos espacios, desarrollados en nueve departamentos del país, participaron la academia, la sociedad civil, la empresa privada y el Estado, y hubo una participación central de jóvenes, mujeres y poblaciones vulnerables, que recogió perspectivas regionales y locales. Esto se hizo con la finalidad de garantizar la pluralidad de miradas, así como representar a la diversidad ideológica, cultural y socioeconómica que caracteriza al país.

Para tal efecto, se establecieron los siguientes objetivos específicos:

- a. Identificar los déficits de gobernabilidad en el país, según los participantes de los talleres.
- b. Identificar a los actores sociales (estatales o no estatales; formales, informales o ilegales) de mayor relevancia para resolver los déficits de gobernabilidad identificados.
- c. Identificar las principales fortalezas de las autoridades estatales para atender los problemas públicos en el país.
- d. Identificar las principales debilidades de las autoridades estatales para atender los problemas públicos en el país.
- e. Identificar los cambios que, a criterio de las personas participantes, deberían ocurrir para remover los obstáculos que impiden atender los problemas públicos en el país.

Con respecto a los cuatro talleres con jóvenes, estos se realizaron en Lima, Loreto, Ucayali y San Martín. En estos eventos se buscó recoger sus propuestas para mejorar la representación política en el Perú.

Finalmente, las reuniones de trabajo con expertos del sector público, sector privado y sociedad civil fueron diseñadas para abordar los posibles escenarios de gobernabilidad y desarrollo humano para el año 2030, así como las posibles líneas de acción estratégicas que nos pudieran llevar a una gobernabilidad con oportunidades para desplegar todos los proyectos de vida, personales y colectivos, sin dejar a nadie atrás.

Como resultado de los talleres, se recogieron los puntos de vista, ideas, opiniones y propuestas de los participantes con respecto a las fortalezas y debilidades de las autoridades estatales para atender los problemas públicos en el país. También se les consultó sobre los cambios que, a su

criterio, deberían ocurrir para remover los obstáculos que impiden atender adecuadamente los problemas públicos en el país. En tal sentido, en los cuadros 40 y 41 presentamos un resumen de los principales y más recurrentes aportes de los participantes.

¿Qué opinaron las personas sobre las principales fortalezas y debilidades de las autoridades estatales para atender los problemas públicos en el país?

CUADRO 40

Fortalezas y debilidades identificadas en los talleres regionales

Fortalezas	Debilidades
• Los recursos naturales en el territorio • La existencia de un Estado democrático • Descentralización • Autonomía del Banco Central de Reserva del Perú • Meritocracia • Marco legal existente • La diversidad cultural	• Corrupción • Burocracia estatal • El centralismo o la falta de conclusión del proceso de descentralización • Débil o poca participación ciudadana • Inseguridad ciudadana • Pobreza y desigualdad • Desconfianza en autoridades

Fuente: Registro del diálogo participativo en cada departamento. Elaboración propia.

¿Qué cambios propusieron las personas para remover los obstáculos que impiden atender los problemas públicos en el Perú?

CUADRO 41

Riesgos identificados y propuestas planteadas en los talleres regionales

Riesgos	Cambios propuestos u oportunidades de mejora o estrategias
• Debilitamiento, o deterioro, o afectación, o pérdida de la democracia o pérdida de la confianza en ella • Inestabilidad política y/o económica y/o social • Posible expansión de las economías ilegales o que las mismas tomen el control del Estado o del poder político • Posibilidad de se produzca un incremento o normalización de la corrupción • Anarquía • Inseguridad ciudadana • Crisis política • Pobreza	• Implementación de medidas destinadas a la mejora en la prestación de los servicios de salud y/o educación, y destinar mayor inversión o incrementar el presupuesto o implementar reformas en dichas materias. • Incorporación del enfoque o perspectiva intercultural y de género en la gestión estatal. • Modificación de normativas —incluso a nivel constitucional— o el establecimiento de un nuevo pacto social. • Mejorar la articulación entre las distintas instancias estatales de los tres niveles de gobierno, y/o entre el Estado y la sociedad civil, y/o el Estado y el sector privado.

Fuente: Registro del diálogo participativo en cada departamento.

⁵⁵⁶ De acuerdo con las Naciones Unidas, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo. En el 2015, todos los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la cual se establece un plan para alcanzarlos en 15 años. Para mayor detalle ver: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

⁵⁵⁷ Alcalde, Gonzalo. Prospectiva, participación e inclusión en las políticas públicas. El papel de los talleres de escenarios futuros (TEF), Investigaciones sociales, Vol 22 N.º 40. UNMSM-IIHS, Lima, 2018, p. 77.

⁵⁵⁸ Ceplan. Prospectiva y participación ciudadana en los procesos de políticas públicas: avances y desafíos en el nivel subnacional en el Perú. Ceplan, 2024.



¿QUÉ PROPUSIERON LOS JÓVENES PARA MEJORAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL PERÚ?

El detalle de las propuestas recogidas en los talleres juveniles puede revisarse en el capítulo 5 del presente informe. Podemos resumir sus propuestas en el cuadro 42:

Propuestas de los talleres de jóvenes sobre representación política

CUADRO 42

Representación política con mejores mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y diálogo	Fortalecimiento de las capacidades de los partidos políticos y renovación de liderazgos [juveniles]	Reformas del sistema electoral: financiamiento partidario, regulación partidaria, asignación de escaños
Idoneidad e integridad de funcionarios y candidatos	Reducir las desigualdades y las asimetrías de poder y reducir su impacto en la política	Fortalecer las capacidades de las personas para ejercer una ciudadanía activa

Fuente: Registro del diálogo participativo.

7.2.3 Análisis de prospectiva de Ceplan: perspectiva de futuro

Otra fuente de información muy importante para este análisis prospectivo son los insumos del Ceplan.⁵⁵⁹ Ellos han identificado, como resultado de un proceso de consultas a expertos, un conjunto amplio de fuerzas impulsoras del cambio que pueden influir en el sistema político peruano

y la gobernabilidad democrática. Consideran, entre otros aspectos, que los factores ubicados en los ámbitos político, económico y tecnológico tendrán un peso mayor que los ámbitos ambiental, social y ético.

En los cuadros 43 y 44, se muestran las tendencias, megatendencias, señales débiles, eventos inesperados, oportunidades y riesgos priorizados para el tema de sistema político y la gobernabilidad democrática, según lo planteado por dicha institución considerando un horizonte de mediano plazo.

Tendencias que pueden influir en el sistema político peruano y la gobernabilidad democrática, según Ceplan

CUADRO 43

Tecnológicas	El incremento de la conectividad digital y del internet de las cosas puede transformar los sistemas políticos, tanto en la esfera de la efectividad (eficiencia administrativa) como de la legitimidad (participación ciudadana). Esto generaría, a su vez, desafíos significativos, como la protección de datos, la seguridad cibernética, o el efecto polarizante y fragmentario del uso de los medios digitales.
Económicas	Cambios en el centro de gravedad económico pueden influir en las dinámicas políticas internas y externas, lo que aumentaría la dependencia y las tensiones geopolíticas. De otro lado, la inequidad creciente dentro y entre países puede intensificar las demandas sociales y políticas por reformas estructurales, lo que afecta la estabilidad política.
Políticas	La mayor polarización de la sociedad puede debilitar la cohesión social y la capacidad de alcanzar acuerdos políticos. La disminución de las libertades políticas puede erosionar los principios de la gobernabilidad democrática. Un aumento en la percepción de corrupción mellaría aún más la confianza en las instituciones del sistema político. Finalmente, el aumento de la criminalidad organizada a nivel mundial, impulsada por una globalización sin buena gobernanza y la digitalización, puede desafiar la capacidad del Estado para mantener el orden interno y la legalidad.
Ambientales	El aumento de la temperatura global puede aumentar las presiones sobre los recursos naturales e incentivar la migración (externa/interna), lo que afectaría la estabilidad política interna. Una mayor iniciativa en ciudades sostenibles puede fortalecer la gobernanza local si logran coordinarse nacionalmente.
Éticas	El incremento del uso de noticias falsas amenaza con socavar la integridad de los procesos democráticos, al erosionar la confianza pública en los medios y las instituciones democráticas. La creciente importancia del bienestar subjetivo podría influir en la agenda política, lo que reflejaría una mayor preocupación por el desarrollo humano integral.

Fuente: Ceplan. Elaboración propia.

⁵⁵⁹ Ceplan. Perú: Informe de análisis prospectivo 2025-2050. Lima, Ceplan, 2024. 387-393.

Desigualdades y conflictos sociales

Las crecientes desigualdades y los persistentes conflictos sociales pueden socavar la cohesión social y la estabilidad política del país.

Polarización y fragmentación

La polarización entre clases y grupos socioeconómicos puede intensificar la fragmentación política y debilitar la confianza en las instituciones del sistema político. Esto derivaría en una menor participación ciudadana y el aumento del populismo, lo que plantearía desafíos para la gobernanza democrática, al tener que dar respuesta a demandas de la población que pueden ser divergentes e incluso contradictorias.

Mundo polinodal

Un mundo con múltiples centros de poder económico, político y cultural, que coexisten y compiten globalmente, plantea a los Estados nuevos desafíos para mantener su soberanía y relevancia internacional. Esto podría llevar a un replanteamiento de las alianzas geopolíticas y una mayor complejidad en la diplomacia y la política exterior. La crisis de la globalización y sus instituciones puede debilitar el consenso sobre los valores democráticos y la apertura económica, y podrían resurgir enfoques nacionalistas y protectionistas que llevarían a retrocesos en los derechos humanos y la cooperación internacional. La erosión de las normas democráticas y la confianza en las instituciones globales podrían amenazar los fundamentos de la gobernanza democrática.

Urbanización

La rápida urbanización que vive el mundo podría concentrar desafíos y oportunidades en las ciudades, donde vive y trabaja una gran parte de la población mundial. Las ciudades podrían convertirse en centros de innovación política y económica, pero también enfrentarían presiones significativas en términos de infraestructura, servicios públicos y desigualdad urbana. Esto podría requerir una adaptación ágil de políticas urbanas para garantizar la inclusión social y la participación democrática efectiva.

Tecnología e innovación

El acelerado desarrollo tecnológico e innovación podría transformar el sistema político, ofreciendo nuevas herramientas para la participación, pero también desafíos como amenazas a la privacidad, la manipulación de la información y la desigualdad digital. La capacidad de los gobiernos para regular y adaptarse a estos avances tecnológicos determinará en gran medida su capacidad para mantener la integridad democrática y la confianza pública.

Cambio climático y crisis ambiental

El cambio climático y la degradación ambiental ponen en riesgo la estabilidad política y democrática, lo que exacerbaría conflictos alrededor de recursos escasos, generaría migraciones forzadas e intensificaría los efectos de los desastres de origen natural. La respuesta efectiva a estos desafíos requerirá de cooperación internacional, políticas públicas robustas y de adaptaciones institucionales que puedan mitigar los impactos adversos en la sociedad y fortalecer la resiliencia democrática.

Fuente: Ceplan. Elaboración propia.

POTENCIALES RIESGOS, OPORTUNIDADES Y OTROS EVENTOS DE FUTURO QUE AFECTARÁN EL DESARROLLO DEL SISTEMA POLÍTICO Y DEMOCRACIA EN EL CORTO PLAZO

En el corto plazo, Ceplan considera que las señales débiles y los riesgos podrían tener un impacto significativo en el sistema político y la gobernabilidad democrática. La persistente erosión de la confianza ciudadana en las instituciones podría debilitar la legitimidad del sistema político, y conducir a una menor participación electoral y a una polarización política más intensa. Pueden agravarse fenómenos que socavan la objetividad de la información que recibe la ciudadanía a través de diversos medios, lo que debilitaría el debate democrático y erosionaría la confianza en los medios como pilares de la democracia.

Paralelamente, pueden fortalecerse opciones demagógicas y clientelares, aprovechando la desafección ciudadana y las crisis socioeconómicas para promover agendas polarizadoras y autoritarias, lo que pondría en peligro principios democráticos fundamentales. Además, existe el riesgo de que las profundas desigualdades y tensiones socioeconómicas exacerbén los conflictos sociales internos. Estos podrían surgir de divisiones étnicas, económicas o ideológicas exacerbadas, y desafiar, así, la cohesión nacional y la capacidad de los gobiernos para mantener la paz social.

POTENCIALES RIESGOS, OPORTUNIDADES Y OTROS EVENTOS DE FUTURO QUE AFECTARÁN EL DESARROLLO DEL SISTEMA POLÍTICO Y DEMOCRACIA EN EL MEDIANO PLAZO

En el mediano plazo, Ceplan identifica diversas oportunidades que podrían transformar significativamente el sistema político y la gobernabilidad democrática, mientras que las señales débiles, eventos críticos y los riesgos plantean desafíos críticos.

Por el lado de las oportunidades, la digitalización de la gestión y la estandarización de los datos públicos para la toma de decisiones promete mejorar la transparencia y eficiencia gubernamental. Esto podría fortalecer la rendición de cuentas y la confianza pública en las instituciones democráticas, y facilitar una toma de decisiones más informada y participativa. Junto a ello, la expansión de la red colaborativa de datos abiertos para la inteligencia artificial (IA) podría revolucionar la administración pública al permitir análisis avanza-

dos y políticas basadas en evidencia. Esto no solo mejoraría la eficacia de los servicios públicos, sino también la respuesta a desafíos complejos como el cambio climático y la salud pública. En paralelo, la implementación de la IA para acelerar los procesos públicos podría optimizar recursos y ofrecer servicios más eficientes y personalizados, lo que mejoraría la calidad de vida de los ciudadanos y fortalecería la gobernanza.

Al mismo tiempo, la universalización de la economía digital podría democratizar el acceso a oportunidades económicas y servicios básicos, pues se reducirían las disparidades sociales y promovería una mayor inclusión económica y social. Sin embargo, en este ámbito también existen riesgos como el incremento del uso de los *deepfake* y otras herramientas que aprovechen las tecnologías de la IA con el fin de generar desinformación y mermar la confianza en los procesos democráticos, así como el riesgo de la exacerbación del ciberespionaje, lo que socavaría la seguridad nacional y la privacidad de los ciudadanos.

Por otro lado, el riesgo de una crisis del sistema educativo podría causar desigualdades generacionales y afectar la preparación cívica y democrática de los ciudadanos. Asimismo, la desilusión generalizada podría erosionar la confianza juvenil, deteriorar la participación ciudadana y afectar la renovación generacional en el liderazgo político. Además, la exacerbación de la vulnerabilidad social y una eventual ruptura del orden constitucional podrían comprometer la estabilidad política y la gobernabilidad democrática, al desafiar la capacidad del país para mantener la cohesión y la gobernanza efectiva.

Por el lado económico, el estudio de Ceplan señala que podría producirse una recesión prolongada de la economía, y que esta podría generar descontento social y político, lo que debilitaría la gobernanza y la capacidad del gobierno para responder efectivamente a los desafíos. Un descenso incontrolable del poder adquisitivo de la moneda nacional podría generar una pérdida de confianza en las instituciones democráticas y en la estabilidad económica, lo que erosionaría el bienestar ciudadano y exacerbaba las desigualdades. Este posible desenlace podría intensificar el descontento social y generar presiones para cambios políticos y económicos que afecten la gobernanza.

Finalmente, en el peor de los casos, ocurriría un colapso institucional generalizado, que desafiaría la estabilidad democrática y la capacidad del país para mantener la cohesión social y el orden público y podría llevar al surgimiento de un Estado fallido. En este escenario extremo, la crisis de representatividad estatal podría exacerbar aún más la alienación de los ciudadanos, al debilitar la legitimidad del sistema democrático y crear un vacío de liderazgo.

7.3 La gobernabilidad peruana en un horizonte de mediano plazo: cuatro escenarios

El análisis de toda la información precedente nos muestra una realidad muy compleja, por lo que ha sido necesario ordenarla con el fin de poder construir escenarios de mediano plazo que sinteticen de forma apropiada dicha complejidad. Las cuatro variables que el informe ha considerado al construir dichos escenarios son las siguientes:

a) **Las acciones estratégicas** de los actores políticos y sociales. Los actores —individuales y colectivos— toman decisiones y actúan (individual y colectivamente) en el marco de opciones, incentivos y restricciones, conformados por las trayectorias de largo plazo y corto plazo, sus valores e intereses, y las coyunturas críticas que enfrentan (crisis económica/política internacional, epidemias, desastres de origen natural, aumento de precios de materias primas, aceleración del cambio tecnológico, etc.) .) (ver figura 119).

Cabe señalar que las decisiones y acciones estratégicas adoptadas por los distintos actores resultan de máxima importancia porque constituyen el punto de partida para determinar el posible escenario en el que se encuentre el país durante los próximos años, y el eventual tránsito entre un escenario u otro, tal como se explica en las siguientes líneas.

b) Como resultado de las acciones estratégicas, se geberan **cambios o continuidades** en la esfera de la gobernabilidad: efectividad (capacidades e imperio de la ley) y legitimidad (confianza, apoyo) (ver figura 120).

c) Los cambios o continuidades en la esfera de la gobernabilidad, a su vez, impactan en las posibles respuestas de la población ante el sistema político (lealtad, voz, salida, estallido social y trastoque institucional), lo cual puede también impactar posteriormente en las diferentes dimensiones de la gobernabilidad (ver figura 121).

Sobre este punto, corresponde recordar las distintas opciones de respuesta que tienen las personas frente a la situación de la gobernabilidad, en función de un conjunto de factores (tanto del ámbito personal como del contexto nacional e internacional), cuyo detalle se describe en el capítulo 3 del presente informe. A continuación, en el cuadro 45, se muestra una síntesis de las posibles respuestas.

d) Los resultados agregados en la esfera de la gobernabilidad y las respuestas sociales conforman los impactos sobre la esfera del desarrollo humano, es decir, sobre la expansión de las libertades —incluyendo las políticas— y la equidad. Esto, a su vez, puede afectar a la productividad en el plano económico. Todo esto sumado puede tener un impacto significativo sobre la gobernabilidad (ver figura 122).

Posibles respuestas de la población frente a la situación de la gobernabilidad

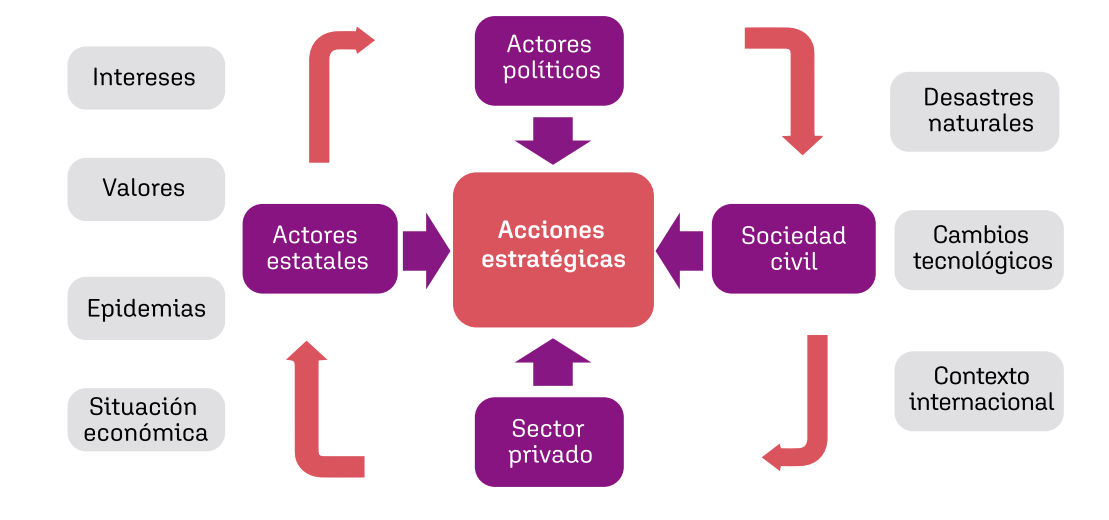
CUADRO 45

	<i>Mantener el sistema político</i>	<i>Cambiar el sistema político</i>	<i>Salir del sistema político</i>
<i>Más cercanía al sistema político vigente</i>	Lealtad: aceptar el statu quo y actuar dentro del marco institucional.	Voz: utilizar los mecanismos institucionales y las libertades políticas para buscar transformar el sistema político.	Salida funcional: dejar de actuar, parcial o totalmente, dentro del sistema político, sin abandonar su circunscripción. Incluye la apatía política.
<i>Más lejanía del sistema político vigente</i>	Trastoque institucional: utilizar las normas e instituciones públicas con fines particulares, dejando de lado el interés general.	Estallido social: participar en protestas de gran escala, carentes de objetivos claramente compartidos y habitualmente sin los recursos para sostenerse en el tiempo.	Salida física o territorial: migrar interna o internacionalmente.

Fuente: Elaboración propia

Variable 1: acciones estratégicas de los actores políticos y sociales

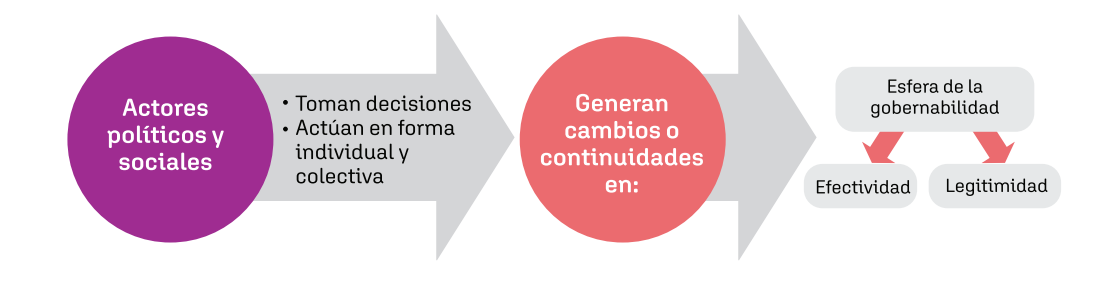
FIGURA 119



Fuente: elaboración propia.

Variable 2: cambios o continuidades en la esfera de la gobernabilidad

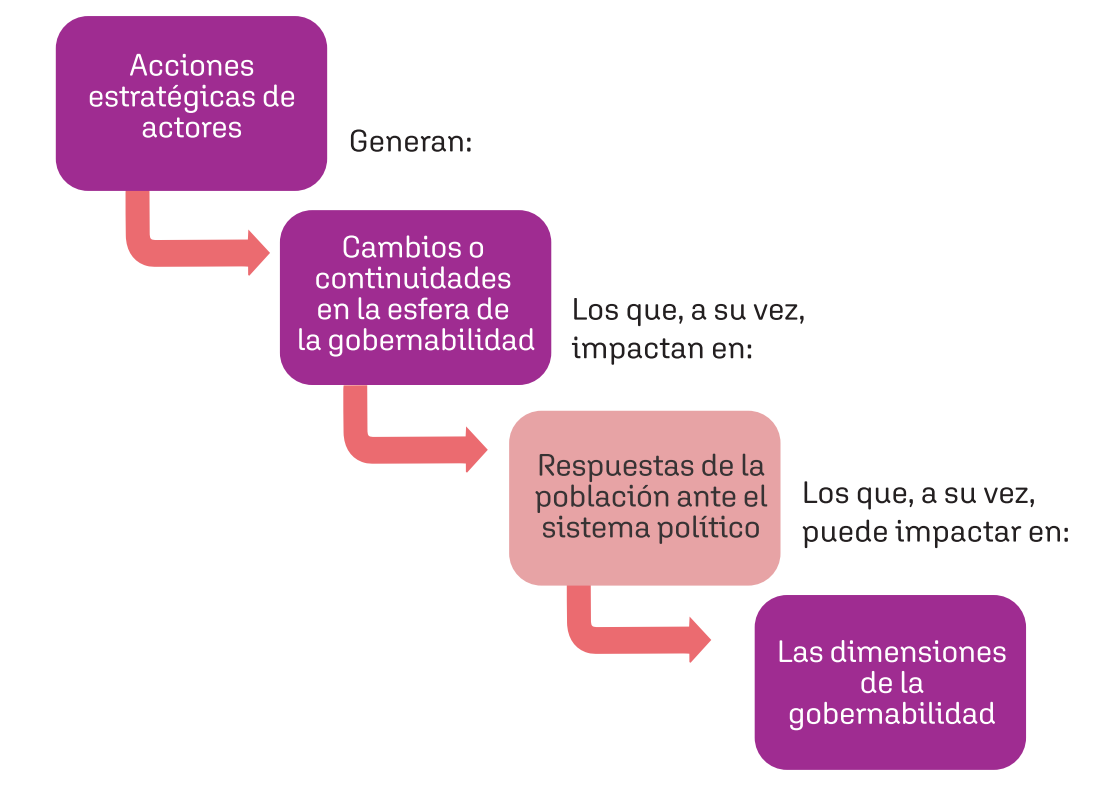
FIGURA 120



Fuente: elaboración propia.

Variable 3: respuestas de la población ante el sistema político

FIGURA 121

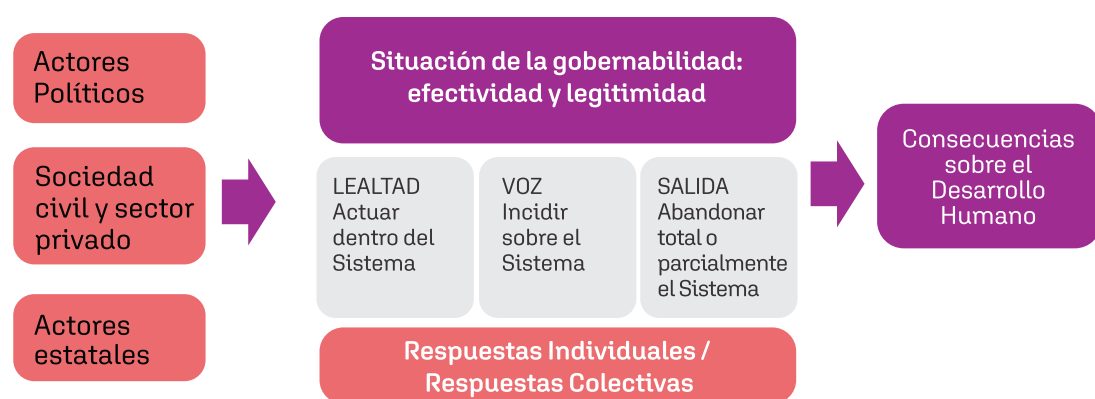


Fuente: elaboración propia.



Variable 4: impactos en la esfera del desarrollo humano

FIGURA 122



Fuente: elaboración propia.

Con estas consideraciones en mente, hemos identificado cuatro escenarios principales para el mediano

plazo, los cuales nos servirán para organizar las líneas de acción propuestas en el siguiente capítulo.

ESCENARIO 1: GOBERNABILIDAD EFECTIVA, EQUITATIVA Y RESPONSABLE

En este escenario, que consideramos deseable y viable, las instituciones comienzan a funcionar más adecuadamente y se busca atender las necesidades de toda la población, que recupera paulatinamente la confianza en sus autoridades. Existe un equili-

brio de poderes, se respeta el imperio de la ley y se promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones. Entretanto, se generan espacios de sólida cohesión social y existe una percepción generalizada de paz social y de prosperidad.

Descripción del escenario 1: gobernabilidad efectiva, equitativa y responsable

CUADRO 46

Actores y acciones	Resultados sobre la gobernabilidad	Respuestas			Consecuencias para el desarrollo humano
		Lealtad	Voz	Salida	
Los actores interesados en promover un sistema político más efectivo y legítimo logran integrarse de múltiples formas, especialmente en torno a los intereses más inmediatos (atención de desafíos de mayor gravedad, como la criminalidad organizada, delincuencia, la lucha contra la corrupción y las actividades ilegales, la reducción de la pobreza, etc.). Estos actores empiezan a construir acuerdos mínimos para mejorar la gobernabilidad y presionan por su atención. Aparecen liderazgos políticos y se impulsa la formación de jóvenes para los nuevos cuadros de los partidos políticos. La sociedad civil, el sector privado, la academia y los medios de comunicación tienen un papel activo. Los actores del aparato estatal mejoran coordinación. En dicho marco, el uso de nuevas tecnologías y la digitalización de la gestión constituye una oportunidad para fortalecer la transparencia y eficiencia estatal.	La atención efectiva de los desafíos críticos permite recuperar paulatinamente la confianza en el sistema político, lo que mejora la legitimidad. El fortalecimiento de los servicios que protegen a la gente de la arbitrariedad aumenta el alcance del imperio de la ley. Se abren paulatinamente oportunidades para introducir mejoras e innovación en la gestión pública.	Las instituciones orientadas a atender intereses generales ganan fuerza, y debilitan el trastoque institucional como práctica normalizada.	Los actores políticos y sociales usan los mecanismos de la participación y representación políticas para incidir en la mejora progresiva de las políticas y de los servicios que atienden los desafíos críticos. La voz recupera su capacidad de compensar las asimetrías de poder. Se reducen los conflictos sociales violentos y, en general, se previene el estallido social.	La migración externa empieza a reducirse y las personas aumentan de manera paulatina (cuantitativa y cualitativamente) su actuación en la esfera del sistema político.	Se expanden las libertades de forma equitativa y se reducen las brechas de capacidad de actuación. Los indicadores del desarrollo humano mejoran de forma agregada y también empiezan a reducirse las desigualdades y brechas territoriales. Aumenta la seguridad humana. Progresivamente, las empresas formales logran aumentar su productividad, y las economías ilegales reducen su alcance.

ESCENARIO 2: GOBERNABILIDAD DE EFECTIVIDAD SEGREGADA

En el presente escenario, pese a los esfuerzos estatales por mejorar la efectividad del sistema político, la débil coordinación interinstitucional y la falta de articulación de políticas públicas en todos los niveles de gobierno generan que las decisiones estatales y los servicios públicos no benefician a toda la población: se establecen políticas públicas poco inclusivas, equitativas y transparentes, y se

propician las asimetrías de poder. Esta situación de gobernabilidad de efectividad segregada (es decir, que solo atiende y beneficia de manera efectiva a algunos grupos) es percibida por la población, lo cual perjudica la legitimidad, provoca desinterés de ciertos sectores en los problemas públicos y podría incluso legitimar vías autoritarias en el sistema político.

Descripción del escenario 2: gobernabilidad de efectividad segregada

CUADRO 47

Acciones estratégicas	Resultados sobre la gobernabilidad	Respuestas			Consecuencias para el desarrollo humano
		Lealtad	Voz	Salida	
Los actores interesados en promover un sistema político más efectivo y legítimo actúan de forma fragmentada y descoordinada. Débil coordinación de los poderes estatales y falta de articulación de políticas públicas del gobierno nacional con gobiernos regionales y locales. No se rinden cuentas ni se propician espacios que congreguen a los distintos actores sociales y políticos para la atención de los problemas públicos. Crece el reclamo de cierto sector de la ciudadanía por falta de atención de desafíos críticos. Los actores con más poder (político, económico, formal, informal, ilegal) limitan el accionar del sistema político que pueda afectar sus intereses. Algunos sectores del aparato estatal mantienen estrategias defensivas para evitar deterioro de capacidades en la administración.	El sistema político responde atendiendo más los efectos que las causas de los problemas públicos, y sin considerar garantías de derechos humanos ni contrapesos contra la arbitrariedad. Puede aumentar la efectividad y legitimidad del sistema político, pero de forma segregada. Los logros inmediatos visibles y falta de información pueden legitimar vías autoritarias y generar desinterés en cierto sector de la ciudadanía por problemas públicos. El imperio de la ley tiene alcances limitados.	El trastorno institucional continúa su avance.	El uso de la voz es visto como un camino con muchas limitaciones para compensar asimetrías de poder, en particular si aumenta el autoritarismo. El estallido social es una posibilidad ahí donde no aumentan la efectividad y la legitimidad. La voz recupera su capacidad de compensar las asimetrías de poder. Se reducen los conflictos sociales violentos y, en general, se previene el estallido social.	Los patrones de migración externa e interna se mantienen. Crecen incentivos para salidas funcionales.	Se expanden las libertades de forma inequitativa, y hay riesgo para las libertades políticas. Se mantienen las brechas de capacidad de actuación. Los indicadores del desarrollo humano muestran que las desigualdades y brechas territoriales continúan, aunque pudiera haber cierto aumento del ingreso agregado. La seguridad humana no mejora equitativamente, y pueden existir áreas con mayor violencia, mientras las economías ilegales siguen teniendo presencia importante en muchos territorios.

ESCENARIO 3: GOBERNABILIDAD PRECARIA Y DESIGUAL

Para el 2030, la efectividad continúa siendo baja y desigual, los servicios públicos no alcanzan a toda la población y, ahí donde lo logran, no se prestan adecuadamente. La ley no se aplica por igual a todos, sino que beneficia principalmente a quienes tienen mayor poder político y/o económico, y se omite cualquier medida que podría limitar las ventajas que ob-

tienen estos grupos de interés. En este contexto, se incrementan las economías ilegales, la delincuencia y la criminalidad organizada. La débil conexión entre el Estado y la población agudiza los conflictos sociales. Se deteriora la productividad y un sector significativo de la población opta por salir del país o considera hacerlo si tuviera la oportunidad.

Descripción del escenario 3: gobernabilidad precaria y desigual

CUADRO 48

Acciones estratégicas	Resultados sobre la gobernabilidad	Respuestas			Consecuencias para el desarrollo humano
		Lealtad	Voz	Salida	
Los actores interesados en promover un sistema político más efectivo y legítimo reducen su actuación y, cuando actúan, lo hacen de forma fragmentada y descoordinada, asumiendo que sus objetivos son contrapuestos. Actores con más poder (político, económico, formal, informal, ilegal) limitan severamente el accionar del sistema político que pueda afectar sus intereses, y tienen gran resistencia a la implementación de medidas destinadas a la lucha contra el cambio climático y a la atención de la problemática de degradación ambiental.	Continúa el deterioro de la efectividad y legitimidad del sistema político. Débil conexión entre la sociedad y Estado (elecciones y conflictos sociales). Se extienden las arbitrariedades, salvo en sectores con más recursos, en donde la efectividad del Estado es relativamente mayor, o puede ser reemplazada por esfuerzos no estatales. Se produce una captura de sectores estatales y crece el comportamiento arbitrario del Estado, en particular, frente a los que poseen menos recursos.	El trastoque institucional es el sentido común dominante.	La ciudadanía no percibe que el uso de la voz pueda compensar asimetrías de poder. Las acciones colectivas se limitan a atender demandas de corto alcance.	Crece la migración externa. Fuertes incentivos para salidas funcionales.	Un gran sector de la población vive procesos regresivos con relación al desarrollo humano, en contextos muy equitativos. Los indicadores del desarrollo humano muestran que las desigualdades y brechas territoriales se expanden, incluyendo la de capacidad de actuación. Se deterioran la productividad y la seguridad humana, mientras crece el control territorial de las economías ilegales, la delincuencia y la criminalidad organizada.

ESCENARIO 4: DETERIORO GENERALIZADO DE LA GOBERNABILIDAD FORMAL

En este escenario, el Estado no es capaz de atender las necesidades básicas de la población y la arbitrariedad predomina en todo ámbito del sistema político. La población no es escuchada ni tomada en cuenta, y se registran graves retrocesos en políticas públicas destinadas a una mejor atención y protección de la población. Los indicadores económicos caen considerablemente y se produce un grave deterioro de la productividad. No existe ningún tipo de contrapeso y la seguridad humana se encuentra en grave riesgo por los altos niveles de violencia y por el fuerte incremento de la criminalidad, cuyos actores tienen una gran influencia en el sistema político formal.

Descripción del escenario 4: deterioro generalizado de la gobernabilidad formal

CUADRO 49

Acciones estratégicas	Resultados sobre la gobernabilidad	Respuestas			Consecuencias para el desarrollo humano
		Lealtad	Voz	Salida	
Los actores interesados en promover un sistema político más efectivo y legítimo se limitan a seguir estrategias de sobrevivencia en un contexto de violencia y confrontaciones en el ámbito internacional, lo que afecta la seguridad interna y externa del país, y agrava más la crisis política y social. Los actores con poder criminal logran una influencia decisiva sobre el accionar del sistema político formal.	Existe un grave deterioro generalizado de la efectividad y legitimidad del sistema político formal. Se rompe la conexión entre la sociedad y el Estado. El sistema político funciona sin contrapesos que eviten arbitrariedades y asume formas autoritarias. Se produce una amplia captura del Estado y dominio de la arbitrariedad.	El tras-toque criminal empieza a ser dominante.	La voz pierde toda relevancia práctica.	Fuerte migración externa y salida funcional generalizada.	Existen procesos regresivos generalizados con relación al desarrollo humano, en contextos desiguales crecientes. Los indicadores del desarrollo humano muestran retrocesos y expansión de las brechas territoriales, y se deteriora la capacidad de actuación. Hay un grave deterioro de la productividad y de la seguridad humana. Los grupos criminales exhiben un amplio control territorial. Aumentan la intensidad y el alcance de la violencia.

Para distinguir nítidamente entre los cuatro escenarios señalados, y empezar a comparar los importantes desafíos y oportunidades que cada uno implica, hemos identificado tres variables prioritarias:

- a) Capacidad estatal e imperio de la ley (mayor o menor)
- b) Nivel de equidad e inclusión en las respuestas del sistema político (mayor o menor)
- c) Prioridad de los intereses generales y las acciones colectivas (mayor o menor)

Utilizando estas tres variables como referencia, hemos organizado los cuatro escenarios mediante la matriz en la figura 123.

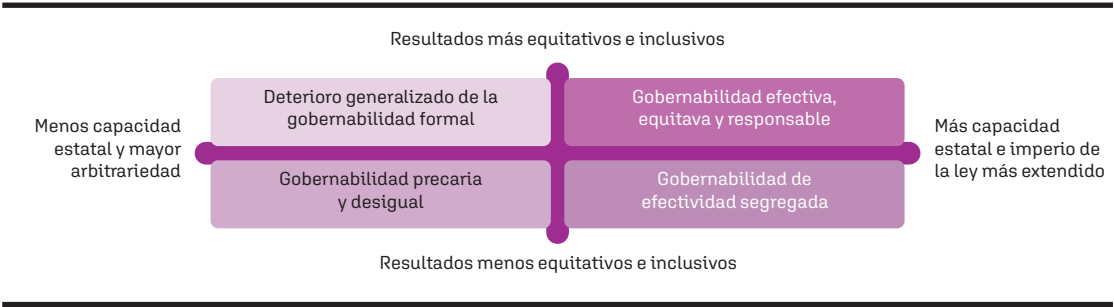
En la figura anterior, las variables de capacidades e imperio de la ley se representan en la abscisa,⁵⁶⁰ y la de equidad e inclusividad en la respuesta del sistema político son ubicados en las ordenadas.⁵⁶¹ La variable de prioridad del interés público y la acción colectiva se representa con el color del cuadro (un tono más oscuro indica mayor prioridad, mientras que un color más claro indica menos prioridad) (ver figura 124).

Los escenarios de mediano plazo presentados en este capítulo no constituyen predicciones sobre el futuro ni pretenden ofrecer una “bola de cristal” sobre el destino del país. Por el contrario, son cuatro desenlaces posibles y distintos de las tendencias actuales —elaborados sobre la base del análisis participativo— que buscan propiciar una reflexión sobre los rumbos que podría recorrer en Perú en el próximo quinquenio. Son la brújula que ayudará al Perú a orientar el timón al que alude la cita de Jorge Basadre con que se abre el capítulo siguiente.

El futuro no está definido. Lo harán, en gran medida, las decisiones que se adopten hoy, dentro de un marco de condiciones locales, nacionales y globales. Por ello, la exploración de estos posibles escenarios del futuro nos invita a reflexionar sobre las implicancias de cada uno de ellos, así como a identificar las mejores oportunidades para que las personas puedan acercarse más y cooperar unas con otras. Así, se construirá un camino compartido hacia el Perú que anhelan, evitando escenarios negativos para la democracia y el desarrollo humano.

Posibles escenarios de mediano plazo de la gobernabilidad

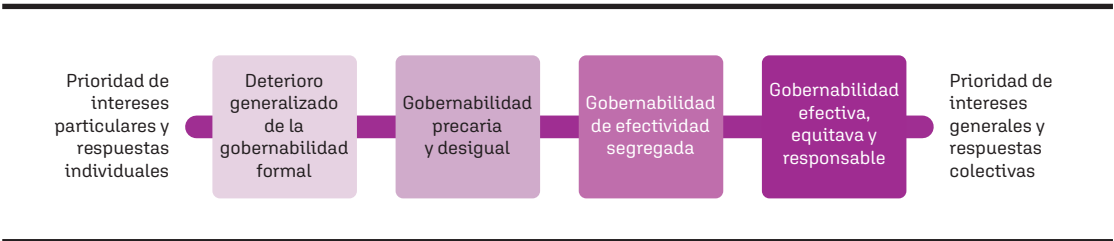
FIGURA 123



Fuente: elaboración propia.

Posibles escenarios de mediano plazo de la gobernabilidad

FIGURA 124



Fuente: elaboración propia.

⁵⁶⁰ Coordenada horizontal (x) en un sistema de coordenadas cartesianas plano.

⁵⁶¹ Coordenada vertical (y) en un sistema de coordenadas cartesianas plano.

Conclusiones y recomendaciones

Y todo lo demás sabe por andar.

Felipe Guaman Poma de Ayala, Nueva coronica y buen gobierno, circa 1615

Insistimos en que hay que estudiar cuidadosamente al Perú mismo para cambiarlo pronto, en lo que sea dable; y también para reafirmar en él las buenas cosas de hoy y de ayer. No estamos pensando en que súbitamente todos nos vamos a volver perfectos. Estamos hablando solo de cosas concretas que un marino llamaría aprender a leer en la brújula y a manejar el timón.

Jorge Basadre, CADE, 1979

¿Qué impide que las peruanas y los peruanos puedan cooperar más y llevar a su país hacia el desarrollo humano sostenible? Las personas en el Perú quieren prosperar y trabajan duro para ello, pero les cuesta unir esfuerzos e impulsar juntos sus anhelos. ¿Por qué sucede esto?

Aunque el progreso de las últimas décadas ha sido inconstante, el Perú ha logrado importantes avances en materia de crecimiento económico, así como en la reducción de la pobreza y de las desigualdades de ingresos. Sin embargo, la gobernabilidad ha seguido teniendo déficits durante este período, tanto en su efectividad como en su legitimidad. En este sentido, el siglo XXI ha visto mejoras en la capacidad estatal y en la efectividad del imperio de la ley, aunque ambas siguen siendo insuficientes y desiguales territorialmente. Estos déficits de gobernabilidad dificultan el acceso de las personas a bienes y servicios públicos de calidad que expandan sus capacidades, así como a la protección estatal frente a la arbitrariedad y los choques adversos, lo cual genera vidas cada vez más inciertas.

De esta manera, los déficits de gobernabilidad siguen restringiendo las posibilidades de las personas para actuar conjuntamente, prosperar y aumentar su productividad; esto, a su vez, limita los esfuerzos por reducir la desigualdad en todas sus dimensio-

nes. Un segundo factor que dificulta la reducción de las desigualdades en el Perú del siglo XXI es la persistencia de la informalidad y el crecimiento de las economías ilegales. Finalmente, otra variable determinante es el limitado acceso al Estado, que está muchas veces mediado por prácticas cercanas a formas tradicionales y nuevas de corrupción, así como al patrimonialismo.

A pesar de estos déficits, las personas han encontrado múltiples formas resilientes de impulsar sus proyectos de vida. Sin embargo, el sistema político tampoco está ayudando a enlazarlos y potenciarlos, y permitir, así, la construcción de un proyecto común. Por el contrario, está impulsando a las personas a pensar que los rumbos son inconexos o, incluso, considerar que sus prójimos son obstáculos en su camino. ¿Por qué? Existen al menos tres razones:

a. En primer lugar, están las limitadas alternativas que las personas encuentran para atender las necesidades socioeconómicas individuales y de sus familias. Las peruanas y los peruanos buscan alternativas a pesar de la existencia de brechas en la efectividad estatal, y usan diversas estrategias que hemos ordenado bajo el esquema de lealtad, salida (migración) y voz. Así, una gran mayoría ve sus opciones de vida reducidas, y muchas

de las alternativas disponibles no garantizan su bienestar, a la vez que conllevan elevados costos sociales y ambientales. Por ello, los resultados en términos de desarrollo humano terminan siendo un reflejo de las brechas sociales y las asimetrías de poder.

- b. Hemos resaltado en particular el crecimiento del trastoque institucional, es decir, la disolución de una institucionalidad orientada al interés general, que es reemplazada por una institucionalidad creada (o utilizada) para servir intereses particulares o de grupo. Las economías legales, formales e ilegales que pueden prosperar en estas condiciones pueden atender mínimamente las necesidades de ingresos de muchas personas (una urgencia para los más vulnerables), pero con grandes costos en derechos humanos, seguridad humana e impactos ambientales y sociales, mientras preservan la desigualdad y las brechas territoriales (las que incluso pueden aumentar). En los casos más dramáticos, la criminalidad organizada puede desplazar al Estado en la definición del orden en determinados territorios. Todo esto afecta negativamente el desarrollo humano.
- c. En segundo lugar, está la creciente insatisfacción de la ciudadanía con la democracia. Es un hecho muy valioso que la gran mayoría de peruanas y peruanos considere que la democracia es importante y la prefiera a otras formas de gobierno, pues la gobernabilidad democrática puede servir para impulsar a los actores e instituciones del sistema político a tomar decisiones y acciones que cierren la brecha de gobernabilidad. No obstante, existe una creciente insatisfacción con la manera como está funcionando la democracia, en particular su componente representativo, lo que ha limitado —aunque no impedido— el uso de la voz y las libertades políticas como opción para buscar corregir nuestros déficits de gobernabilidad. La mayoría de las personas percibe que no es escuchada por los políticos, y que se gobierna para los intereses de quienes tienen más poder. Y si los actores políticos no escuchan, difícilmente sabrán “dónde le aprieta el zapato” a la ciudadanía.
- d. En el tercer lugar está la falta de un relato capaz de integrar a peruanas y peruanos en su diversidad como una sola comunidad política, lo cual refuerza la idea de que viven en una sociedad atomizada, donde todo depende del esfuerzo personal o de grupo (individuo, familia, comunidad, etc.). Desde luego, la iniciativa personal es muy importante, pero, al no potenciar la colaboración social en el sentido más amplio, no es posible aprovechar de la mejor manera las sinergias entre cada uno de dichos proyectos. Por el contrario, pueden aumentar las externalidades negativas que aquellos generen. A esto debe agregarse la discriminación étnica y de género que sigue presente en las prácticas diarias.

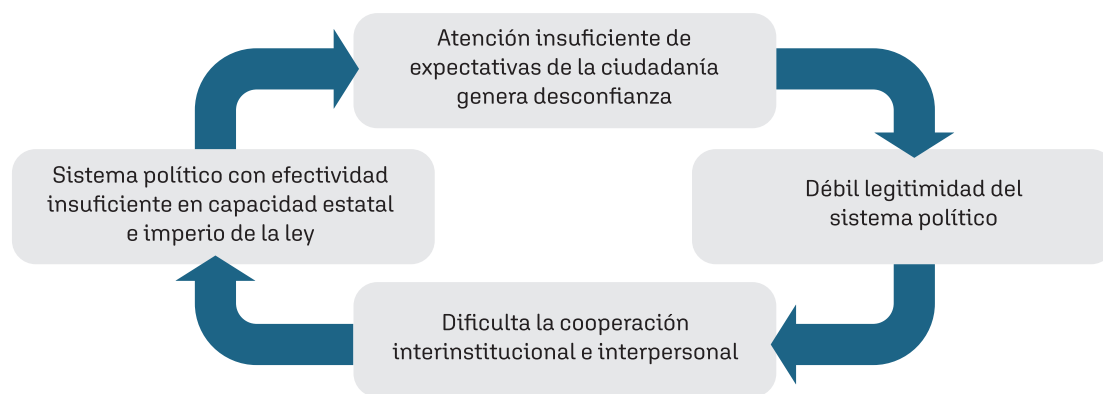
Como resultado de estos tres factores, solo una minoría encuentra las necesarias oportunidades de desarrollo humano. Estas personas son principalmente las que pueden acceder a sectores del Estado más efectivos, o tienen formas de lograr que el sistema político las atienda, pero sin una visión o proyecto que integre al conjunto de la población. La mayoría debe lidiar con mucha incertidumbre y el temor constante a que un evento adverso eche por tierra sus esfuerzos personales y familiares; para obtener ingresos, debe convivir con problemas públicos como la inseguridad ciudadana o la corrupción. Esta situación se agrava cuando se es parte de un grupo más vulnerable: mujeres, pueblos indígenas, personas refugiadas y migrantes, personas con discapacidad, entre otros. Fenómenos como la violencia contra la mujer muestran el impacto sobre los derechos humanos de estas brechas.

Lo señalado en el párrafo anterior abona tanto a la desconfianza en las instituciones y autoridades como a la desconfianza interpersonal. Esto, a su vez, debilita la legitimidad del sistema político e impide aumentar la capacidad de actuación colectiva que permita corregir los déficits de gobernabilidad. De esta manera, se genera un círculo de refuerzo negativo.

El círculo vicioso de la insuficiente efectividad y de la débil legitimidad hará más difícil para los diferentes actores (públicos, privados, sociedad civil) impulsar las reformas y políticas públicas claves que son necesarias para promover el desarrollo humano. Más allá de las estructuras formales de gobernanza, los acuerdos implícitos —incluyendo los pactos patrimonialistas y la corrupción institucionalizada— solo conducirán a prácticas ineficientes o ineficaces, o perseguirán objetivos contrarios al interés general, lo que reduce, así, el impacto de las políticas públicas que están orientadas al desarrollo humano. Estos efectos negativos no serán equitativos, y dañarán en particular a los grupos con menos poder.

Por otro lado, el crecimiento desigual (entre grupos sociales o entre territorios) preservará o incluso aumentará las asimetrías de poder, y reducirá la capacidad de muchos actores de poder para influir en el sistema político. Este efecto será aún más negativo si se deterioran los caminos institucionales para la participación y la representación, todo lo cual debilitará otra dimensión del desarrollo humano: la capacidad de actuación (agencia) y las libertades políticas (*ver figura 125 en la siguiente página*).

Entonces, ¿cómo podemos romper este círculo de refuerzo negativo? El informe ha sostenido que las deficiencias en la gobernabilidad —particularmente en el ámbito de la capacidad estatal y de la efectividad del imperio de la ley— tienen como principal origen la persistente debilidad de la conexión entre el sistema político y la sociedad. Esta débil conexión está directamente relacionada, a su vez, con déficits en las diferentes dimensiones de la participación y la representación políticas. Esta situación reduce las posibilidades de impulsar las transformaciones que aumenten la efectividad —la



Fuente: elaboración propia.

capacidad estatal y el imperio de la ley— y la legitimidad del sistema político.

Para revertir el deterioro de la gobernabilidad, bajo el horizonte del desarrollo humano, es necesario mejorar las condiciones para conectar a la sociedad con el sistema político, y a este con la sociedad. Reducir los déficits de esta conexión requerirá, entre otros aspectos, aumentar la capacidad de actuación de las personas, así como atender dos prioridades urgentes: aumentar la capacidad del Estado de forma equitativa y fortalecer el imperio de la ley. ¿Cómo hacerlo?

Hemos afirmado que las trayectorias históricas, aunque influyentes, no determinan el destino del sistema político peruano de manera inevitable. Por ello, aún es posible construir efectividad bajo la legitimidad democrática. Lograr una mayor efectividad estatal, a su vez, puede fomentar formas de gobernanza democrática, al debilitar el poder de las élites sociales opuestas a su fortalecimiento e incentivar la demanda masiva de derechos políticos. Al mismo tiempo, los procesos de democratización pueden llevarnos a un aumento de la capacidad estatal, al legitimar el sistema político y al crear incentivos para que los actores políticos compitan entre sí sobre la base de propuestas programáticas orientadas a brindar bienes públicos que prioricen los intereses generales. Lo que necesitamos, en resumen, es identificar y aprovechar aquellos factores que pueden llevarnos a poner en funcionamiento un círculo virtuoso entre la efectividad estatal y la legitimidad democrática, y mejorar, así, la gobernabilidad y brindar mejores oportunidades a la promoción del desarrollo humano (*ver figura 126*).

Un primer paso en esta dirección es conocer las macrocondiciones (trayectorias históricas, económicas, sociales, tanto en el nivel nacional como internacional), así como los intereses y preferencias de los actores con mayor poder. Si estos apuestan por el statu quo, el cambio será más difícil. No obstante, las preferencias no son estáticas, particularmente en el mediano y largo plazo, y pueden cambiar como consecuencia de transformaciones económicas, sociales, culturales, políticas y tecnológicas; o por coyunturas críticas, como los conflictos

internacionales, las pandemias, desastres de origen natural, crisis económicas, entre otras. Por lo tanto, impulsar el fortalecimiento de la gobernabilidad exige diseñar y ejecutar un proceso progresivo y secuencial, que aproveche las oportunidades —pequeñas y grandes— que se vayan presentado.

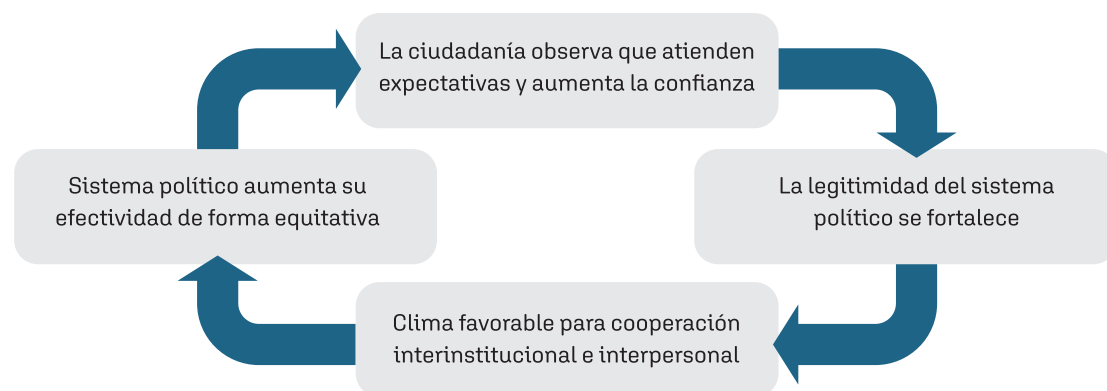
En segundo lugar, impulsar los cambios requerirá tanto de liderazgos como de una masa crítica de actores estatales y no estatales interesados en la mejora de la gobernabilidad democrática. Se requiere que estos actúen conjuntamente y fijen prioridades de acción que apunten a vincular las mejoras de efectividad y legitimidad con la atención eficaz de aquellos problemas públicos que causan mayor preocupación en la población, como son actualmente la inseguridad ciudadana, la corrupción y la pobreza. Para incidir en el sistema político e impulsar esta agenda, deben aprovecharse (entendiendo sus debilidades) los mecanismos existentes en el campo de la participación y la representación políticas.

Finalmente, es necesario construir una narrativa unificadora que muestre que los anhelos de prosperidad de las peruanas y los peruanos no son rivales ni ajenos, sino hilos que necesitan tejerse en el marco de una mejor gobernabilidad.

El desenlace del momento retador que vive el Perú en el siglo XXI no solo dependerá de los cambios en las condiciones de nivel macro ni de las coyunturas críticas que modifican la estructura de incentivos para los diversos actores del desarrollo. El desenlace dependerá, en gran medida, de las decisiones de los actores, individuales y colectivos, que conforman la sociedad peruana.

LÍNEAS DE ACCIÓN PARA UN CAMBIO DE RUMBO

El Perú que anhelamos requiere de una **gobernabilidad efectiva**. Ello implica la existencia de un sistema político capaz de administrar con efectividad y legitimidad a un país de población y territorios diversos, y que promueva la prosperidad para todas las personas de manera equitativa. Por otro lado, necesita de una **gobernabilidad responsable ante la ciudadanía**, en la que las autoridades



Fuente: elaboración propia.

la escuchen y atiendan sus demandas, y que rindan cuentas ante ella. Hacer esto posible también requiere de la promoción de una **ciudadanía con derechos y responsabilidades**, que incluya a todas las personas sin distinción. Por último, exige un **sentido de comunidad**, que integre y permita pensar y actuar en busca de un destino común.

Acercarnos a estos objetivos dependerá de la acción conjunta y juiciosa de múltiples actores. Esto, a su vez, requerirá ampliar la capacidad de actuación colectiva, y se involucrará a más actores interesados en construir una gobernabilidad efectiva, responsable e inclusiva que nos conduzca hacia el desarrollo humano sostenible.

Considerando lo expuesto, a continuación, presentamos algunas líneas de acción para lograr este fin, sobre la base de las trayectorias pasadas y presentes, así como los riesgos y oportunidades para la gobernabilidad en el Perú. Es necesario recordar que el impulso de estas líneas de acción debería descansar en un proceso constante de interacción entre las autoridades, las instituciones estatales, la sociedad civil, el sector privado, la academia, entre otros.

LÍNEAS DE ACCIÓN PARA AUMENTAR LA CAPACIDAD DE ACTUACIÓN CONJUNTA⁵⁶²

- Las autoridades deberían garantizar el ejercicio de las libertades políticas. Por ello, se deben adoptar medidas para reducir los costos que implica su ejercicio y priorizar el acceso de quienes tienen menos recursos o que son objeto de prácticas de discriminación de larga data. El buen desarrollo de los procesos electorales es un logro del país que necesita mantenerse.
- Las autoridades deberían brindar garantías y seguridad a las personas que participan en la vida social, que utilizan los espacios públicos y los mecanismos de deliberación. Así, podrán ejercer sus libertades políticas sin temor.

- Las autoridades y la ciudadanía deberían trabajar juntos con el fin de crear las condiciones que permitan la formación de visiones y proyectos compartidos, además de superar la fragmentación y la polarización actual. Ambas instancias deberían impulsar iniciativas e implementar medidas que combatan las causas de la polarización, y las prácticas que minan la posibilidad de diálogo y acuerdo, como la desinformación o los discursos de odio. Estos esfuerzos deben incluir los espacios digitales.

- Las autoridades y la ciudadanía deberían fomentar aquellas normas sociales que promueven la cooperación y la inclusión. Además, deberían cuestionar aquellas normas sociales que sostienen sesgos o prejuicios en contra de determinados grupos, y que afectan su capacidad de actuación.

- Las autoridades y la ciudadanía deberían construir (y renovar) las instituciones orientadas a promover la acción conjunta. Deben seguir el mismo proceso aquellas centradas en fomentar el bienestar y las capacidades personales, y en reducir la incertidumbre que afecta la vida de las personas.

- Las autoridades, la ciudadanía y el sector privado deberían propiciar, impulsar y apoyar el acercamiento y la articulación entre actores públicos, privados y de la sociedad civil. El objetivo es promover una institucionalidad que atienda los intereses generales y la promoción del desarrollo humano.

- Las autoridades y la ciudadanía deberían impulsar y utilizar los espacios institucionales existentes, y construir otros donde sea necesario, que permitan encuentros ciudadanos para el diálogo, incluyendo aquellos que den forma a un nuevo relato que integre a peruanas y peruanos en su diversidad. El sistema educativo debería, a través de sus contenidos y sus prácticas educativas, promover los valores democráticos y la construcción de una cultura de diálogo.

⁵⁶² Varias de estas líneas de acción han tenido como inspiración el *Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024* del PNUD. Ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Reimaginar la cooperación en un mundo polarizado. Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024*. Nueva York, PNUD, 2024, pp. 151-159.

- Las autoridades y la ciudadanía pueden implementar herramientas digitales para impulsar o reforzar procesos de información, diálogo, integración y cooperación.
- Las autoridades deberían atender, en particular, las brechas en la capacidad de actuación que enfrentan los jóvenes, los pueblos indígenas y afroperuanos, las mujeres, la población LGTBI y las personas con discapacidad. Experiencias como las reglas de paridad y alternancia en la representación y en el sistema de partidos han mostrado su impacto positivo.

LÍNEAS DE ACCIÓN PARA AUMENTAR LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO

- Las autoridades deberían brindar atención prioritaria a la mejora de la efectividad del sistema político (capacidad estatal e imperio de la ley) en los ámbitos funcionales y territoriales que muestren las mayores brechas. Para ello, es fundamental construir nuevos acuerdos en materia fiscal que permitan sostener este esfuerzo con el presupuesto público y con una previsión de resultados claros.
- Las autoridades deberían prestar particular atención a los bienes y servicios públicos que impulsan el desarrollo humano, que mejoran la resiliencia frente a choques adversos y que pueden impactar en una mejora de la productividad del país; se generarían, así, las condiciones para la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad de ingresos. De forma paulatina, deberían extenderse estas mejoras a todos los campos de la acción estatal.
- Las autoridades deberían fortalecer la mirada territorial en las políticas orientadas a cerrar las brechas en el desarrollo humano y en la efectividad del sistema político. La descentralización, la gestión de los recursos hídricos, la adaptación al cambio climático y la gestión de riesgos deben pensarse desde el enfoque territorial.
- Las autoridades deberían atender con prioridad los problemas de la corrupción y la inseguridad ciudadana, con enfoques que atiendan sus causas y que presten atención a la situación de los más vulnerables, en particular la violencia en contra de las mujeres. Los actores, públicos y privados, interesados en promover un sistema político más efectivo y legítimo pueden integrarse alrededor de la atención de estos dos desafíos y construir acuerdos mínimos para mejorar la gobernabilidad, incidiendo en su atención. Evaluar y difundir los resultados positivos alcanzados puede

legitimar este proceso, al brindar condiciones para el desarrollo de un nuevo círculo virtuoso que lleve a atender otras preocupaciones públicas prioritarias.

- Las autoridades deberían enfrentar el fenómeno de la expansión de las economías ilegales y de la criminalidad organizada a partir de enfoques integrales con una perspectiva territorial. Deberían brindar, además, alternativas efectivas de prosperidad a las personas, lo que generaría mejores condiciones para el desarrollo de actividades económicas formales.

LÍNEAS DE ACCIÓN EN MATERIA DE LEGITIMIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO

- Las autoridades deberían recuperar la confianza a partir de la legitimidad que da el escuchar y responder a la ciudadanía. Atender las voces de los que tienen menos poder es una urgencia, incluyendo a los pueblos indígenas y afroperuanos, a las mujeres, a los jóvenes, a la población LGTBI, a las personas con discapacidad, y a las personas refugiadas y migrantes en situación de vulnerabilidad.
- Las autoridades deberían aprender de las estrategias que han seguido las personas ante los déficits de gobernabilidad (lealtad, voz y salida), pues ofrecen lecciones de resiliencia que pueden servir como insumos en la construcción de políticas públicas de manera atenta a las vivencias concretas de las personas, y a la complejidad y diversidad del país.
- Las autoridades deberían fortalecer la institucionalidad que permite garantizar el ejercicio de los derechos políticos y que impulse la transformación de los conflictos sociales.
- Las autoridades, los partidos políticos y la ciudadanía deberían atender los déficits de la representación política, buscando reducir la fragmentación de la oferta política, aumentar el profesionalismo y la continuidad en la vida política, e incentivar una mejor intermediación entre el sistema político y la sociedad, con su pluralidad y diversidad. Las respuestas para atender dichos déficits deberían partir de un diálogo amplio y diverso sobre cómo fortalecer la representación política, tanto a escala nacional como subnacional, el cual debe estar abierto a la innovación y estar basado en la evidencia y la experiencia de las personas. Asimismo, debe ser complementado con instrumentos de participación directa y deliberativos, que enriquezcan las posibilidades de conectar la vida social con el sistema político.

El Informe de Desarrollo Humano 2025 es un llamado a **actuar, confiar y conectar caminos, reconociendo el valor que tiene la acción conjunta, un esfuerzo colectivo que permita construir una gobernabilidad efectiva responsable, y que ofrezca un sentido de comunidad política que oriente a peruanas y peruanos hacia el desarrollo sostenible.**



© Nuria Angeles Tapia / PNUD Perú / IDH

AGRADECIMIENTOS

Expresamos nuestro especial agradecimiento a todas aquellas personas que participaron en el proceso participativo del informe. Sus contribuciones y aportes han enriquecido el diagnóstico y han servido de insumo para la formulación de los escenarios y las líneas de acción que se presentan en el informe.

Participantes en los talleres regionales

AYACUCHO:

Raquel Janampa, Milagritos Carrasco, Said Villa, Taya León, Waldo Cenhuá, Edison Chiclla y Francisco Gutiérrez (Gobierno Regional de Ayacucho), Ana Enciso y Wilber Vega (Defensoría del Pueblo - Ayacucho), Fredy Mauricio y Yessenia Solís (Municipalidad Provincial de Huamanga), Yuri Martínez (Colegio de Abogados de Ayacucho), Maritza Sacsara (Consejo Regional de Decanos de los Colegios Profesionales - CONREDE Ayacucho), Lidia Flores y Pamela Condori (Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú - ANFASEP Ayacucho), Edith Villarreal (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - Ayacucho), Luz Morales (Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga), Magda Medina (Colegio de Periodistas del Perú - Región Ayacucho), Elizabeth Rojas (Vaso de Leche San Juan Pampa León), Fredy Pariona (Federación Universitaria - Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga), Melania Canales (Federación Regional de Mujeres Indígenas de Ayacucho - FEREMIA), Yovana Mendoza (Asociación de Familiares de los Asesinados y Heridos del 15 de Diciembre del 2022 en Ayacucho - ASFAH), Ausubel Quino (Nawparisun), Alina Morote (Federación Provincial de Mujeres Indígenas de Huamanga - FEMUI Huamanga).

CUSCO:

Cesar Velarde y Yubriel Ccarita (Red Interquorum Cusco), Salvador Merma (Federación Departamental de Campesinos de Cusco), Katherine Meza (Centro Bartolomé de las Casas - Cusco), Juana Chacón y Sofía Borda (Asociación Central de Mujeres Andinas y Artesanas de Cachimayo - ACEMAC), Ana Delgado (Asociación de Pastores Evangélicos y Cristianos del Cusco - APECC), María Valenza y Mery Álvarez (Asociación Civil Transparencia - Cusco), Sthefhanie Quispe, Elián López, Laura Pucutuni y Rousse Huaman (Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco - UNSAAC), Katya Zamalloa y Ana Huamaní (Colectivo Sonqo Warmi), Cesar Cabrera y Mario Sánchez (Red Regional de Coordinación de Comités de Vigilancia y Control Ciudadano del Cusco - RECOVIC), Jersson Farfán (Ñañaykuna), Rubel

Pillco (Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad - CONADIS Cusco), Siwarq'enti Solis (Global Shapers Cusco Hub), Abel Anccalle (Consejo de los Pueblos Originarios de la región Cusco), Astrid Paccha (Asociación Arirawa), Cristian Baca (Gobierno Regional de Cusco), Carlos Gonzales (Cámara de Comercio y Turismo de Ollantaytambo), Zuly Álvarez (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS Cusco), Jenny Valenzuela y Diana Mojonero (Asociación Provincial de Productoras Agroecológicas de Quispicanchi - APPEQ), Karina Miranda (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - Cusco), Vladimir Acuña (Red Anticorrupción Cusco), Silvio Campana (Universidad Andina del Cusco).

AREQUIPA:

José Ancalle, Wilver Gómez, Jacqueline Zevallos, Charles Gamarra, Braulio Rodríguez, Sonia Castro Cuba (Gobierno Regional de Arequipa), Mercedes Neves y Claudia Zenteno (Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa - UNSA), Lucio Arce (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS Arequipa), Julia Barreda, Marilyn Mendoza y Connie Ugarte (Municipalidad Provincial de Arequipa), José Gárate (Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural - AGRORURAL), José Walter Bustamante (Cámara Regional de Entidades Turísticas - CARETUR Arequipa), Keith Choquehuanca (Sociedad Minera Cerro Verde), Juan Bannich (Universidad Católica San Pablo - Arequipa), Lucy Muñoz (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - Arequipa), Nelly Hanco, Ana Guillén y Héctor Mayhuire (Colegio Nacional de Periodistas - Consejo Regional Arequipa), Beatriz Yujra, Robert Cusi Alexander Mamami, Ayrton García, Carlomagno Medina, Sandra Supanta, Mindy Guerreros y Jonathan Porras (Unidos por la Calidad de Vida - UCAVID Arequipa), Sandra Quispe (Red Ambiental de Jóvenes Universitarios - RAJU Arequipa), Diego Vilela (Colegio de Economistas de Arequipa), Edwin Guzmán e Yrasema Pacheco (Asociación Civil LABOR Arequipa), Rodolfo Marquina y Patricia Pinto (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo del Sur - DESCO-SUR), Regina Lavalle (Red Mujer Rural Arequipa),

Catalina Smith y Claudia Paredes (Féminas Arequipa), Delia Mamani (Federación Regional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Asalariadas y Migrantes de Arequipa – FERMUCARINAMA), Hamer Villena (Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación - SUTE Regional Arequipa), Milagros Gonzales (El Búho Arequipa), Andrés Javier Mamani (Radio Yaraví), Paola Rojas (Foro Regional por los Derechos Sexuales y Reproductivos -FORDES Arequipa), Miryam Quiñones (Asociación Civil Transparencia Arequipa), Jorge Luque (Asociación del Adulto Mayor – ADMAY Perú) y Jhazmani Cayo (Plataforma Andrés Avelino Cáceres).

CAJAMARCA:

Ubelser Lezana y Segundo Carrera (Gobierno Regional de Cajamarca), Agustín Moreno, Luis Barrenechea y Miluska Huamán (Defensoría del Pueblo – Cajamarca), Wilfredo Chávez (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS Cajamarca), Samuel Ortiz, Cecilia Abanto, Arturo Collantes, Luis Ruiz, Luis Pareja, Sandra Sánchez, José Rojas, Alejandra Marín (Cámara de Comercio y Producción de Cajamarca), Damaris Mollan (Sociedad Nacional de Industrias – Cajamarca), Valeria Madalengoitia (Gold Fields La Cima), Fredy Regalado (Compañía de Minas Buenaventura), Maed Sánchez (Newmont ALAC), Kely Nuñez, David Boñón, Wilman Ruiz, Rosa López, Samuel Quitiche, Eduardo Burga, Sarai Samán, Víctor Sebastián y Diana Cruzado (Universidad Privada del Norte - Sede Cajamarca), Ricardo Mejía y Roy León (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza – Cajamarca), Marco Ascurra (Colegio de Periodistas del Perú - Consejo Departamental de Cajamarca), Ana Angulo y Cynthia Cienfuegos (CEDEPAS Norte - Filial Cajamarca), María Isabel Villanueva y Amalia Villanueva (Federación de Rondas Campesinas Femeninas del Norte del Perú - FEROCAFENOP), Crithian Cubas (Organización Reguladora de la Calidad Ambiental-ORCAA), Ernesto Franco (Gobierna: Observatorio de Vigilancia Ciudadana), Nury Castrejón (Consejo Regional de la Juventud - COREJU Cajamarca), Gisela Chavez Carmen Vásquez, Luis Cueva y Víctor Terrones (Red Interquorum Cajamarca), Rosmel Quiroz (Colegio de Ingenieros del Perú - Cajamarca), Ida Teran (Sindicato Centro Unión de Trabajadores de la Red Asistencial de Cajamarca), Joan Ucañan (Consejo Provincial de la Juventud – Cajamarca) e Ivan Llanos (Asociación Civil Transparencia – Cajamarca).

TRUJILLO:

Juan Villacorta, Margot Sánchez, Darla Yparra-guirre, José Peláez, Melissa Díaz, José Mostacero, Mauricio Meléndez y Miguel Rodríguez (Universidad Nacional de Trujillo), Luisa Castillo (Plataforma de Defensa de las Mujeres), Greisy Pache-

rres, Alexander Nomberto (Red Interquorum La Libertad), Ted Gallo (Revista Vea), Melissa Donet y Luis Espejo (CEDEPAS Norte - Sede La Trujillo), Tania Sifuentes (Asociación Civil Transparencia - La Libertad), Dina Yépez e Iván Rosales (Colegio de Periodistas del Perú - Consejo Regional La Libertad), Jhoselyn Morín (Plataforma Nacional de Juventudes), Lidia Mosqueira (Asociación de Promotoras de Salud de la Provincia de Trujillo), César Alva (HIAS Perú), Diana Vera (Asociación Regional Femenina de Organizaciones Sociales de Base La Libertad – AREFOBALL), Luz Helguero (Vigilancia Ciudadana), Miguel Rodríguez (Red Iberoamericana de Jóvenes Líderes Municipalistas), Jorge Carrión (Juventudes por Acción - La Libertad), Jhonatan Castillo (UNI2), Francisco Huerta (Consejo Regional de Decanos de los Colegios Profesionales - La Libertad), Claudia Daga (Plataforma Nacional de Juventudes), José Mendoza (Instituto Nor Peruano de Desarrollo Económico y Social INDES Trujillo), Edwin Fiestas, Angélica Villanueva, Fernando Bonifás, Augusto Díaz y Luisa Feria Carnero (Gobierno Regional de La Libertad), Miguel Briones (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS La Libertad), Luz Albújar (Defensoría del Pueblo – La Libertad), Suzan Ganoza (Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes AURORA – MIMP), Kelvin Mozo y Jorge Casallo (Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural - AGRORURAL), Juan Abanto y Lina Jacobo (Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad CONADIS - La Libertad).

PUERTO MALDONADO:

Mario Montañez (Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana CTVC Madre de Dios), María Lourdes Pérez y Christian Ampuero (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - Madre de Dios), Milagros Pérez y Fresia Soto (Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos – Promsex), Yeni Soncco (Comité Local de Transparencia y Vigilancia Ciudadana - CTVC Tahuamanu), Hugo Quispe y Juvenal Arias (Asociación de Mineros Artesanales Tauro Fátima – AMATAF), Gilda Izquierdo y Griselda Zubizarreta (Federación Minera de Madre de Dios – FEDEMÍN), Elina Yumbato (Asociación de Castañeros de la Reserva de Tambopata - Los Pioneros), K'erenda Zambrano y José Orbe (Colectivo Generación Verde), José Vega y Karen López (Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios – UNAMAD), Josué Mamani (Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes - FE-NAMAD), David Mejía (Colegio de Periodistas del Perú – Consejo Regional de Madre de Dios), Mariluz Zanabria (Agrobosque), Nashira Quintana (Consejo Regional de la Juventud de Madre de

Dios), Nita Sakata (Capital Humano y Social CHS Alternativo), Luisa Ríos y Franshesca Gamarra (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - Madre de Dios), Víctor Zambrano y Demetrio Pacheco (Comité de Gestión de la Reserva Nacional Tambopata - Madre de Dios), Edwar Sarmiento y Josué Aquino (Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco - UNSAAC Puerto Maldonado), Fiorella Simaraura (Red Interquorum - Madre de Dios), Paulo Álvarez, Alonso Vásquez, Ronny Pastor, Carlos Béjar (Gobierno Regional de Madre de Dios), Lourdes Salvador (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS Madre de Dios), Frank Cárdenas (INDECI), Roberto Surco (Defensoría del Pueblo - Madre de Dios), Yisela Suaña (Parque Nacional Alto Purus - SERNANP).

IQUITOS:

Luisa del Carmen Palermo (Defensoría del Pueblo - Loreto), Estivenson Manihuari y Maylu Guzmán (Red Interquorum - Loreto), Yanira Panduro (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA Loreto), Helssy Oversluijs, Melchor Aguilar, Samy Flores, Samuel Panduro, Jack Rivas (Gobierno Regional de Loreto), Pablo Puertas (Centro de Innovación Científica Amazónica - CINCIA), Rafael Meza (Grupo Impulsor de Loreto), Irene Pinedo, Rosa Sanchez y Luz Vásquez (Federación de las Mujeres Indígenas Artesanas de Loreto - FEMIAL), Esteban Falcón (Comité Local de Transparencia y Vigilancia Ciudadana - CLTVC), Oseas Ríos (Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana - FORMABIAP), Erick Trevejo (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS Loreto), Fiorella Bicerra, Cesar Pomacondor y Valeria Noronha (Comunidad Homosexual de Esperanza para la Región Loreto - CHERL), Janis Gómez (Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad - CONADIS La Libertad), Sarita Castromonte (DAR), Fabiola Ayala (Colectivo Waina), Alejandro Dominguez (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - Loreto), Sabrina Vargas, Susana Torres y Krysthall Rodriguez (Organización Regional de Pueblos Indígenas y Originarios - ORPIO), Herlens Gonzales (Comisión Nacional para el Desarrollo y vida sin drogas - DEVIDA Iquitos) y Jhon Diaz (Consejo Regional de la Juventud - COREJU Loreto).

PIURA:

Hugo Herrera (Red Mujer Rural), Marja Vargas (Municipalidad Provincial de Piura), Brenda Vallejos, Armandina Chapoñan, Luis Cueva, Cecilia Vilela, Gaby Julca, Carlos Talledo, Jaime Saavedra, Eusebia Dávalos y César Palacios (Gobierno Regional de Piura), Berenice Adriano (Mesa de

Concentración para la Lucha contra la Pobreza - Piura), Anabella Rivera (Red Interquorum Piura), Gelly Rivera (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA), Willy Gallo (Olympic Perú INC), Elías Castillo (Universidad Nacional de Piura), Roger Silvestre (Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad - CONADIS Piura), Ashly Nieves (Asociación Civil Transparencia - Piura), Guadalupe Saldarriaga (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS Piura), Yamil Salvador (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA), Sandra López (Save The Children), Danny Llenque (Centro de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica Pesquero - CITE pesquero Piura).

TACNA:

Pedro Liendo, Francisco Monasterio, Julio Aguilar, Ingrid Grandez, Ivette Herrera, Segundo Arias y Jessica Ruiz (Gobierno Regional de Tacna), César Ibáñez (Instituto de Educación Superior Tecnológico Público "Francisco De Paula Gonzáles Vigil"), Javier García y Gustavo Ayhuasi (Municipalidad Provincial de Tacna) Samuel Pedraza (Asociación Civil Transparencia - Tacna), César Choque, Karina Incacutipa y Noemi Yatto (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - Tacna), Hermelinda Poma (Centro de Emergencia Mujer Tacna), Luis Rocchetti, Jhon Pacco y Bryan Yufra (Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann - UNJBG), Edwin Quispe y Maribel Apaza (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS Tacna), Ana Lira y Elizabeth Mejía (Cáritas Tacna - Moquegua), Delia Mamani, Abelardo Chura y Julio Gárate (Universidad Privada de Tacna), Yolanda Gómez (Asociación de Derechos Humanos del Sur), Raquel Mamani y Jarumy Rodríguez (Asociación Femenina Estudiantil del Perú - AFEP Tacna), Edward Vargas (Defensoría del Pueblo - Tacna), Herminia Sarmiento (Instituto de Investigación Ciencia y Tecnología Indígena), José Caballero (Plataforma Nacional de Juventudes - PNJ), Maricielo Escobar (Movimiento Universitario Unidos), Mariela Llanqui y Khaled Jaime (HIAS Perú), Briseida Portugal (Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI Tacna), Gladys Flores (Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad - CONADIS Tacna), Amparo Aliaga (Comité Local de Transparencia y Vigilancia Ciudadana - CLTVC Tacna), Fedra Rodríguez, Sonia Charca, Giannina Vigil y Estefany Ureta (Asociación Multisectorial de Mujeres de Tacna), Kareen Rios (Coordinadora de Gremios Pequeña y Micro Empresa - COPYMETA) y Juan Vargas (Asociación de Derechos Humanos del Sur - ADEHSUR).

Participantes en las reuniones sectoriales

Las reuniones sectoriales congregaron a expertos dedicados a la investigación, representantes de organizaciones indígenas y de personas afroperuanas, organismos constitucionalmente autónomos, entidades del gobierno nacional, jóvenes, organizaciones de mujeres, representantes del sector empresarial, sociedad civil, de medios de comunicación y de organizaciones dedicadas a la protección de las personas migrantes:

Ángela Dionisio y Alejandro Arrieta (Desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo), Patricia Rojas (Ipsos Perú), Sofía Chacaltana (Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad San Antonio Ruiz de Montoya), Manuel Glave (Grupo de Análisis para el Desarrollo - Grade) y Fátima Contreras (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA).

Lourdes Huanca y Julia Yauris (Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú - FENMUCA-RINAP), Rocío Trujillo (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDESEP), Lilliana Gadea (Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú - ONAMIAP), Oswaldo Bilbao (Centro de Desarrollo Étnico - CEDET), Carmen Ramirez (Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana-CEDEMU-NEP) y Lía Zevallos (Ashanti Perú - Red Peruana de Jóvenes Afrodescendientes).

Daniel García (Jurado Nacional de Elecciones - JNE), Katuska Valencia (Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE), Carlos Ramos (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC), Berly López, Stephen Haas y Rodolfo Albán (Tribunal Constitucional - TC), Miguel Puente (Ministerio Público Fiscalía de la Nación - MPFN), Magna Zajec (Defensoría del Pueblo - DP), Luigino Pilotto (Contraloría General de la República - CGR), Juan Cortés (Junta Nacional de Justicia - JNJ).

Joel Ramos, David Montoya, Mabel Gálvez y Lizardo Calderón (Presidencia del Consejo de Ministros), Steffany Flores (Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego), Juan Gil y Mario Accinelli (Ministerio de Interior), Karen Oba (Ministerio de Cultura), Ángel González (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), Mónica Rojas (Ministerio del Ambiente), Elena Ramos y César Jiménez (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables), Niker Hermoza y Gisella Namuche (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social), Norvil Valle (Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI), Giofanni Peirano (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN), Sara Quiroz, Julio Alvites y Santiago Montenegro (Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI).

Gabriela Osco y Claudia Cortegana (Red Interquorum), Jherson Ciriaco (RedPública), Lía Zevallos (Ashanti Perú - Red Peruana de Jóvenes Afrodescendientes), Janeth Mescoco (Universidad Nacional Mayor de San Marcos), Esteban Gavilán (Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP), Nelida Rojo (Universidad Antonio Ruiz de Montoya) y Pedro Ruiz (Universidad Norbert Wiener).

Nora Zevallos (Central de Mujeres de sectores Populares Micaela Bastida), Clea Guerra (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán), Raquel Salcedo, Silvia Olortegui y Jorge Trigos (Red Nacional de Promoción de la Mujer), Lesly Quispe (Féminas), Jennie Dador (Coordinadora Nacional de Derechos Humanos), Rocío Gutiérrez (Movimiento Manuela Ramos) y Violeta Bermúdez Valdivia (Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP).

Oscar Caipo (Perú Sostenible), Oscar Chávez (Cámara de Comercio de Lima), José Altamiza y Afrania Palomino (Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas - CONFIEP), Jane Majluf (Sociedad Nacional de Industrias - SNI), Jesús Salazar (Instituto de Desarrollo Industrial Sostenible - IDIS), Jorge Delgado (Asociación de Instituciones de Microfinanzas del Perú - Asomif), Jorge Medina (Capitalismo Consciente Perú), Raquel Lozada y Eyner Alata (Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía - SNMPE) y Barbara David (Fundación BBVA).

Laura Vargas (Consejo Interreligioso), Gabriela Vega (Recambio), Raquel Reynoso (Servicios Educativos Rurales - SER), Sofía Vargas (Natural Resource Governance Institute - NRGi), Miguel Jugo (Coordinadora Nacional de Derechos Humanos), Newton Mori (Chirapaq), Federico Arnillas (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza), José Elice (Proética), Carlos Rivera (Instituto de Defensa Legal) y Javier Azpur (Asociación Nacional de Centros).

Francisco Pérez (Convoca), Gloria Ziegler (Ojo Público), Renzo Chávez (Asociación Nacional de Periodistas - ANP), Martín Sarmiento (La Mula), Norma Gamboa (Diario Gestión), Jaime Chinchá (La República), Fernando Vivas (El Comercio / RPP), Rodrigo Salazar (Consejo de la Prensa Peruana - CPP), Enrique Chávez (Revista Caretas) y Clara Elvira Ospina (Epicentro).

Carlos Guillén (Agencia de la ONU para los Refugiados - ACNUR), Ruth Huaranca (Encuentros SJS - Servicio Jesuita de la Solidaridad), Jessica Ferreñán (HIAS Perú) y Maia Campbell (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)).

Del mismo modo, agradecemos a las personas que participaron el proceso de validación de la propuesta de escenarios de la gobernabilidad para el próximo quinquenio, que presentamos en el presente informe, así como de la propuesta de líneas de acción.

Martha Vicente (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN), Mariana Llona (Presidencia del Consejo de Ministros) Jhonatan Clausen (Instituto de Desarrollo Humano de América Latina de la Pontificia Universidad Católica del Perú- PUCP), Jorge Aragón y Alicia Abanto (Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP), Samuel Rotta (Especialista en prevención de la corrupción), Augusto Townsend y Gabriela Vega (Recambio), Javier Torres (La Mula), Paola Bustamante (Videnza), Andrea Cuba (Perú Sostenible), José Velásquez y Miguel Ugarelli (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social), Eduardo Vega (Universidad Antonio Ruiz de Montoya), Mauro Rojas (Capital Humano y Social Alternativo - CHS Alternativo), Wendy Ancieta (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA) y Omar Awapara Franco (Asociación Civil Transparencia).

Un agradecimiento especial a los 23 jóvenes que participaron en el taller piloto en el marco del diseño del proceso participativo del presente informe, cuya contribución permitió enriquecer la metodología utilizada: Jenny Bejarano, Víctor Altamirano, Ariana Castilla, Carmen Rozas, Alina Saavedra, Jherson Ciriaco, Johanna Urbizagastegui, Esteban Gavilán, Adolfo Cortezao, Ana Joya, Andrea Rojas, Flor de María Concha, Jesús Pahuara, Katherine Torres, Lía Zevallos, Martha Gonzales, Moisés Quintero, Natalie Medrano, Patricia Palomino, Verioska Butrón, Verónica Acosta, María Delfino y Carlos Torres.

Otras contribuciones

Nuestro agradecimiento a Nicolás Barrantes y Jhonatan Clausen, del IDHAL y Noam López, de PULSO PUCP, quienes contribuyeron con recuadros para este informe. También agradecemos a quienes participaron en los talleres con jóvenes, en el marco de Tejiendo Ciudadanía, en las ciudades de Pucallpa, Tarapoto e Iquitos. Finalmente, debemos agradecer el apoyo brindado por el Instituto de Analítica Social e Inteligencia Estratégica de la PUCP.



Índice de Desarrollo Humano

Desde el año 1990, el PNUD publica periódicamente un Informe Global de Desarrollo Humano. Detrás de este informe está la concepción de que, si bien es necesario el crecimiento económico para alcanzar los objetivos de la humanidad, lo más importante es cómo esto se traduce – o deja de traducirse – en desarrollo entendido como la ampliación de las oportunidades de las personas. Así, el proceso de desarrollo debe al menos crear el espacio para que las personas y las sociedades puedan desarrollar sus potenciales y contar con una vida conforme a sus necesidades e intereses.

Según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1990, el desarrollo humano es el proceso de expansión de las opciones de las personas, aumentando sus oportunidades y libertades para vivir una vida larga, saludable y creativa, y así disfrutar de un nivel de vida decente, así como de participar en la vida de la comunidad. El desarrollo humano entonces, no se limita a la satisfacción de necesidades básicas, sino que busca expandir el conjunto de oportunidades disponibles para cada persona. Este enfoque está inspirado en el enfoque de capacidades de Amartya Sen, en el que el desarrollo humano se interesa por las “libertades reales” que tienen las personas para actuar; es decir, no basta únicamente con tener recursos, sino que es necesario que las personas puedan convertir esos recursos en logros efectivos. El desarrollo humano ubica a las personas en el centro del análisis. A diferencia de la visión más tradicional de desarrollo que centran su atención en el crecimiento económico, el desarrollo humano considera que el progreso se mide a partir de la expansión de las “capacidades” y libertades humanas fundamentales que permiten la creación de oportunidades mínimas para vivir la vida que valoran.

MEDICIÓN DEL IDH

El IDH nace del consenso de que desarrollo no es únicamente crecimiento del ingreso. El ingreso es medio fundamental para la expansión de las capacidades y libertades humanas; sin embargo, como señala Sen (1999), se debe prestar atención a otros espacios como la educación y la salud, que están fuertemente relacionadas con las oportunidades y de las personas.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) destaca por su simpleza. El IDH es una medida multidimensional que resume los logros en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vivir una vida larga y saludable que se mide como la esperanza de vida al nacer como indicador del acceso a servicios de salud y condiciones de vida saludable; el acceso al conocimiento, que se evalúa a través de dos sub-componentes: los años promedio de escolaridad de la población adulta y los años esperados de escolaridad; finalmente el nivel de vida, que se representa a través del ingreso per cápita promedio de los hogares.

Cada indicador se normaliza en una escala de 0 a 1, tomando en consideración umbrales mínimos y máximos establecidos por el PNUD (Ver cuadro A.1). Seguidamente se crea un índice para cada dimensión con los indicadores normalizados. Para el caso de la dimensión de Acceso al Conocimiento, el índice se calcula como la media geométrica de los dos indicadores estandarizados. Este indicador permite capturar tanto el progreso reciente como los logros históricos en materia educativa. El IDH se calcula como la media geométrica de los tres índices.

Dimensiones del IDH

Dimensión	Indicador	Umbrales [Mínimo, Máximo]
Vivir una vida larga y saludable	Esperanza de vida al nacer (años).	[50, 85]
Acceso al conocimiento	Años de educación promedio del hogar de la población de 25 años o más.	[0, 16]
	Matrícula escolar	[0, 1]
Estándar de vida decente	Ingreso per cápita promedio del hogar.	[180, 3000]

CUADRO A.1

Fuente: elaboración propia.

La construcción del IDH en el Perú, siguiendo los estándares del PNUD, ha tenido su propia trayectoria y particularidades. En 1997, el PNUD y el INEI desarrollaron un cálculo del IDH de los departamentos del país. El Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2002 incluyó una estimación, esta vez provincial. En dicho Informe, se hicieron estimaciones para los años 1993 y 2000, así como comparaciones con los cálculos precedentes.

Las estimaciones a escala distrital se desarrollaron a partir del 2003. El cálculo a nivel provincial o distrital ha obligado a importantes cambios de definición. En un principio, porque no existe información pormenorizada de estos niveles administrativos, salvo la censal y la de algunos registros administrativos. En particular, no existen estimaciones de la producción per cápita, por lo que este indicador se reemplaza usualmente por estimaciones del ingreso o gasto familiar per cápita. De igual manera, estas estimaciones se tropiezan con la falta de mediciones de mayor detalle que se aproximen a los requerimientos del IDH global.

Generar un cálculo distrital es, por ello, un reto de elaboración estadística que requiere realizar estimaciones que permitan aproximarnos a los valores reales para cada indicador. Este proceso requiere reunir información actualizada y desagregar la información a escala distrital con información de registros administrativos, las del censo nacional y de las encuestas de hogares.

En la medida en que los supuestos para la desagregación se cumplan, la aproximación del IDH distrital sería más próxima a su valor verdadero. La estimación de los IDH distritales para el 2017 se encuentra favorecida por la presencia de un censo nacional realizado en dicho año e, igualmente, por la mayor cobertura de las encuestas nacionales de hogares (ENAHOG), ahora con un importante tamaño de muestra que potencia las estimaciones departamentales y permite encontrar relaciones estadísticas, que pueden ser luego utilizadas en modelos econométricos o de machine learning para estimar y predecir datos.

METODOLOGÍA

Vivir una vida larga y saludable

La dimensión de “vivir una vida larga y saludable” se aproxima a través de la estimación de la Esperanza de Vida al nacer, que es un indicador de la longitud de la vida, que expresa la edad más probable que podría alcanzar una persona. El cálculo de

la esperanza de vida debe partir del conocimiento de la mortalidad para cada una de las edades de la población en un período dado, lo que permitiría conocer las probabilidades de vida de la población conforme aumenta la edad. Si bien es un indicador relativamente fácil de entender, no es muy fácil de calcular. Existen métodos demográficos que parten de las probabilidades de que las personas vayan avanzando en edad y estimaciones indirectas por métodos analíticos o tablas de edad.

El PNUD ha estimado la esperanza de vida al nacer (EVN) por medio de la Tasa de mortalidad infantil (TMI), ya que la mortalidad en el primer año de vida es significativamente mayor que las registradas en las edades siguientes con diferencias por género, edad y algunas características sociales. La TMI puede estimarse a través métodos indirectos que permiten convertir las proporciones de hijas o hijos fallecidos clasificados por grupos quinquenales de edad de la madre (15-50) en probabilidades de morir entre el nacimiento y determinadas edades exactas.

Las estimaciones a nivel distrital son complejas, ya que la validez del modelo puede verse comprometida con poblaciones pequeñas (en el Perú, más de la mitad de los distritos tiene menos de 5000 habitantes). Para estimar un indicador distrital con solidez estadística, utilizamos como referencia la información del INEI (2022) que logró establecer la tasa de mortalidad infantil para cada uno de los distritos del Perú, utilizando información censal (2017) para los datos provinciales y modelos econométricos para estimar la TMI distrital. El proceso que se siguió para la estimación de la esperanza de vida al nacer es el siguiente:

1. Estimación de la TMI regional

Para estimar la tasa de mortalidad infantil se estimó la mortalidad infantil a nivel regional, nos apoyamos en la metodología propuesta previamente y planteada por el INEI. Se utilizaron los datos referidos al número de nacidos vivos y de niños o niñas actualmente vivos, así como de la edad de la madre de las Encuestas Nacionales de Demografía y Salud (ENDES) para los años 2011 – 2024 y se estimó la TMI utilizando el módulo QFIVE del software MORTPAK de Naciones Unidas. De la aplicación de este programa se obtuvieron hasta siete TMI de cada encuesta anual. Se utilizaron las tasas correspondientes a la familia West (Oeste) del Modelo de Tablas de Vida de

¹ PNUD. Desarrollo Humano. Informe 1990. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990, p. 34

² Sen, Amartya. Development as Freedom. Knopf, New York, 1999.

³ Definición extraída de Lopez-Calva y Ortiz-Juarez (2012)

⁴ Esta estimación se trabajó para los años 1991, 1993 y 1995

⁵ En esta edición (PNUD, 2002) también se realizó una estimación del IDH para el censo de 1940.

⁶ Entre todos los Informes de Desarrollo Humano, a la fecha se cuenta con estimaciones distritales para los años 2003, 2005, 2007, 2010, 2011, 2012 y 2017.

⁷ INEI. Comportamiento de la mortalidad infantil por departamento. Síntesis metodológica N° 4. INEI, 2017.

Coale & Demeny, ya que es la que más se aproxima a nuestra realidad y es utilizada en nuestro país. Siguiendo al INEI utilizamos el modelo de regresión no paramétrico SPLINE .

2.Desarrollo de un modelo de *Machine Learning* para estimar un modelo de TMI distrital

Utilizando los datos de TMI distrital del INEI, se estimó un modelo Random Forest (bosque aleatorio), que es una técnica de Machine Learning basada en árboles de decisión que permiten hacer predicciones más precisas y robustas. El modelo construye múltiples árboles con distintas muestras y promedia sus predicciones para obtener el resultado final. Este modelo nos permite estimar la TMI distrital a partir de distintas variables distritales y regionales. Para la estimación se dividió las regiones en cuatro grupos según nivel de pobreza y se estimó un modelo para cada grupo de regiones (ver cuadro A.2).

El modelo se desarrolló utilizando variables regionales procedentes de la ENAHO (% mujeres con primaria completa, % mujeres casadas, % mujeres analfabetas, % mujeres en edad de trabajar empleadas en el sector servicios, % población que vive en zonas rurales, población rural), variables regionales estimadas (TMI regional estimado en el paso 1), variables distritales estimadas (acceso al agua, población por distrito para el período 2018 – 2024 estimada por INEI) y algunas variables distritales invariantes en el tiempo (altitud de la capital del distrito, accesibilidad al distrito).

3.Predicción de la variabilidad distrital para el período 2018 - 2024

Utilizando el modelo descrito previamente, se realizó una predicción para todos los distritos para el período 2018 – 2024. Las estimaciones nos permiten obtener la distribución distrital de la TMI, que luego se aplica a los datos regionales estimados en el paso 1. La TMI entonces se puede expresar como:

$$t_i^r = \bar{t}_i^r \frac{\sum \bar{t}_j^r w_j}{T^r}$$

Donde t_i^r es la TMI correspondiente al distrito i de la región r ; $\bar{t}_i^r$ es la TMI estimada con el modelo en el paso 2, $\sum \bar{t}_j^r w_j$ representa el promedio regional (ponderado por población) estimado con el modelo, y T^r representa la estimación regional presentada en el paso 1.

Con la estimación de datos distritales de la TMI, es posible asociar a tablas de vida modelo para países en desarrollo, revisadas periódicamente por la Comisión de Población y Demografía de

las Naciones Unidas, que conducen a estimar la esperanza de vida al nacer. Con las proyecciones de población estos datos se estimaron para provincias y departamentos.

ACCESO AL CONOCIMIENTO

Esta dimensión consta de dos indicadores: años de educación promedio del hogar de la población de 25 años o más y la matrícula escolar. El primero de estos indicadores, la educación promedio de los adultos mayores de 25 años del hogar, mide la educación acumulada de la fuerza de trabajo, por lo que está estrechamente vinculado a la productividad laboral. Para el cálculo de este indicador se calculan los años de escolaridad promedio de los adultos de 25 o más años en el hogar, poniendo un umbral superior de 16 años de educación.

El segundo indicador, mide la matrícula escolar. Dado que hay hogares que no tienen niños en edad escolar, imponiendo un problema de falta de datos que generaría posibles sesgos en las estimaciones a nivel distrital. Es así que siguiendo a Lopez-Calva y Ortiz-Juarez, estimamos este indicador con una variable que captura el valor esperado de los años de educación del hogar, que incluye a los miembros del hogar de 6 a más años.

Para cada miembro del hogar de 6 años o más, se calcula los años de educación y se compara con un valor mínimo de cero y un valor máximo que depende de la edad. Por ejemplo, una persona de 7 años, puede tener como máximo un año de educación; una persona de 8 años, dos años de educación; así sucesivamente hasta un máximo de 16 años, que correspondería a una persona de 22 años. Nótese que este indicador no puede ser superior a 1; es decir, si una persona de 7 años tiene dos años de educación, el valor se fija en el máximo posible que es un año. Este indicador, entonces, se puede expresar como:

$$S_{ji} = \frac{s_j - \min}{\max - \min}$$

Donde S_{ji} corresponde al índice de años de educación para el individuo j en el hogar i , S_j son los años de educación observados del individuo j , y los valores $\min$ y $\max$ son los valores de referencia para cada individuo, según lo explicado en el párrafo anterior.

Las estimaciones a nivel distrital de estos indicadores se basan en modelos de estimación de áreas pequeñas que son una técnica estadística que permite generar estimaciones confiables para dominios geográficos con tamaños muestrales pequeños o inexistentes. Estas técnicas se basan principalmente en datos muestrales y datos auxiliares (censos o registros administrativos) que tengan en común tanto el indicador en cuestión, como un conjunto de variables explicativas comunes.

⁸ Ibid. / ⁹ Modelo de regresión no paramétrico

¹⁰ Con el objetivo de alinear nuestros resultados con los del INEI, utilizamos como línea de base los datos regionales estimados por INEI (2022) y utilizamos los datos estimados para estimar las evoluciones anuales 2017 – 2024.

¹¹ INEI. Peru: Mortalidad Infantil y sus diferenciales, según departamento, provincia y distrito 2017. INEI, 2022.

CUADRO A.2 Grupos por niveles de pobreza

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
Ayacucho Cajamarca Huancaavelica	Amazonas Apurimac Cusco Huánuco Loreto Pasco Piura Puno San Martín Ucayali	Ancash Junin La Libertad Lambayeque Madre de Dios Tumbes	Arequipa Callao Ica Lima Moquegua Tacna

Fuente: elaboración propia.

Para ambos indicadores, se decidió utilizar tanto la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) para el período 2017 – 2024, como el Censo Nacional de Población y Vivienda (2017). En ambas fuentes de información se pueden construir ambos indicadores y encontramos un conjunto de variables explicativas comunes. De igual modo, se utilizaron registros administrativos para complementar las estimaciones, como información del MINSA sobre número de médicos por distrito, estimaciones de accesibilidad distrital desarrolladas por el PNUD, información sobre características de los centros educativos e información distrital de la RENAMU.

Utilizando los datos comunes en ambas fuentes de información, se estimó un modelo LASSO en ENAH para cada región y para cada año, con el objetivo de identificar el conjunto de variables con mayor poder explicativo para cada indicador. Con las variables seleccionadas para cada región y cada año, se realiza una estimación de Random Forest, que nos permita predecir el indicador de interés a partir de las variables auxiliares comunes entre la ENAH y el censo. Seguidamente, se simulan valores del indicador de interés para cada hogar en el censo y se agrega a nivel distrital.

Debido a que la información censal data del 2017, utilizamos un modelo de balance por entropía que permite la ponderación de datos censales de manera que las distribuciones de las variables explicativas en los datos re-ponderados, sean similares a las observadas en la ENAH para cada año. Esta reponderación permite ajustar las diferencias de primer, segundo y tercer momento (promedio, varianza y asimetría) entre ambas distribuciones. De este modo, buscamos que las variables explicativas seleccionadas tengan momentos similares en la ENAH y el censo, en cada año y cada región.

Luego, siguiendo la metodología de estimación del IDH internacional, se integra el componente de conocimiento mediante la raíz cuadrada del producto de las dos variables que lo componen (media geométrica).

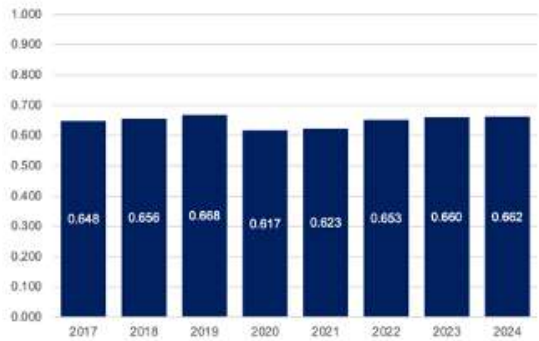
Ingreso per-cápita

En el caso del ingreso per-cápita del hogar, consideramos el ingreso total recibido por cada hogar que incluye tanto el ingreso laboral, como las rentas y otros ingresos por transferencias públicas o privadas.

El proceso de estimación del ingreso per-cápita es similar al seguido para la estimación de las variables de acceso a conocimiento descritas en la sección anterior.

Evolución del IDH Nacional

FIGURA A.1



Fuente: elaboración propia.

PRINCIPALES RESULTADOS

El IDH para el año 2024 fue de 0.662 lo que significa un crecimiento de 2.1% para el período 2017 – 2024. El IDH se vio severamente afectado durante la pandemia, donde cayó -7.6% (2019 – 2020), debido principalmente a la fuerte caída de los ingresos de los hogares y a la caída en la esperanza de vida al nacer. Si bien el IDH ha logrado recuperarse de la crisis, aún no ha recuperado los niveles del 2019 (0.668). La figura A.1 muestra la evolución del IDH nacional.

¹² Si en el hogar no hay ningún adulto con 25 o más años, se excluye a ese hogar del cálculo.
¹³ Lopez-Calva, Luis y Ortiz-Juarez, Eduardo. A Household-based distribution-sensitive Human Development Index: An Empirical application to Mexico, Nicaragua and Peru. Social Indicators Research, Vol. 109. No. 3, 2012, pp. 395-411.
¹⁴ Como se puede notar, el cálculo de este indicador impone un problema de datos en aquellos hogares que no tienen hijos o hijas en edad escolar. Es por esto que, al utilizar este indicador, imputamos a los niños o niñas menores de 6 años, el valor esperado de los años de educación del hogar, asumiendo que éstos podrán lograr al menos este valor promedio a lo largo de sus vidas.

Componentes del IDH

En cuanto al comportamiento de los componentes del IDH, encontramos que la esperanza de vida al nacer logró recuperarse significativamente de la caída observada durante la pandemia, pero aún no ha logrado recuperar el ritmo de crecimiento observado en años anteriores. Por otro lado, en cuanto a los ingresos per-cápita promedio de los hogares, a pesar de mostrar evidentes signos de recuperación, éstos aún no han alcanzado los valores previos a la pandemia. Finalmente, el índice de educación no se vio significativamente afectado, ya que no evalúa directamente la tasa de matrícula escolar, que se vio afectada severamente en nuestro país. La figura

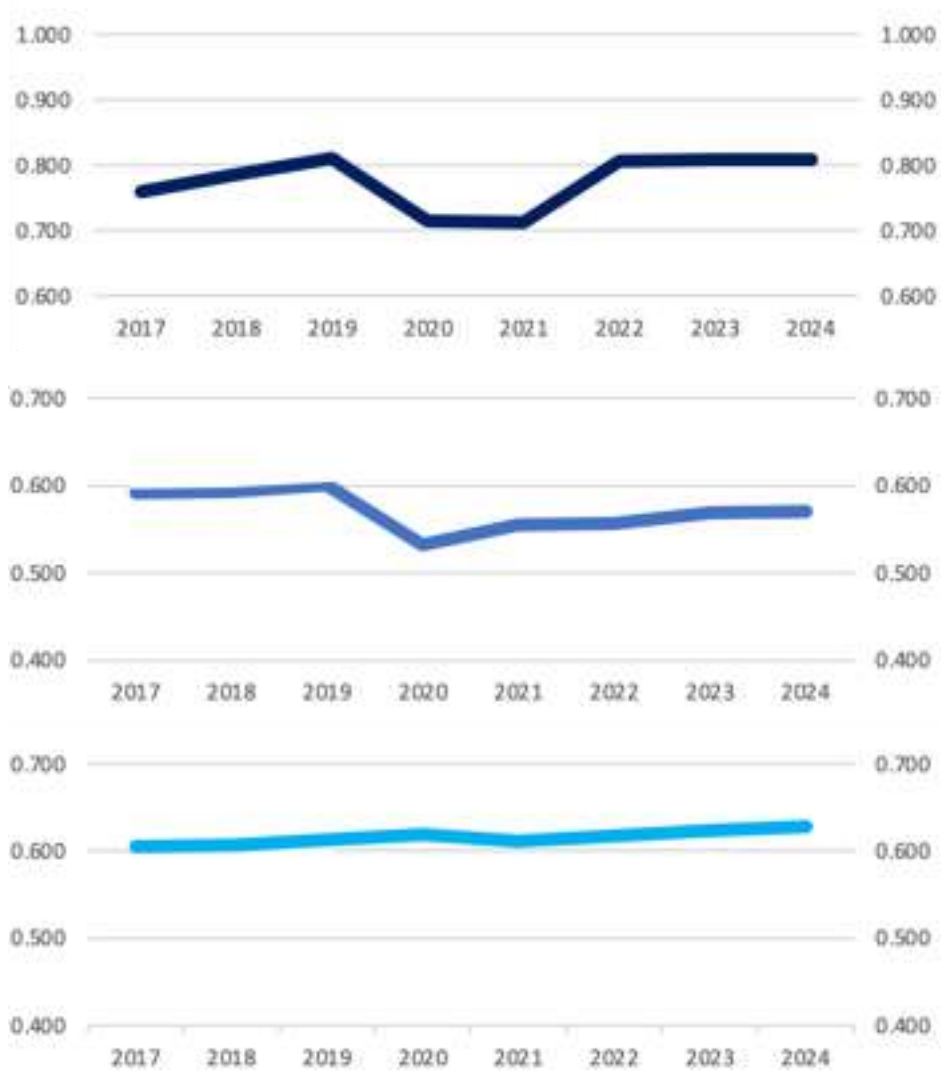
A.2 muestra la evolución de los componentes del IDH para el período 2017 – 2024.

Heterogeneidad del IDH

Los datos de IDH nos muestran una enorme y persistente heterogeneidad en el territorio. En promedio, los distritos tienen un IDH de 0.530, con una desviación estándar de 0.095. El valor mínimo es de 0.298 (distrito de Choras en la provincia de Yarowilca, región Huánuco) y el máximo de 0.856 (distrito de San Borja en la provincia de Lima, región Lima). La figura A.3 muestra que el 5% de los distritos tiene un IDH superior al 0.700, mientras que el 41% de los distritos tiene un IDH de 0.500 o menor.

Evolución del IDH Nacional

FIGURA A.2

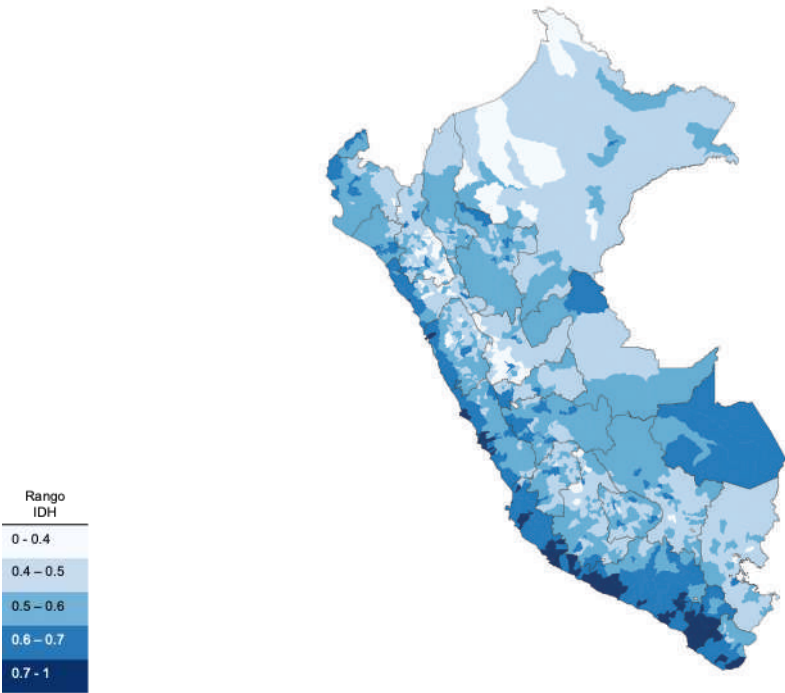


Fuente: elaboración propia.

¹⁵ Se consideraron distritos con menos de 1,000 habitantes (17.6%), entre 1,000 y 5,000 habitantes (39.1%), entre 5,000 y 10,000 habitantes (16.8%), entre 10,000 y 50,000 habitantes (19.3%), entre 50,000 y 200,000 habitantes (5.7%) y distritos con más de 200,000 habitantes (1.5%).

Índice de Desarrollo Humano por distrito (2024)

FIGURA A.3



Fuente: Elaboración propia

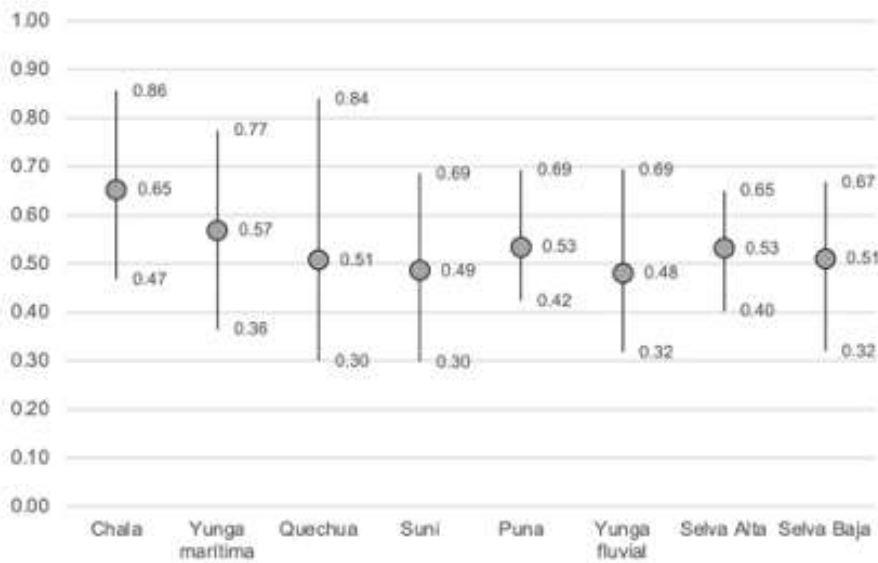
Las cifras del IDH muestran importantes diferencias entre regiones naturales, entre agrupaciones de distritos por tamaño de su población¹⁵ y entre regiones administrativas. Estas diferencias son muy similares a las observadas en informes anteriores lo que da evidencia de la persistencia de las diferencias entre distritos.

La altura y la geografía son importantes determinantes del desarrollo humano de los peruanos.

Las cifras muestran que las poblaciones ubicadas en las regiones naturales Suni y Quechua muestran en promedio un IDH 12% más bajo que las personas en las demás regiones naturales (0.502 y 0.569 respectivamente), mientras que los pobladores de la región Chala tiene un IDH promedio 28% más alto que las demás regiones (0.652 frente a 0.509 respectivamente) (ver figura A.4).

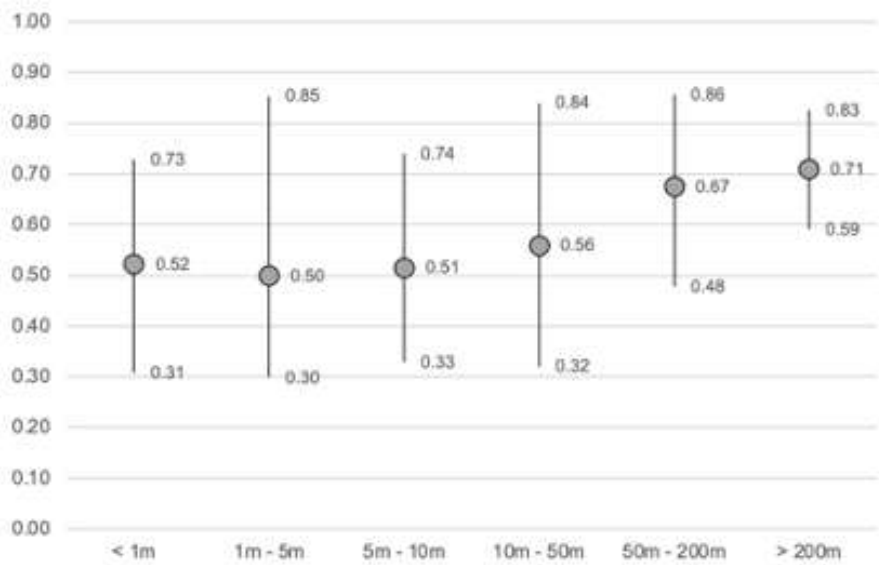
Distribución del IDH por región natural (2024)

FIGURA A.4



Fuente: Elaboración propia

FIGURA A.5



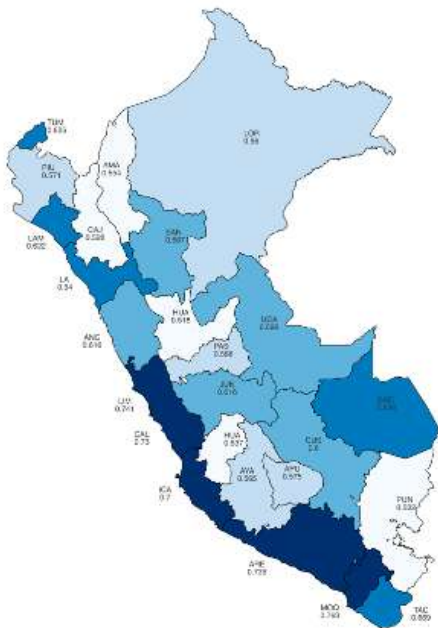
Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, el tamaño poblacional de los distritos juega un rol fundamental en el desarrollo humano de sus pobladores. Los distritos con menos de 5,000 habitantes tienen un IDH menor en 10% a los demás distritos (0.505 y 0.563 respectivamente), mientras que aquellos distritos con más de 50,000 habitantes tienen un IDH poco más de 31.5% más alto que los demás (0.682 y 0.518 respectivamente). Las cifras muestran que los distritos más pequeños no solamente tienen valores de IDH más pequeños, sino que también hay una mayor dispersión entre ellos, siendo evidente el salto a partir de los 50,000 habitantes (*ver figura A.5*)

Las regiones costeras, caracterizadas por tener una mayor conectividad y dinamismo económico son las que tienen un IDH más alto, en contraste con las regiones de la Sierra con mayor nivel de pobreza monetaria. Así, encontramos que la región con el IDH más alto es Moquegua (0.762), seguida de Lima (0.741), Arequipa (0.735), la provincia constitucional del Callao (0.729) e Ica (0.700); mientras que las regiones con menor IDH son Huancavelica (0.537), Puno (0.532), Cajamarca (0.528) y Huánuco (0.518) (*ver figura A.6*).

IDH por regiones (2024)

FIGURA A.6



Fuente: Elaboración propia

Utilizando un modelo de regresión por mínimos cuadrados ordinarios con errores robustos y permitiendo correlación entre grupos alrededor de cada región, encontramos que el IDH distrital no solamente depende de la región natural, el tamaño poblacional del distrito y la región a la que pertenece, sino que está directamente relacionado a su nivel de conectividad (menor tiempo de acceso a una ciudad con más de 20,000 habitantes) y concentración (medida a partir del índice de Hoover) de su población.

Evolución del IDH (2017 – 2024)

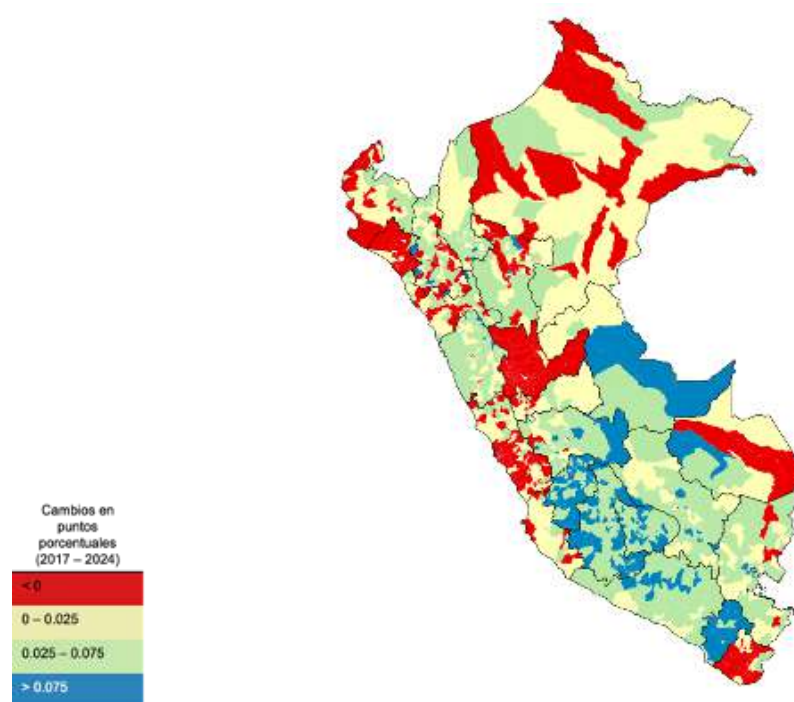
Si bien la evolución del IDH ha sido en promedio positiva (tuvo un crecimiento promedio nacional de 2.1% para el período 2017 – 2024),

los cambios entre distritos han sido muy heterogéneos. Encontramos que alrededor del 22% de los distritos tuvo un ligero retroceso en su desarrollo humano en el período de estudio. Por otro lado, encontramos que alrededor del 31% de los distritos tuvo un aumento de más de 5 puntos porcentuales en su desarrollo humano.

Los cambios fueron más altos en las regiones naturales Rupa Rupa y Suni, y en aquellos distritos más rurales, remotos y con menor población. Por otro lado, los efectos de la pandemia por COVID-19 y de las múltiples crisis globales y locales que se han superpuesto desde el 2020 sobre la empleabilidad y los ingresos, se vio reflejado principalmente en las zonas urbanas y en distritos con mayor población y conectividad, lo que ralentizó su evolución (*ver figura A.7*).

Evolución del IDH distrital (2017 - 2024)

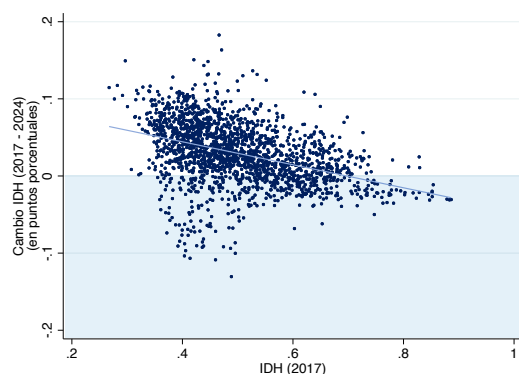
FIGURA A.7



Fuente: Elaboración propia

Evolución del IDH (2017 - 2024)

FIGURA A.8



Fuente: Elaboración propia

En el mismo sentido, encontramos una mayor tendencia de los distritos con IDH más bajo en el 2017 a tener una mayor probabilidad de tener un cambio positivo en su IDH en el período 2017 - 2024. En efecto, los distritos con IDH más alto en el 2017 se caracterizan justamente por ser más urbanos, con mayor concentración de población y más conectividad, que son justamente los más afectados por las múltiples crisis (*ver figura A.8*).

El IDH ajustado por desigualdad (IDH-D)

Si bien el IDH nos permite aproximarnos a la medición de las “capacidades” y libertades humanas fundamentales, como todo índice, el IDH trae consigo un conjunto de decisiones y supuestos. Uno de los elementos más críticos alrededor del IDH es la metodología de agregación que se utiliza para combinar datos en un índice sintético, ignorando la distribución del desarrollo humano entre las personas. En tal sentido, en el 2010, el PNUD se basa en un conjunto de índices compuestos sensibles a la distribución propuesto por Foster *et al.*¹⁶ que utiliza la familia de medidas de desigualdad de Atkinson,¹⁷ para calcular el IDH ajustado por desigualdad (IDH-D). Esta medida que ajusta el tradicional Índice de Desarrollo Humano (IDH) para reflejar las desigualdades en la distribución de los logros en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: salud, educación e ingresos.

Cada dimensión entonces se ajusta por desigualdad, utilizando la medida de desigualdad de Atkinson (1970), con el Parámetro de aversión a la desigualdad igual a 1.

$$I_x^* = (1 - A_x)I_x \qquad A_x = 1 - \frac{g_x}{m_x}$$

Donde I_x^* es el índice de ajustado por desigualdad de la dimensión x ; A_x es la medida de desigualdad de Atkinson; I_x es el índice de la dimensión x ; g_x es la media geométrica de la distribución de la dimensión de interés; y, m_x la media aritmética de la distribución. En la medida que g_x se aproxime a m_x , el valor de A_x tenderá a cero y por lo tanto el

índice ajustado por desigualdad será igual al índice de cada dimensión. El IDH-D se calcula como la media geométrica de los índices de desigualdad ajustados por desigualdad.

$$IDH - D = (I_{salud}^* I_{educación}^* I_{nivel\ de\ vida}^*)^{1/3}$$

$$IDH - D = [(1 - A_{salud})(1 - A_{educación})(1 - A_{nivel\ de\ vida})]^{1/3} IDH$$

El IDH-D será idéntico al IDH si no existe desigualdad entre las personas, pero tendería a ser menor a medida que aumenta la desigualdad.

La dificultad para el cálculo de este índice es la necesidad de tener estimaciones desagregadas a nivel de la población o el hogar. Si bien para indicadores como los de ingreso o educación se puede utilizar las estimaciones a nivel de población utilizadas para la estimación del IDH (ver la sección de metodología), esto se vuelve mucho más complejo para la esperanza de vida al nacer. Es así que, para estimar la distribución de esta variable, se estimó una variable latente en función de un conjunto de elementos asociados a la esperanza de vida (acceso a agua, saneamiento, materiales de la vivienda, número de dependientes, tamaño del hogar, nivel educativo, ruralidad, entre otros).

Los resultados nos muestran que a nivel nacional la pérdida por desigualdad aumentó de 17.97% a 18.07%, lo que no representa un cambio significativo en las pérdidas por desigualdad en el IDH. A nivel de regiones encontramos diferencias importantes en la distribución al interior de regiones, que generan pérdidas que van desde 8.9% (Callao) hasta 20.8% (Huánuco). Estas pérdidas por desigualdad alteran el ordenamiento de las regiones por su nivel de IDH (*ver cuadro A.3*).

IDH-D e IDH (2024)

Regiones	IDH	Ranking	IDH-D	Ranking	Pérdida por desigualdad	Cambio de orden por efecto de la desigualdad
Moquegua	0.763	1	0.635	3	16.9%	-2
Lima	0.741	2	0.652	2	12.1%	0
Arequipa	0.736	3	0.629	4	14.4%	-1
Callao	0.730	4	0.665	1	8.9%	3
Ica	0.700	5	0.610	5	12.8%	0
Tacna	0.669	6	0.565	6	15.4%	0
Madre de Dios	0.656	7	0.564	7	14.0%	0
La Libertad	0.640	8	0.534	9	16.6%	-1
Tumbes	0.625	9	0.541	8	13.4%	1
Lambayeque	0.622	10	0.525	11	15.6%	-1
Junín	0.616	11	0.512	12	16.9%	-1
Ancash	0.616	12	0.501	13	18.7%	-1
Cusco	0.600	13	0.490	15	18.2%	-2
Ucayali	0.596	14	0.528	10	11.5%	4
San Martín	0.587	15	0.499	14	15.0%	1
Apurímac	0.575	16	0.473	19	17.8%	-3
Piura	0.571	17	0.482	16	15.7%	1
Pasco	0.568	18	0.470	20	17.4%	-2
Ayacucho	0.565	19	0.449	22	20.5%	-3
Loreto	0.560	20	0.473	18	15.5%	2
Amazonas	0.554	21	0.478	17	13.8%	-4
Huancavelica	0.537	22	0.454	21	15.4%	1
Puno	0.532	23	0.435	23	18.3%	0
Cajamarca	0.528	24	0.432	24	18.3%	0
Huánuco	0.518	25	0.410	25	20.8%	0

Fuente: elaboración propia.

CUADRO A.3

El Índice de Desigualdad de Género (IDG)

El IDG evalúa la relación entre el IDH masculino y el femenino y tiene por objetivo medir las desigualdades entre hombres y mujeres en el logro de las tres dimensiones básicas del desarrollo humano que componen el IDH. Es preciso notar que la esperanza de vida al nacer de las mujeres es significativamente mayor que la de los hombres debido principalmente a factores biológicos. Este hecho, limita la visibilidad de las inequidades de género en su desarrollo humano, ya que atenúa las inequidades causadas por factores sociales (estructuras institucionales, normas y roles de género tradicionales, violencia) y económicos (acceso a recursos, trabajo no remunerado) (ver figura A.9).

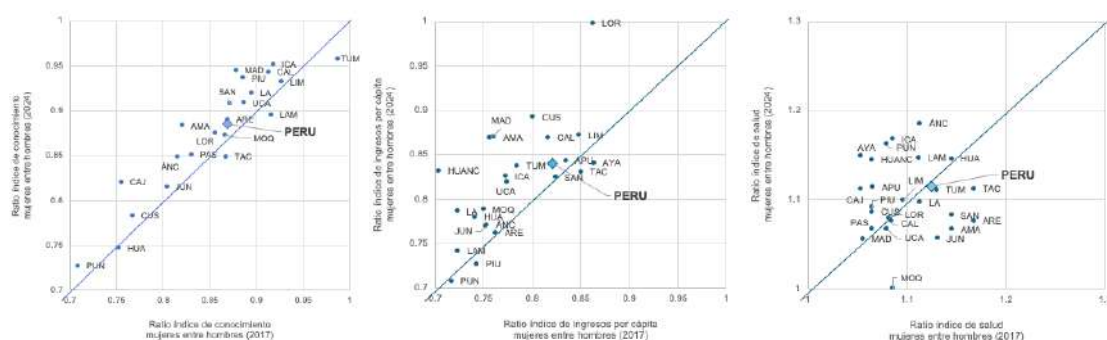
La estimación de este indicador se ha realizado a nivel regional utilizando principalmente los resultados regionales de la esperanza de vida al nacer

estimados a partir de las ENDES (2011 – 2024) y de la ENAHO para cada año. Los resultados nos muestran que, si bien en promedio hay un avance ligero en la reducción del IDG, todavía hay un amplio espacio para reducir estas desigualdades, en particular en los logros asociados a la educación (conocimiento) y al ingreso (nivel de vida), donde las regiones muestran comportamientos diferenciados. Es particularmente relevante observar que hay un amplio conjunto de regiones en donde la desigualdad en ingresos ha aumentado (Tacna, Ayacucho, San Martín, Puno, Piura, Arequipa, Apurímac, Tacna).

Finalmente, el IDG resume el cambio en la media geométrica de los tres componentes del IDH. En síntesis, se observa una ligera reducción del IDG en el período 2017 – 2024; sin embargo, es notorio que algunas regiones como Tacna, Moquegua, Arequipa, entre otros, muestran un comportamiento opuesto al promedio nacional (ver figura A.10).

Cambios en componentes del IDG (2017 – 2024)

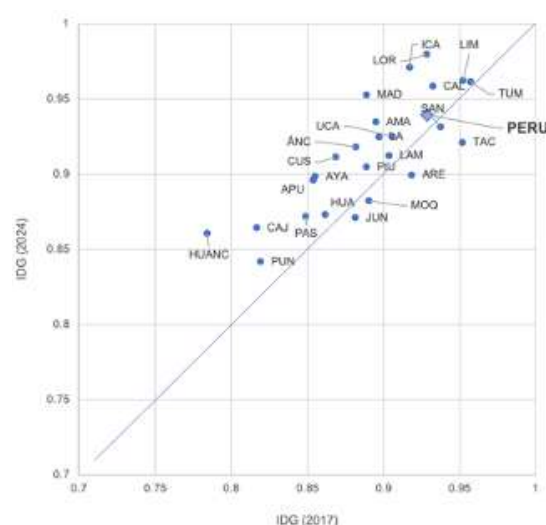
FIGURA A.9



Fuente: elaboración propia.

Cambios en IDG (2017 – 2024)

FIGURA A.10



Fuente: elaboración propia.

NOTA

Puede acceder a los datos del IDH (a nivel distrital), del IDH ajustado por desigualdad (a nivel distrital) y del índice de desigualdad de género (a nivel departamental) a través del siguiente enlace

<https://www.undp.org/es/peru/publicaciones/informe-sobre-desarrollo-humano-2025-actuar-confiar-y-conectar-caminos>

¹⁶ Foster, James; Lopez-Calva, Luis; y Szekely, Miguel. Measuring the Distribution of Human Development: methodology and an application to Mexico. Journal of Human Development, 2007, 6:1, 5-25.

¹⁷ Atkinson, Anthony. (1970). On the measurement of inequality. Journal of Economic Theory, 2(3), pp. 244-263

Índice de Densidad del Estado

DENSIDAD DEL ESTADO

El Estado puede ser definido como una organización que monopoliza el uso legítimo de la coerción sobre un territorio y su población. En tanto monopolístico, el Estado concentra el poder político (legítimo). Un Estado logra obediencia no solo mediante la fuerza, la amenaza o el castigo, también incentiva la obediencia voluntaria y cultiva la creencia de que su autoridad es legítima.¹ Un Estado fuerte cuenta con más capacidades y organización adecuada para hacer cumplir sus mandatos y para garantizar la provisión de bienes y servicios públicos que permitan lograr el desarrollo humano. Esto último entendido como el proceso de expansión de las oportunidades que tienen las personas para escoger las maneras de vivir que valoran y tienen razón para valorar y que se concreta en lo que los individuos o colectivos “son” y “hacen”. Estas libertades incluyen su papel como agentes capaces de elegir libremente entre tales oportunidades.²

El PNUD Perú introdujo el concepto de “densidad del Estado” en el Informe de Desarrollo Humano para aproximarse a una cuantificación de la provisión estatal de bienes y servicios sociales básicos por parte de Estado. La densidad del Estado como “los desempeños o funcionamientos del Estado al momento de proveer servicios sociales básicos”.³ Esta capacidad real de un Estado para la provisión de bienes y servicios está directamente relacionada a la efectividad del Estado para cumplir con los objetivos sociales colectivamente acordados. La densidad del Estado típicamente considera “aquellos elementos mínimos que requieren las personas para su desarrollo” y que el aparato estatal debe proveer, entre los que destacan servicios como el derecho a la identidad, la salud, la educación, acceso a servicios públicos básicos, seguridad, entre otros.⁴

Cuando el Estado logra efectivamente cumplir con esta provisión de bienes y servicios a lo largo y ancho de su territorio, se fortalece la cohesión social, fortaleciendo la confianza y la legitimidad en los gobiernos, reforzando el contrato social entre el Estado y sus ciudadanos. Sin embargo, cuando el Estado no logra alcanzar a todos los ciudadanos y territorios con la misma efectividad, se promueven bolsones de exclusión en la sociedad, que afectan la legitimidad y gobernabilidad.

El grado en que el Estado cumple con la provisión de estos bienes y servicios es heterogénea en el territorio, por lo que la dimensión territorial se convierte en un elemento central. El nivel de esta densidad en una determinada circunscripción territorial depende, entonces, del número y cobertura de los servicios que el Estado ofrece en dicho contexto. Por lo tanto, no es una categoría que pueda equipararse a la del tamaño del Estado (entendido, por ejemplo, en función del gasto público como proporción del Producto Bruto Interno) sino que, más bien, refleja capacidades estatales reales que permiten suministrar los bienes o servicios útiles o funcionales para el desarrollo humano, de manera directa o a través de terceros.⁵ Por lo tanto, pueden establecerse modelos que midan la densidad del Estado considerando numerosas capas del accionar estatal.

Como hemos explicado en el presente informe, existe un vínculo claro entre las características del Estado y el desarrollo. Como actor responsable de promover el desarrollo humano, formula e implementa políticas que contribuyen a la expansión de las libertades positivas, las cuales sostienen la generación de oportunidades y de capacidades para las personas. De forma complementaria, el Estado despliega e implementa normas de protección e inmunidad a favor de la población, garantizando las libertades negativas que también son necesarias para la adquisición de capacidades.⁶ En cada caso, debe quedar claro que las distintas funciones a cargo del Estado (incluyendo la prestación de servicios) no son los fines, sino los medios o instrumentos para la realización de los fines de la persona humana, es decir, la expansión de las libertades y capacidades de las personas.⁷

Es necesario resaltar también que—debido al carácter territorial del concepto de densidad del Estado—las modalidades, escala, eficiencia y costos con que se producen y entregan los servicios a la población están condicionados por factores específicos de cada territorio. Estos incluyen a las distintas escalas y características socioeconómicas de los territorios; el tamaño y grado de concentración poblacional; la cercanía o localización remota de la población; el tejido social; y las demandas la sociedad produzca; entre otros factores.⁸

La relación entre el desarrollo humano, por un lado, y los servicios básicos considerados al medir la densidad del Estado, por el otro, puede ser entendida desde dos perspectivas complementarias. Primero, puede entenderse desde la perspectiva estatal acerca de la generación de valor público a través de la gestión pública, es decir, considerando el impacto de las políticas desde su diseño e implementación. Segundo, desde la sociedad misma, esta relación se puede entender a partir de las necesidades y aspiraciones de las personas, sus demandas al sistema político, y el proceso social que conduce a que se concreten las capacidades y funcionamiento que valoran las personas.

Desde la primera perspectiva, es preciso entender al valor público como aquel valor creado por los gobiernos a través de servicios, leyes y regulaciones que benefician a los ciudadanos en formas que ellos reconocen y aprecian; es decir, es un concepto centrado en el papel del gobierno para garantizar que los servicios públicos satisfagan las necesidades y demandas de la sociedad.⁹ Aquí los servicios proveídos constituyen productos (outputs), y para hacerlos realidad es necesario incorporar un conjunto de insumos (inputs), como el presupuesto, recursos humanos, recursos

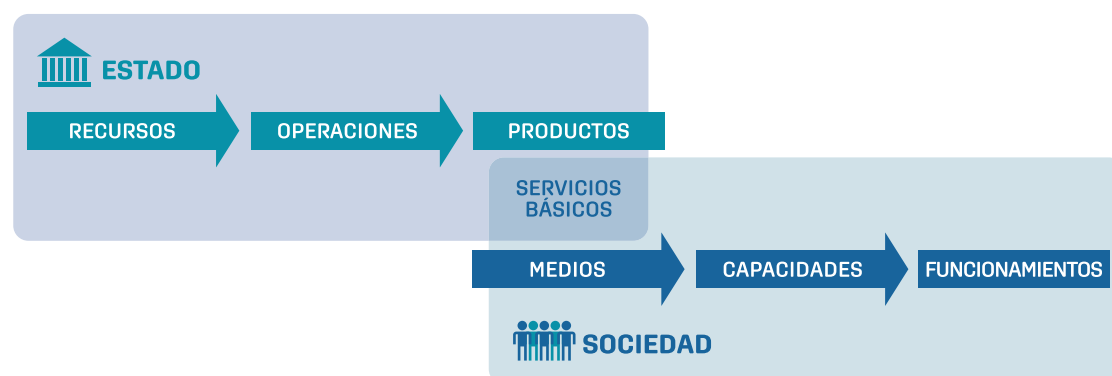
materiales, infraestructura, organización burocrática, modelos de gestión pública y de gobernanza, entre otros.

Desde la segunda perspectiva, en el campo de la sociedad, los servicios básicos proveídos son una respuesta a las demandas hechas al sistema político, en la medida en que son medios que sostienen la generación de capacidades y funcionamientos que las personas valoran. Para los integrantes de la sociedad, el principal interés de las personas está puesto en la cobertura, calidad y oportunidad con que el Estado cumple con la prestación de los servicios. Es una secuencia cuyo punto de llegada es el desarrollo humano.

La generación del valor público, en síntesis, descansa tanto en los resultados alcanzados desde la acción estatal (políticas y gestión pública orientadas por resultados), es decir, en la provisión efectiva de los servicios y en su calidad, así como en la satisfacción adecuada de las necesidades sociales, en el campo de la sociedad y su relación con el Estado. De ahí la importancia de establecer canales eficaces de comunicación entre la sociedad y el sistema político, de tal manera que la cadena de valor público responda a las necesidades brechas en la secuencia del desarrollo humano.¹⁰

Cadena de valor público y secuencia del desarrollo humano

FIGURA B.1



Fuente: PNUD [2019]

¹ Dargent, Eduardo. El Estado en el Perú: Una agenda de investigación. Lima, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, 2012.

² Sen, Amartya. Development as Freedom. New Delhi, Oxford University Press, 2000.

³ PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I: las brechas en el territorio. Lima, PNUD, 2010, p. 28-29.

⁴ Ibidem

⁵ La promoción del desarrollo humano a cargo del Estado, con relación a la provisión de los servicios públicos, adopta diversas formas de intervención, regulación, asistencia e incentivos estatales. El Estado tiene la opción de atender la provisión de servicios bajo tres modalidades: (i) prestar directamente los servicios; (ii) regular su prestación a cargo de actores privados; y (iii) transferir recursos a los ciudadanos. PNUD. El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú. Lima, PNUD, 2019, p. 83.

⁶ De acuerdo con Isaiah Berlin la libertad negativa es la ausencia de obstáculos o interferencias de otros sobre nuestro accionar y el logro de nuestros objetivos. En cambio, la libertad positiva se refiere a la capacidad que tienen las personas, en tanto agentes, para dirigir sus propias vidas y desarrollar su propio potencial. Estas dos formas de comprender la libertad política pueden ser complementarias, pero también pueden entrar en conflicto al ponerse en práctica. Berlin, Isaiah. Cuatro ensayos sobre la libertad. Madrid, Alianza Editorial, 1988, pp. 191-205.

⁷ PNUD. El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú. Lima, PNUD, 2019, pp. 83-84.

⁸ PNUD. El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú. Lima, PNUD, 2019, p. 84.

⁹ Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Harvard University Press. La OCDE define al valor público de manera similar, como un "valor que las organizaciones del sector público crean para los ciudadanos y la sociedad al prestar servicios, promover el bienestar y apoyar el desarrollo económico y social" en: OECD (2017). Government at a Glance 2017. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

¹⁰ PNUD. El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú. Lima, PNUD, 2019, pp. 84-85.

MEDICIÓN

La operacionalización y cuantificación del concepto de densidad del Estado en el territorio, requiere la selección de un conjunto de indicadores que den cuenta de la capacidad del Estado para proveer servicios públicos básicos y debe definir el ámbito territorial para poder comparar y establecer niveles. El PNUD diseñó inicialmente el Índice de Densidad del Estado (IDE) a escala provincial. Ahora, por primera vez, se realiza a escala distrital.¹¹ Un aspecto crítico del proceso fue la selección de las funciones estatales que -desde el modelo de densidad básica- iban a integrar el IDE. Así, en el diseño del IDE se optó por considerar la prestación de un conjunto de servicios básicos que, a juicio del PNUD, son parte de un cimiento o piso esencial debido su impacto sobre el desarrollo humano y la disponibilidad de información que permita estima-

ciones confiables a escala subnacional acerca de su despliegue territorial.¹²

El Índice de Densidad del Estado (IDE) es una medida multidimensional que resume la capacidad real del estado de proveer bienes y servicios básicos compatibles con el desarrollo humano. Tradicionalmente, el IDE captura la provisión de cinco bienes y servicios básicos: tener acceso a la salud para una vida prolongada y saludable, acceder a servicios educativos para asimilar conocimientos, disponer de agua y saneamiento como condiciones básicas de sobrevivencia, salud e higiene, contar con electrificación, que promueve las comunicaciones y la productividad; y, poseer una identidad para ser reconocido en la sociedad como sujeto de derechos. La tabla siguiente muestra el detalle de las dimensiones:

IDH-D e IDH (2024)

CUADRO B.1

Dimensión	Instituciones	Indicador	Umbrales [Mínimo, Máximo]	Peso
Salud	MINSA, SIS, Gobiernos regionales ODS 3	Número de médicos cada 10,000 habitantes	[0, 34.5]	1/5
Educación	MINEDU, Gobiernos regionales, UGEL ODS 4	Tasa de asistencia a secundaria de niños y niñas entre 12 y 16 años	[0, 1]	1/5
Agua y saneamiento	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, SUNASS, PCM ODS 6	Porcentaje de viviendas con acceso a agua y saneamiento	[0, 1]	1/5
Electricidad	Ministerio de Energía y Minas, PCM, OSINERGMIN ODS 7	Porcentaje de viviendas con acceso a electricidad	[0, 1]	1/5
Identidad ¹³	RENIEC, municipalidades ODS 16	Porcentaje de la población con DNI	[0, 1]	1/5

Fuente: elaboración propia.

La metodología de cálculo del IDE parte de las pautas teóricas y las definiciones propuestas en el informe publicado por el PNUD (2009), con algunos ajustes que expondremos en la siguiente sección. Como ya señalamos, aunque es posible desarrollar un Índice de densidad del Estado con más servicios esenciales, no todos pudieron ser incluidos debido a las limitaciones en la disponibilidad de información y la dificultad para obtener mayores niveles de inferencia (desagregación hasta el nivel distrital).

Para este informe estamos considerando únicamente las primeras cuatro dimensiones (con un peso de 1/4), debido a que el acceso a un DNI ha al-

canzado niveles cercanos a la universalidad. Si bien este es un indicador muy importante, hemos decidido excluirlo de la evaluación del IDE 2017 - 2024.

Cabe resaltar que para este informe estamos ampliando el número de servicios básicos considerados para el IDE, incorporando dos dimensiones con creciente relevancia: conectividad y seguridad ciudadana. De igual modo, estamos incorporando nuevos indicadores de dan cuenta del nivel de accesibilidad de la población a los servicios y que complementan la información que ofrece cada dimensión. A este nuevo índice, le denominamos IDE+ y nos permite una mirada más comprehensiva de la densidad del Estado.

Dimensiones del IDE+

Dimensión	Indicador	Umbrales [Mínimo, Máximo]	Peso
Salud	Número de médicos cada 10,000 habitantes*	[0, 34.5]	1/12
	% de la población que tarda menos de 1 hora en llegar al centro de salud más cercano, utilizando las vías y medios más eficientes**	[0, 1]	1/12
Educación	Tasa de asistencia a secundaria de niños y niñas entre 12 y 16 años*	[0, 1]	1/12
	% de la población que tarda menos de 1 hora en llegar a la escuela secundaria más cercana, utilizando las vías y medios más eficientes**	[0, 1]	1/12
Agua y saneamiento	Porcentaje de viviendas con acceso a agua y saneamiento*	[0, 1]	1/6
Electricidad	Porcentaje de viviendas con acceso a electricidad*	[0, 1]	1/6
Conectividad	% de personas que vive en un CCPP que tiene acceso a la red móvil 4G o 5G que incluye mensajes de voz, SMS, MMS e internet móvil.**	[0, 1]	1/12
	% de la población que tarda menos de 1 hora en llegar a la ciudad de más de 20,000 habitantes más cercana, utilizando las vías y medios más eficientes**	[0, 1]	1/12
Seguridad	Número de policías cada 100,000 habitantes**	[0, 1]	1/12
	% de la población que tarda menos de 1 hora en llegar a la comisaría más cercana, utilizando las vías y medios más eficientes**	[0, 1]	1/12

(*) Estos indicadores fueron utilizados en el IDE comparable entre los años 2017 – 2024;
(**) Estos indicadores corresponden a los nuevos indicadores que corresponden a indicadores complementarios y nuevas dimensiones, que constituyen el IDE+.
Fuente: elaboración propia.

Siguiendo la metodología de cálculo del IDE propuesta en PNUD en 2009, cada indicador se normaliza en una escala de 0 a 1, tomando en consideración umbrales mínimos y máximos establecidos por el PNUD (Ver Tabla B.1). El IDE se calcula como el promedio ponderado de las dimensiones que lo conforman. En el caso de las dimensiones con más de un indicador, cada dimensión se calcula como el promedio simple de los indicadores estandarizados.

METODOLOGÍA

Indicadores de accesibilidad

Los indicadores de accesibilidad están asociados al tiempo promedio de acceso desde un centro poblado, hasta el servicio público estratégico más cercano (institución de educación secundaria, centro de salud, estación policial o ciudad con más de 20,000 habitantes).

Estos modelos utilizan un modelo de costo-distancia basado en Sistemas de Información Geográfica (SIG) y que utilizan como insumo principal la “superficie de fricción” que representa espacialmente el costo o resistencia que implica atravesar cada celda o pixel del territorio. Este costo está definido como el tiempo estimado en minutos requerido para desplazarse a través de cada celda rasterizada, considerando múltiples factores: tipo de superficie vial, pendientes del terreno, y áreas sin caminos (zonas de tránsito peatonal), hidrografía, entre otros. En esta etapa se asignan costos específicos (tiempos en minutos por cada metro recorrido) a cada celda del ráster generado, considerando los múltiples factores que inciden directamente en la movilidad y accesibilidad territorial.

El algoritmo implementado en QGIS sigue un flujo de trabajo estandarizado para determinar las rutas de menor tiempo de desplazamiento entre cada centro poblado y un servicio estratégico específico (escuela secundaria, centro de salud, es-

¹¹ PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I: las brechas en el territorio. Lima, PNUD, 2010.
¹² El IDE mide el acceso a servicios básicos, más no la calidad del acceso a dichos servicios, debido principalmente a la falta de información relevante que permita hacer estimaciones a nivel sub-nacional.
¹³ Según la Encuesta Nacional de Programas Presupuestarios, ENAPRES (2023), el 98.9% de la población cuenta con DNI.

tación de policía o ciudad con más de 20,000 habitantes). Luego se realiza una integración final, que se realiza utilizando la función ráster “suma condicional” en QGIS, donde cada celda del ráster final recibe el valor del costo unitario más bajo disponible en cualquiera de las capas integradas. Este ráster unificado (Ráster de Superficie de Fricción) representa, por tanto, el tiempo mínimo necesario para atravesar cada celda del espacio territorial estudiado.

La etapa central del proceso utiliza el algoritmo de coste acumulado (cost distance), que calcula el tiempo mínimo de viaje desde cada punto de servicio (escuela, centro de salud o estación de policía) considerando la superficie de fricción como resistencia al movimiento. Este cálculo genera dos productos ráster: un mapa de tiempo acumulado (Time) que indica la duración del desplazamiento desde cualquier punto hasta el servicio más cercano, y un ráster de direcciones (Backlink) que registra la trayectoria óptima. La precisión de este modelo radica en su capacidad para incorporar variables geográficas complejas que afectan la movilidad, ofreciendo resultados más realistas que los enfoques de distancia euclidiana.

Una vez calculados los tiempos mínimos de desplazamiento desde los centros poblados hacia cada uno de los servicios estratégicos, se integraron estos resultados con los datos censales más recientes (a nivel de centro poblado). Este procesamiento permitió estimar indicadores clave de accesibilidad, específicamente el porcentaje de la población que enfrenta tiempos de viaje superiores a 60 minutos para alcanzar estos servicios esenciales, desagregados a nivel de distrito.

La incorporación de estos indicadores permite complementar la información de cada dimensión añadiéndole un componente de accesibilidad de la población del distrito. Tomando en consideración que la población en cada distrito – en particular en zonas rurales – se encuentra dispersa en el territorio, se hace necesario incorporar la noción de accesibilidad, ya que esto permite aproximarnos a la noción de una cobertura efectiva de los servicios públicos. Este indicador nos permite conocer no solamente la presencia, por ejemplo, de centros de salud en el territorio, sino también sobre las dinámicas y el costo-tiempo de desplazamiento en las que ha de incurrir la población para acceder a dicho centro de salud.

Salud

La metodología tradicional (IDE) incorpora la cobertura en salud, entendida como el número de médicos por cada 10,000 habitantes. Este indicador nos permite tener una mirada a la presencia suficiente de recursos humanos médicos en el territorio. La estandarización de este indicador considera como umbral superior 34.5 médicos por cada 10,000 habitantes, que coincide con el promedio de países de la OECD según cifras del Banco Mundial (2020). Los datos de este indicador provienen

de registros administrativos proporcionados por el Ministerio de Salud del Perú (2024).

En el cálculo el IDE+, se incorporó el indicador de accesibilidad a servicios de salud, que mide el porcentaje de la población de cada distrito que tarda más de una hora en llegar al centro de salud más cercano. El cálculo de este indicador se realiza a partir del modelo de accesibilidad descrito previamente aplicado a centros de salud. Este indicador complementa al indicador anterior al brindar una noción de cobertura efectiva de los servicios de salud para la población de cada distrito.

Educación

El indicador tradicional de educación es la tasa neta de asistencia a secundaria, que se mide como el porcentaje de niños y niñas entre 12 y 16 años que están matriculados en la educación secundaria. El cálculo de este indicador sigue el método de estimación sintética de Rao y Ghosh (1994), que se trata de una técnica estadística de áreas pequeñas que permite obtener estimaciones para dominios o áreas menores.

Esta técnica para obtener indicadores sintéticos a escala distrital, parte de la información existente a escala departamental en las encuestas de hogares de la variable objetivo. Luego, a través del uso de registros administrativos o información censal, se identifica una variable complementaria (pivote) que permita explicar la distribución de la variable objetivo al interior de cada departamento. Finalmente, se aplica el coeficiente de distribución a la estimación inicial a nivel departamental para obtener el resultado distrital.

En particular, en la ENAHO se estima la proporción de niños y niñas entre 12 y 16 años a nivel regional para el período 2017 – 2024. Seguidamente se estima una variable pivote a nivel de distrito calculada usando el censo de población (2017), que nos permitirá distribuir la información regional entre los distritos para el mismo período. Esta variable pivote se estimó como el promedio distrital de tres variables: porcentaje de jefes de hogar alfabetos, promedio del logro educativo de los jefes de hogar (estandarizado usando un umbral máximo de 16 años de educación) y el % de la población que vive en zonas rurales. La variable pivote nos permitió calcular un coeficiente de distribución que es igual a la ratio del valor del pivote a nivel distrital y el valor del pivote a nivel de región. Este coeficiente nos permitió la asignación distrital para el período 2017 – 2024.¹⁴

En el cálculo el IDE+, se incorporó el indicador de accesibilidad a centros educativos, que mide el porcentaje de la población de cada distrito que tarda más de una hora en llegar a una escuela de educación secundaria. El cálculo de este indicador se realiza a partir del modelo de accesibilidad descrito previamente aplicado a centros de salud. Este indicador complementa al indicador de matrícula escolar al brindar una noción de cobertura efectiva de los servicios educativos para la población de cada distrito.

Agua y saneamiento

Esta dimensión incluye dos servicios públicos (sub-indicadores), el acceso al agua potable (red pública dentro o fuera de la vivienda, pilón de uso público) y acceso a una instalación sanitaria (red pública dentro y fuera de la vivienda, letrina con tratamiento, pozo séptico, pozo ciego o negro). Este indicador mide el porcentaje de viviendas que cuentan con los servicios de agua y saneamiento, lo que se constituye como un requerimiento básico que representa lo mínimo que el Estado debe proveer en cuanto a servicios de agua y saneamiento.

Para estimar los datos distritales para el período 2018-2024, se realizó primero una estimación a nivel distrital utilizando los datos censales y de la ENAHO, de tal manera de identificar el mejor modelo predictivo posible que luego nos permita capturar la variabilidad distrital de la información para los siguientes años.

Se desarrolló la técnica de bosques aleatorios (Random Forest) para predecir la distribución del indicador de agua y saneamiento a nivel de distrito. El modelo se construyó utilizando variables regionales procedentes de la ENAHO (porcentaje de hogares con acceso a agua y saneamiento, nivel de ruralidad a nivel regional), variables de población proyectadas regionales y distritales (INEI), variables regionales y distritales invariables en el tiempo (porcentaje de hogares con acceso a agua y saneamiento (2007), población censal (2007), porcentaje de ruralidad, accesibilidad, altitud, concentración población, si es capital de distrito, entre otros).

Una vez calibrado el modelo, se realizó una predicción para todos los distritos para el período 2018 – 2024, utilizando las variables explicativas actualizadas para cada año según ENAHO y las proyecciones de población.

Electrificación

El componente de electrificación está asociado al acceso a oportunidades de empleabilidad y aumento de la productividad laboral, así como al acceso a la información y las comunicaciones. Este indicador mide el porcentaje de viviendas con acceso a electricidad. La estimación de este indicador sigue los mismos pasos del indicador de agua y saneamiento.

Conectividad

La conectividad tanto física, como digital, está estrechamente relacionada a ampliar las opciones y libertades de las personas. Por un lado, la conectividad digital juega un rol cada vez más importante en el desarrollo humano, permitiendo por ejemplo, el acceso a plataformas educativas, a través de servicios de telemedicina, o a oportunidades laborales. Por otro lado, la conectividad física permite aumentar las posibilidades de empleabilidad, participar en mercados laborales más amplios o acceder a créditos, nuevas tecnologías y conocimientos que permiten aumentar la productividad laboral.

Esta dimensión cuenta con dos indicadores. El primero se refiere al porcentaje de personas que viven en un centro poblado con acceso a una red móvil 4G o 5G. La información se obtuvo de registros administrativos del Organismo Supervisor de Inversión Privada en las Telecomunicaciones (OSIPTEL), sobre la “cobertura de servicio móvil por empresa operadora”.

El segundo es un indicador de accesibilidad que mide el porcentaje de la población de un distrito que vive a más de una hora de una ciudad de más de 20,000 habitantes. Este indicador nos permite identificar la población que vive lejos de centros poblados que tienen una masa crítica de población que permite acceder no solamente a mercados y por consiguiente a oportunidades de empleabilidad o laborales, sino que permite el acceso a mercados de bienes y servicios que soportan la productividad.

Seguridad

En los últimos años la violencia de origen delincuencial ha venido aumentando significativamente en el Perú y se ha convertido en uno de los principales problemas para la vida de las personas y para el Estado, por lo que la seguridad se ha convertido en un servicio público fundamental para el desarrollo humano.

Esta dimensión incorpora también dos indicadores complementarios. Por un lado, la cobertura policial, que se analiza a partir del indicador del número de policías cada 100,000 habitantes. Para el cálculo de este indicador se utilizó la información del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, que incluye información del total de la fuerza policial incluyendo a oficiales y sub-oficiales con funciones operativas o administrativas.

Por otro lado, se incorporó el indicador accesibilidad a comisarías, que mide el porcentaje de la población en un distrito está a un rango de tiempo de más de una hora de la comisaría más cercana. El cálculo de este indicador se realiza a partir del modelo de accesibilidad descrito previamente. Este indicador complementa al indicador cobertura policial al ofrecer información más específica sobre la presencia de la policía en el territorio.

¹⁴ Nótese que este coeficiente de asignación es fijo a lo largo del tiempo, por lo que se asume que la distribución es constante.

PRINCIPALES RESULTADOS

El PNUD Perú publicó por primera vez el IDE en el Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. En dicha ocasión se elaboró el índice con información del año 2007, generando mediciones a escala departamental y provincial. Además, se realizó una comparación respecto del año 1993 para todos los componentes del IDE, salvo el de identidad, en vista de que el censo de dicho año no incluyó una pregunta sobre esta materia.

El informe de 2009 mostró que, en el periodo intercensal 1993-2007, el IDE tuvo un incremento del 34%, mientras el IDH para el mismo periodo solo se incrementó en un 5%. De los componentes del IDE, los que tuvieron mayor crecimiento entre 1993 y 2007 fueron los servicios de educación (62%) y de salud (61%), en tanto que electrificación y saneamiento alcanzaron un 35% y 30%, respectivamente.

Una segunda medición del IDE, con información del año 2012, fue realizada como parte del Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Un hallazgo clave de este informe fue que las provincias con IDE más alto se encontraban en un continuo territorial a lo largo de la costa y las estribaciones occidentales de la cordillera de los Andes, la sierra central, las provincias del sur de la Amazonia y otras con un mayor grado de urbanización. En cambio, los valores más bajos se hallaban en la selva norte y central, en los Andes del norte y centro sur, y en la sierra sur hasta el altiplano.

Para el período 2007-2012, el IDE tuvo un incremento del 15%, equivalente a un 2.8% anual, tasa anual de mejora superior a la mostrada en el período 2007 – 1993. Durante este período el IDH aumentó en un 28% (creció a una tasa anual de 5.1%), debido principalmente a un importante cambio en el ingreso per-cápita (86%). De los componentes del IDE, los que tuvieron mayor crecimiento entre 1993 y 2007 fueron los servicios de salud (37%) y saneamiento (23%), en tanto que electrificación y educación alcanzaron un 16% y 15%, respectivamente.

Por otro lado, la mayor concentración de provincias ubicadas en el rango de valores medios del IDE con valores relativamente superiores al IDH, reflejaba los lentos avances que iba alcanzando el Estado en la cobertura de los servicios esenciales en zonas históricamente pobres, predominantemente rurales y tradicionalmente desatendidas. Esto parecía indicar que “la provisión de servicios básicos precede a cambios estructurales más profundos, como los revelados por las variables ingreso, logro educativo y esperanza de vida”. Finalmente, a nivel de componentes del IDE, el de identidad ya tenía niveles muy altos en casi todo el país. En menor grado, pero también con valores altos, estaba la educación. En contraste, el componente de salud mostraba los niveles más bajos -salvo algunas provincias costeras-, mientras electricidad y saneamiento presentaban valores más heterogéneos.

La tercera medición del IDE se realizó con información del año 2017 y se publicó con el Informe “El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú” del año 2019. Esta encontró que entre el año 2007 y el 2017 el IDE tuvo una tasa promedio anual de crecimiento de 1.26%. Esta versión nuevamente proporcionó el detalle del IDE a escala provincial, encontrando, al analizar estos resultados de forma global, una asociación positiva entre el IDE e IDH, con un coeficiente de correlación lineal relativamente alto de 0.6016. Sin embargo, cuando se analizaron solo las 16 provincias con mayor población (sin contar Lima y Callao) dicho coeficiente de correlación fue mucho más alto (0.8343). En cambio, esta correlación se debilita conforme nos movemos hacia provincias con menor población. De acuerdo con el Informe, esto sugería que “en un contexto de mayor concentración poblacional y urbanización, los servicios provistos por el Estado poseen una mejor calidad; y tienden a generar un impacto sobre las oportunidades y capacidades”.

Las distintas ediciones del IDE han mostrado la gran capacidad de dicho índice para mostrar las brechas existentes en el territorio en materia de servicios básicos necesarios para el desarrollo humano. La construcción del índice en escala distrital (y su agregación a nivel provincial y departamental) en el informe de 2025 puede ofrecer, a distintos actores y tomadores de decisión, información clave al momento de definir las prioridades de políticas diferenciadas e intervenciones de alcance territorial con mirada de mediano y largo plazo, en particular por las series que hemos podido elaborar para mostrar las trayectorias del IDE en cada circunscripción.

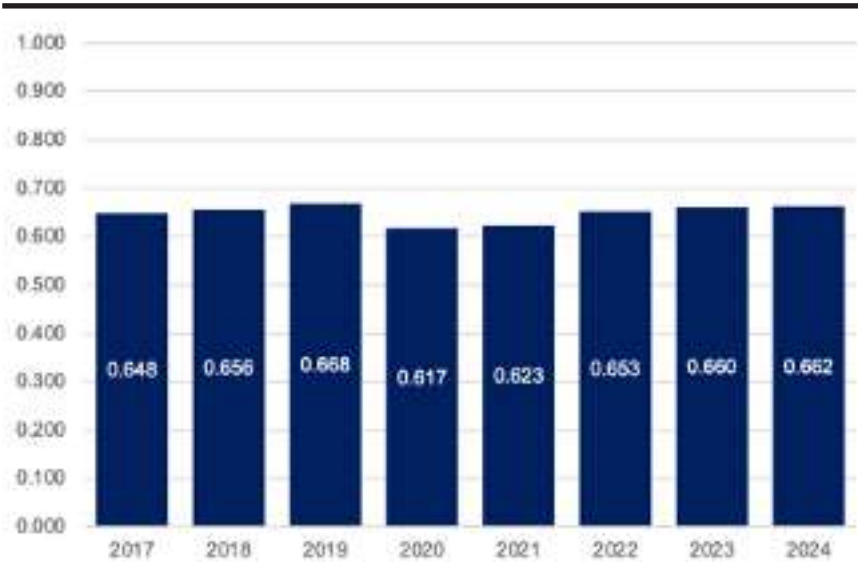
También, como veremos a continuación, esta nueva edición del IDE coincide con las anteriores mediciones respecto a su relación con el IDH. Teniendo en cuenta la distinción existente entre los medios (los servicios) y los fines (las capacidades y funcionamientos) valiosos en la vida de las personas, mientras el IDE llama la atención y mide la concurrencia territorial de los primeros, esos medios o servicios básicos, el IDH remite a lo que hemos denominado la secuencia del desarrollo humano, visibilizando el impacto de los medios o servicios sobre el bienestar y la vida digna de las personas, es decir, sobre el desarrollo humano.

A continuación, presentamos los resultados más relevantes sobre el IDE para el período 2017 - 2024. Cabe indicar, que el PNUD estará poniendo esta información en una plataforma online a fin de facilitar su búsqueda y consulta.

El IDE para el año 2024 fue 0.764, lo que representó un crecimiento de 5.8% con respecto al 2017 (o una tasa promedio anual de 0.8%). El 82% de la variación en el IDE es explicada por el aumento en el indicador de salud. Entre el 2017 y el 2024, el número de doctores por cada 10,000 habitantes aumentó de 13.1 a 17.8. El gráfico siguiente muestra la evolución del IDE nacional.

Evolución del IDH Nacional

FIGURA B.1



Fuente: elaboración propia.

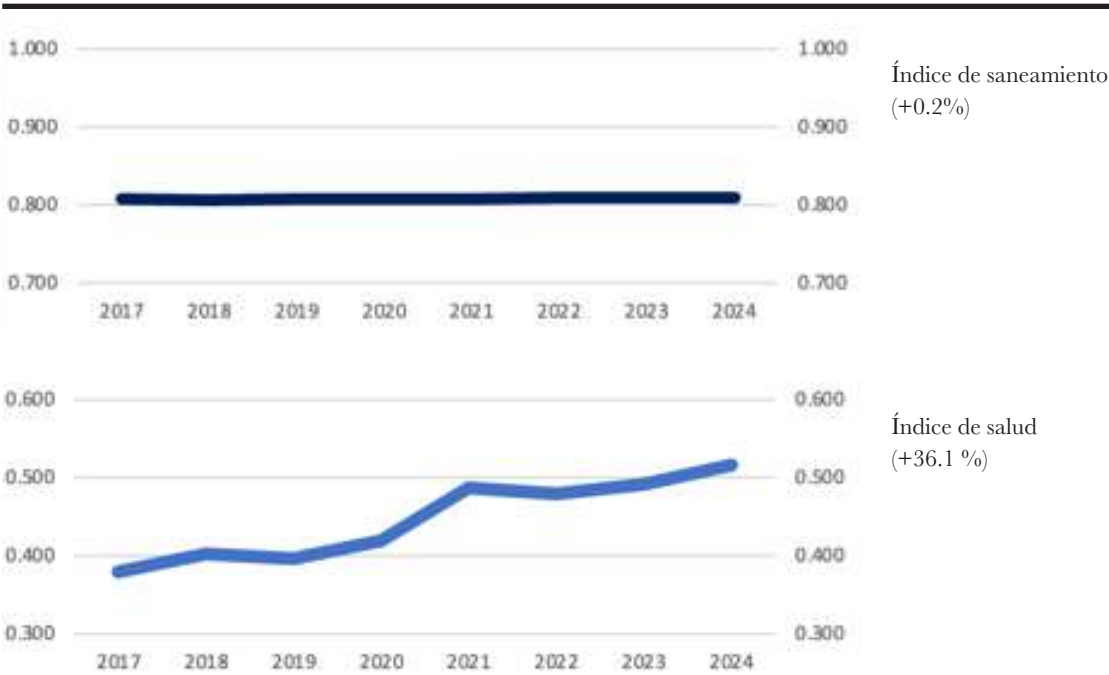
Componentes del IDE

En cuanto al comportamiento de los componentes del IDE, no encontramos mayores cambios para el período 2017-2024 en saneamiento (0.2%) ni en electrificación (0.5%), tanto a nivel nacional como regional. En cuanto al indicador de educación, observamos que, si bien la pandemia tuvo un efecto negativo sobre la tasa neta de asistencia escolar a secundaria (-5.8% entre 2019 y 2020), esta

logró recuperarse en los últimos años logrando un crecimiento de 2.9% para el período 2017-2024. Finalmente, as cifras del MINSA muestran un aumento de más de 36% en el número de doctores por habitante (2017 – 2024). Este crecimiento fue significativamente mayor durante el período (2020-2021), lo que evidencia una importante respuesta del sector salud ante la crisis por COVID-19. El gráfico siguiente muestra la evolución de los componentes del IDE para el período 2017 – 2024.

Evolución de los componentes del IDE (2017 – 2024)

FIGURA B.2 Parte 1



Fuente: elaboración propia.

¹⁵ PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I: las brechas en el territorio. Lima, PNUD, 2010, p. 45.

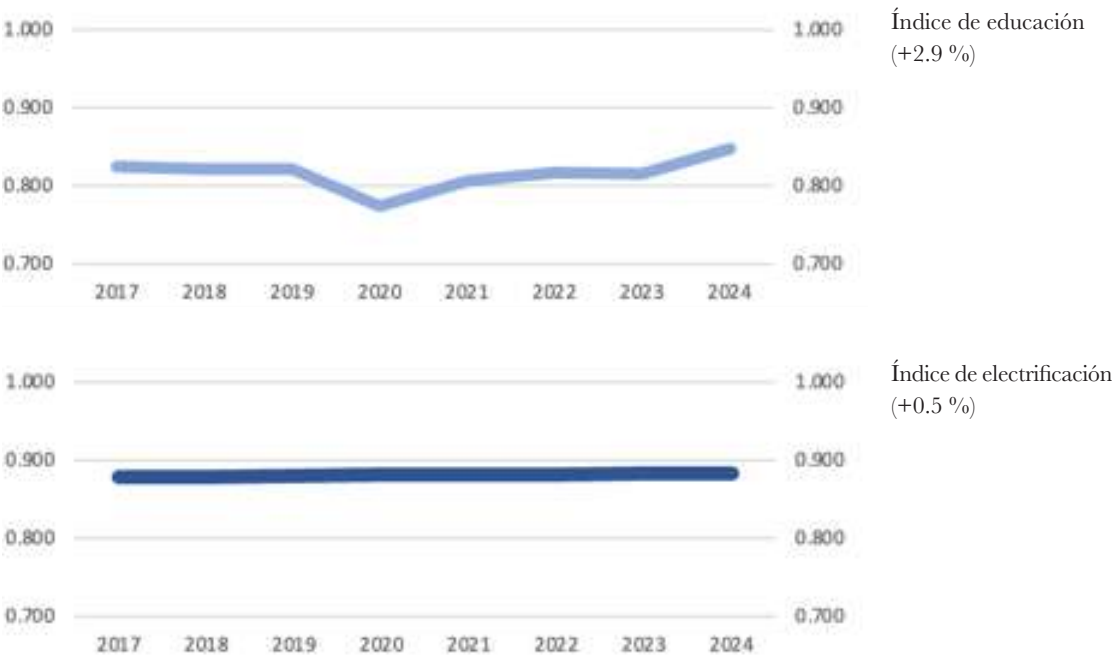
¹⁶ PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013 Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible Lima.

¹⁷ Ibid. / ¹⁸ Ibid

¹⁹ PNUD. El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú. Lima, PNUD, 2019.

Evolución de los componentes del IDE (2017 – 2024)

FIGURA B.2 Parte 2



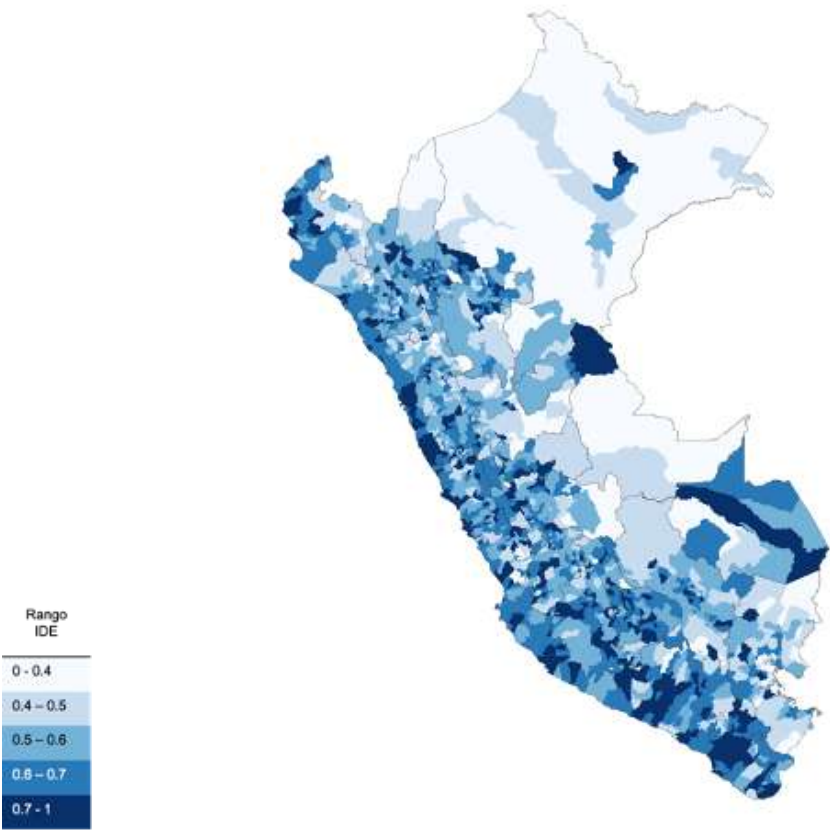
Fuente: elaboración propia.

Heterogeneidad del IDE

De manera similar al IDEH, los datos de IDE nos muestran una enorme y persistente heterogeneidad en el territorio. En promedio, los distritos tienen un IDE de 0.601, con una desviación estándar de 0.1283. El valor mínimo es de 0.189 (distrito de Ca-huapanas en la provincia Datem del Marañón, re-gión Loreto) y el máximo de 0.9824 (distrito de Are-quipa en la provincia de Arequipa, región Arequipa).

Índice de desarrollo humano a nivel distrital en el año 2024

FIGURA B.3

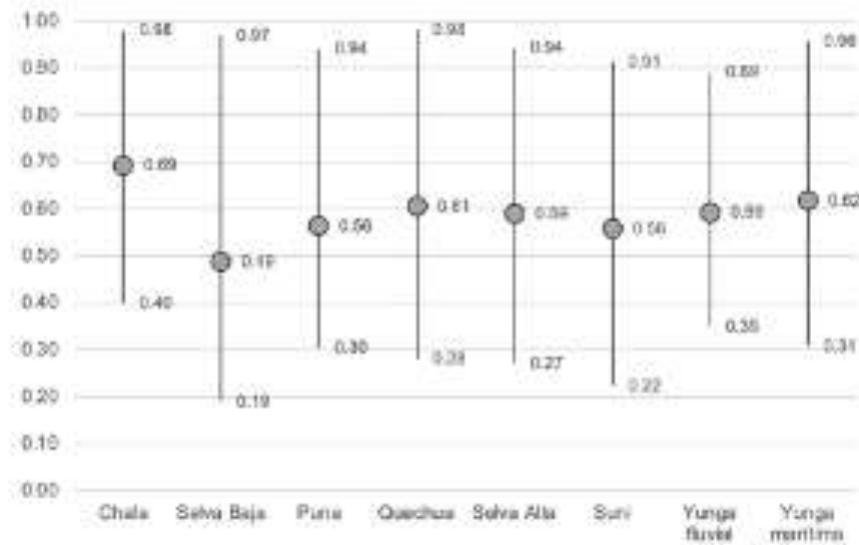


Fuente: Elaboración propia.

Encontramos importantes diferencias en la densidad del Estado entre regiones naturales. Estas diferencias son persistentes en el tiempo y se arrastran desde los primeros informes que discuten la densidad del Estado. Las cifras para el 2024, muestran que la población que habita en los distritos de la Costa tiene en promedio un IDE 18% mayor que el promedio (0.693 frente a 0.585). Por el contrario, la región natural con una menor densidad del Estado es la Omagua (0.488), que tiene un IDE promedio 20% por debajo de las demás regiones naturales. (ver figura B.4)

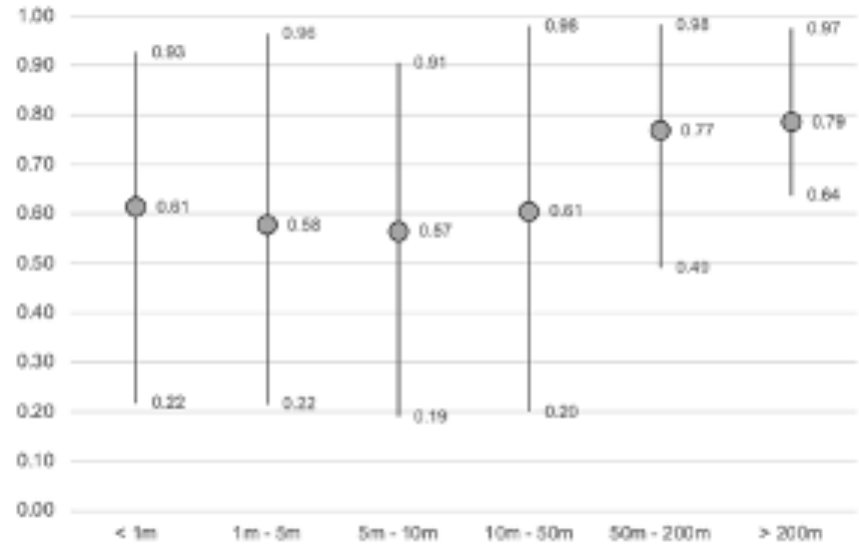
Por otro lado, el tamaño de la población de los distritos es también central para explicar la densidad del Estado. Los distritos con más de 50,000 habitantes tienen en promedio un IDE 31% mayor que los demás. No encontramos mayor diferencia entre grupos de distritos de distintos tamaños . En el mismo sentido, los datos nos muestran evidencia de las dificultades de llegar con diversos servicios públicos a los distritos dispersos y con baja densidad poblacional, así como con limitada accesibilidad. (ver figura B.5)

FIGURA B.4 Distribución del IDE distrital (2024) por región natural



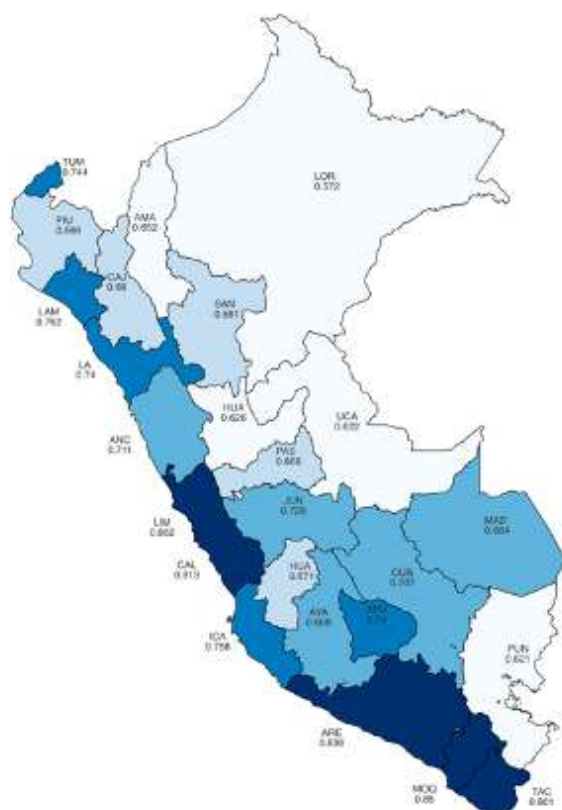
Fuente: Elaboración propia.

FIGURA B.5 Distribución del IDE distrital (2024) por tamaño del distrito



Fuente: Elaboración propia.

²⁰ Se consideraron distritos con menos de 1,000 habitantes (17.6%), entre 1,000 y 5,000 habitantes (39.1%), entre 5,000 y 10,000 habitantes (16.8%), entre 10,000 y 50,000 habitantes (19.3%), entre 50,000 y 200,000 habitantes (5.7%) y distritos con más de 200,000 habitantes (1.5%).



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, encontramos una alta heterogeneidad entre regiones. Las regiones con una menor densidad del Estado son Loreto (0.572), Puno (0.621), Ucayali (0.622), Huánuco (0.626) y Amazonas (0.652), regiones con una alta concentración de distritos ubicados en Amazonía. Por su parte, las regiones de la Costa Central como Lima (0.862) y Callao (0.913), y de la Costa Sur (Moquegua, Tacna y Arequipa) son las que tienen una mayor densidad del Estado (0.85, 0.801 y 0.836 respectivamente). (ver figura B.6)

como la efectividad del Estado (normalizada) en todos los dominios (set de intervenciones posibles). La densidad del Estado es una función creciente de la efectividad del Estado ($\tilde{e}_j^i$) en cada intervención, ponderada por el peso de cada intervención (w^i).²³

$$d_j^\theta = \left[\sum_{i=1}^n w^i (\tilde{e}_j^i)^\theta \right]^{\frac{1}{\theta}}$$

Discontinuidad del Estado

Como hemos visto, el Estado no puede siempre llegar con la misma efectividad a todos los peruanos creando bolsones de exclusión que afectan las oportunidades de las personas. O'Donnell (2010) define la discontinuidad como la presencia y capacidad de respuesta heterogénea del Estado frente a las necesidades, demandas e intereses de los ciudadanos en distintos territorios y grupos sociales.²¹

Ceriani y otros²² operativizaron el concepto de discontinuidad y desarrollaron una medida de la discontinuidad del Estado que permita la comparabilidad entre territorios. Los autores definen la efectividad del Estado (e_j^i) en la región (j) en la intervención (i), como una función creciente del nivel de alcance, eficacia o eficiencia del Estado en esa región, en esa intervención específica. Entonces, la densidad del Estado d_j^θ se define a nivel local

El valor de $\theta \in \mathbb{R}^+$ representa la elasticidad de sustitución entre los distintos dominios o intervenciones. Asumiendo por simpleza que $w^i = \frac{1}{n}$, cuando $\theta=1$ la densidad del Estado es la media aritmética de los distintos dominios. Para valores $\theta < 1$, la efectividad del Estado introduce complementariedades entre distintas intervenciones, y se les asigna un mayor peso a las áreas con una menor efectividad.

Para resumir la información de la densidad del Estado a nivel sub-nacional, Ceriani y otros²⁴ definen un Índice de discontinuidad del Estado, que se define como la distribución desigual de la densidad del Estado en el territorio y se mide como el valor absoluto de la diferencia promedio de la densidad entre regiones, normalizada por la densidad en el país (μ^d).

$$D^{\theta} = \frac{1}{m(m-1)\mu^d} \sum_{j=1}^m \sum_{k=1}^m \frac{|d_j^{\theta} - d_k^{\theta}|}{2}$$

Si la densidad del Estado es la misma en todas las regiones, $D^{\theta}=0$, esto indica que el Estado tiene el mismo nivel de alcance en todo el territorio y no hay ninguno excluido. Por otro lado, si el Estado está ausente en todos los territorios, menos en uno, la discontinuidad tendrá el valor $D^{\theta}=1$.

El concepto de discontinuidad nos permite resumir el nivel de disparidad en la efectividad del estado al interior de cada región. Los departamentos con menor discontinuidad (mayor homogeneidad entre distritos) son Tumbes (0.068), Lambayeque (0.075), Ica (0.081) y Apurímac (0.082). Estas regiones se encuentran en el rango medio en términos de densidad del Estado. Por otro lado, las regiones con mayor desigualdad (mayor discontinuidad) son Ucayali (0.165), Loreto (0.147), y Amazonas (0.133), que coincide con aquellas regiones con menor densidad del Estado.

Al hacer un comparativo entre el IDE regional y el grado de discontinuidad de la región, encontramos que las regiones con mayor IDE y menor discontinuidad son Arequipa, Junín, La Libertad,

Ica, Lambayeque, Apurímac y Tumbes, que exhiben un nivel IDE por encima del promedio entre regiones y una discontinuidad por debajo del promedio. Por otro lado, entre las regiones con menor densidad y mayor discontinuidad se encuentran Loreto y Ucayali. (ver figura B.7)

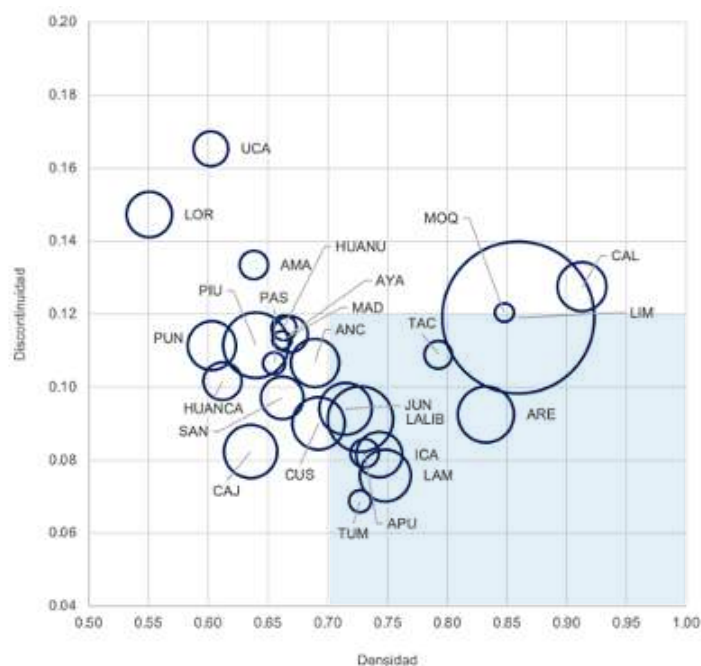
Evolución del IDE y la discontinuidad

La evolución del IDE en promedio ha sido positiva, mostrando un crecimiento promedio nacional de 5.8% para el período 2017 – 2024. A nivel regional, observamos que todas las regiones tuvieron un cambio positivo (con excepción de Ica, que tuvo un ligero retroceso de -0.7%). Las regiones que mostraron un mayor crecimiento fueron Moquegua (11.2%), Junín (+8.8%) y San Martín (8.5%).

Cuando hacemos un análisis comparativo del cambio en la densidad y la discontinuidad, encontramos un conjunto de regiones que tuvieron un aumento significativo de su IDE, que vino acompañado de una reducción en la heterogeneidad en sus distritos. En este grupo de regiones se encuentran Callao, Pasco, Huancavelica, Apurímac, Arequipa, Cusco, Junín, Lambayeque y Cajamarca. Por otro lado, regiones como Ica tuvieron un ligero retroceso en su IDE y un aumento en la heterogeneidad.

Densidad y discontinuidad del Estado (2024)

FIGURA B.7



Fuente: Elaboración propia.

²¹ O'Donnell, Guillermo. Democracy, agency, and the State. Theory with comparative intent. Oxford University Press, 2010.

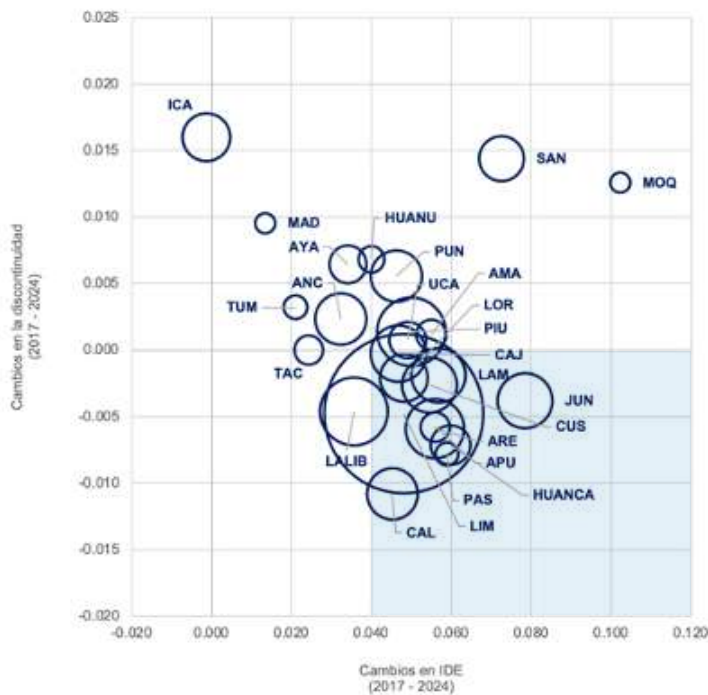
²² Ceriani, Lidia; Lopez-Calva, Luis; y, Restrepo Oyola Samuel. Territorial Inequalities: A Note on State Discontinuity. Policy Research Working, Washington, D.C. World Bank Group, 2025. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/099344406052519571>

²³ Se define $\tilde{e}_{-j}^i$ como la efectividad del estado normalizada (e_{-j}^i). De igual manera la suma del peso de las intervenciones debe ser igual a uno: $\sum_{i=1}^n w_i = 1$

²⁴ Ceriani, Lidia; Lopez-Calva, Luis; y, Restrepo Oyola Samuel. Op. cit.

²⁵ Evaluada para valores de $\theta=0.5$

FIGURA B.8



Fuente: Elaboración propia.

Los cambios en el IDE no han sido uniforme entre distritos. Encontramos que el 77% de los distritos tuvo cambios positivos en la densidad del Estado. De estos, tan solo el 9.4% tuvo cambios importantes, por encima del 7.5%.

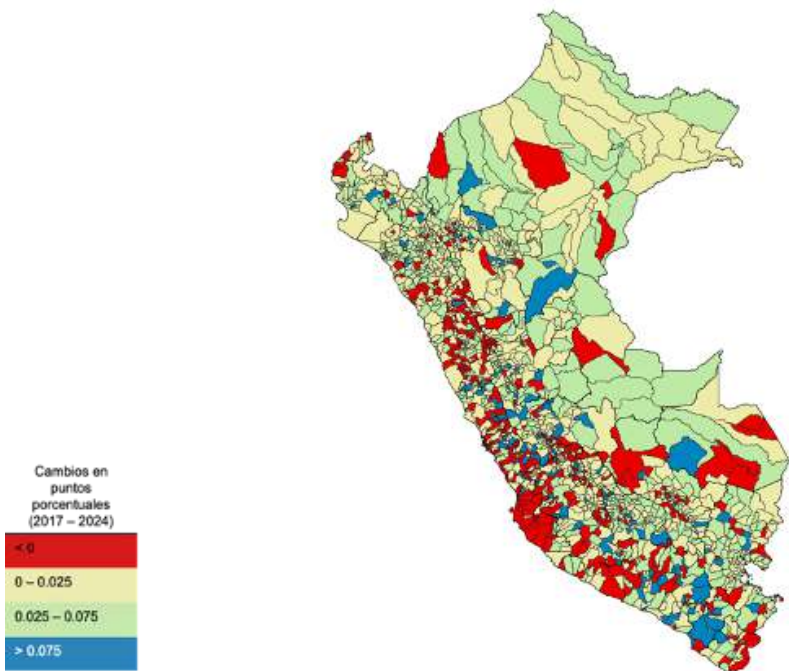
El mapa siguiente, nos muestra los cambios a nivel distrital del IDE durante el período 2017 - 2024. En líneas generales, el número de distritos con un IDE por debajo de 0.5 (rango bajo) bajó de 449 a 375 distritos; mientras que el número de distritos con un IDE por encima de 0.7 (rango

alto), aumentó de 277 a 357, lo que muestra un movimiento positivo de la distribución del IDE a nivel nacional.

Los cambios más importantes se dieron en aquellos distritos que tuvieron un IDE más bajo en el 2017, pero que a la vez tenían al menos 10,000 habitantes y eran más urbanos. En otras palabras, el Estado logró llegar a un grupo de distritos que se encontraban rezagados, pero no lograron llegar a los más excluidos, donde la población es más dispersa y donde hay mayores dificultades para el acceso.

Cambios en el IDE (2024)

FIGURA B.9



Fuente: Elaboración propia.

La relación entre el IDH y el IDE

Como se destacó a lo largo del informe, existe un vínculo teórico claro entre la efectividad del Estado en el territorio y el desarrollo humano. El Estado formula e implementa políticas que contribuyen a la expansión de las libertades, las cuales son la base para la generación de oportunidades y capacidades para las personas.

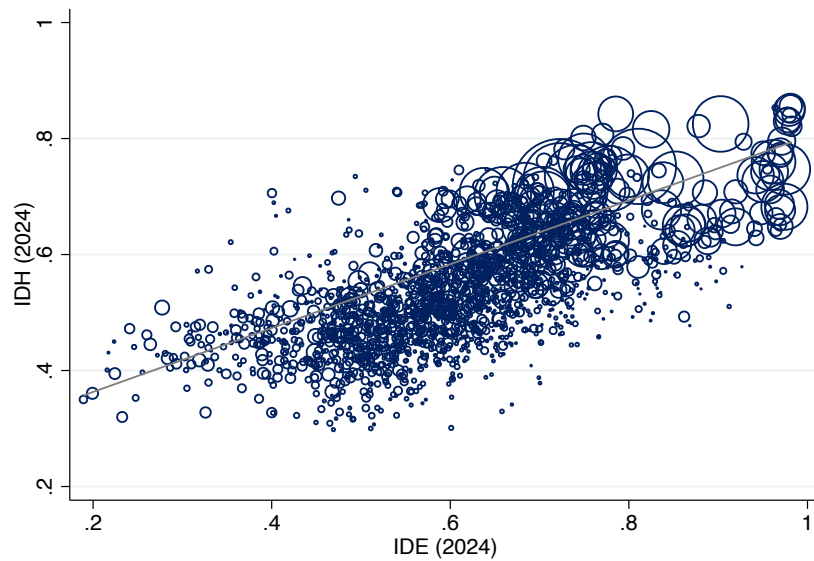
La figura siguiente muestra la relación entre el IDH y el IDE a nivel de distrito para el 2024. La correlación entre ambas es de 0.63 y es estadísticamente significativa. Esta relación es más fuerte en los distritos con mayor población y menos

rurales, lo que enfatiza los hallazgos previos que evidencian la exclusión de distritos con mayor porcentaje de ruralidad, con menor población y más difícil acceso.

A nivel regional, esta relación es mucho más fuerte y significativa, pero da nuevas luces sobre esta relación. Cuatro regiones destacan por mantener un nivel de IDH significativamente más alto que lo que tienen otras regiones con el mismo nivel de IDE. Estas regiones son Loreto, Ucayali, Madre de Dios e Ica. Estas regiones muestran un nivel de ingresos significativamente mayor que el esperado para el nivel de densidad del Estado en sus territorios.

Relación entre IDH e IDE (2024) a nivel de distrito

FIGURA B.10A

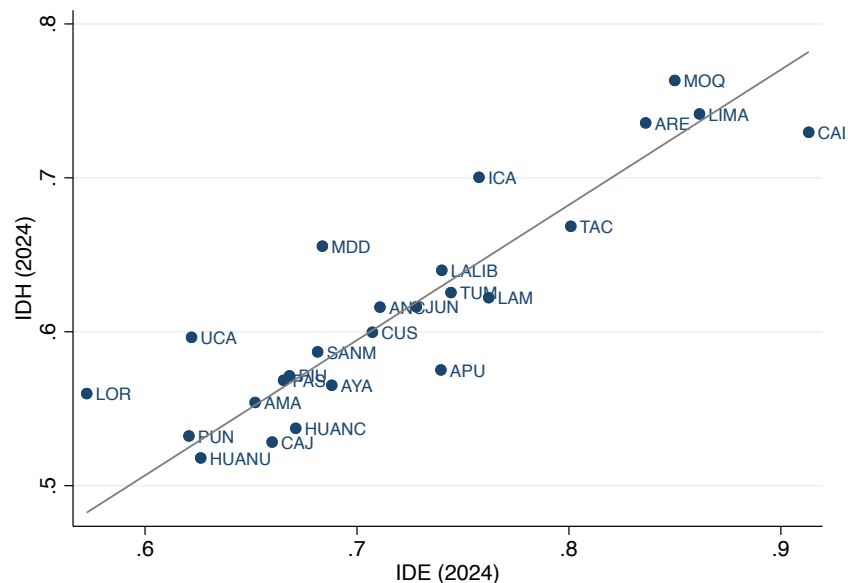


Nota: El tamaño de la burbuja es proporcional a la población del distrito proyectada (INEI, 2024)

Fuente: Elaboración propia.

Relación entre IDH e IDE (2024) a nivel de región

FIGURA B.10B



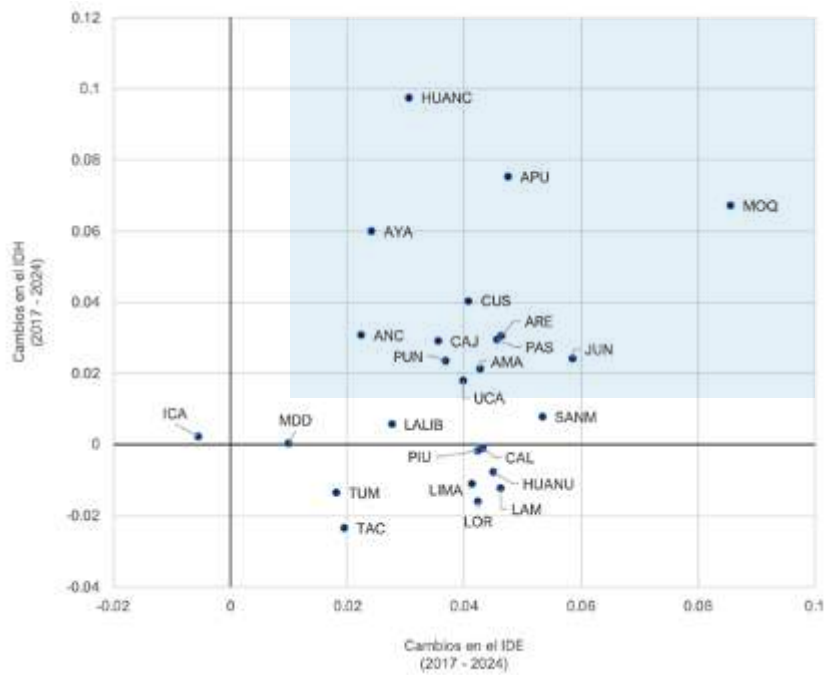
Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la relación entre los cambios en el IDH y los cambios en el IDE es significativamente más baja; es decir, la variación en el IDE tiene efectos heterogéneos sobre el desarrollo humano entendido a partir del IDH. En un primer análisis a nivel regional, encontramos que, si bien en la mayoría de las regiones encontramos cambios positivos en ambos índices,

hay un grupo de regiones que ha experimentado cambios positivos en el IDE, pero que todavía estos cambios no se han traducido en cambios positivos en el IDH. Estas regiones, aún no han logrado recuperarse del todo de los efectos de la pandemia sobre el ingreso. Estas regiones son Tumbes, Tacna, Loreto, Lambayeque, Huánuco y Lima, principalmente.

Cambios en el IDH y el IDE a nivel regional (2017 - 2024)

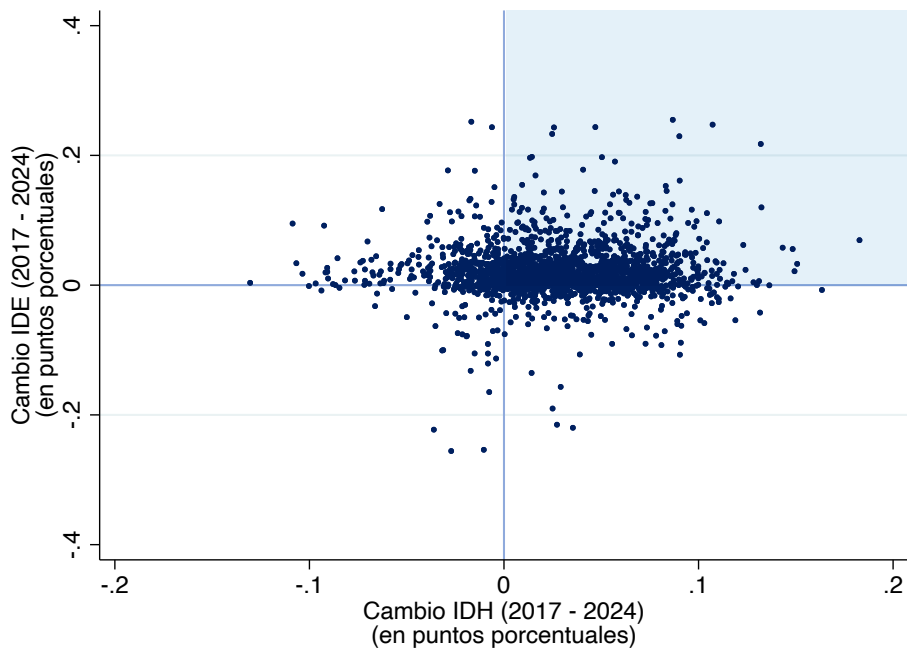
FIGURA B.11A



Fuente: Elaboración propia.

Cambios en el IDH y el IDE a nivel distrito (2017 - 2024)

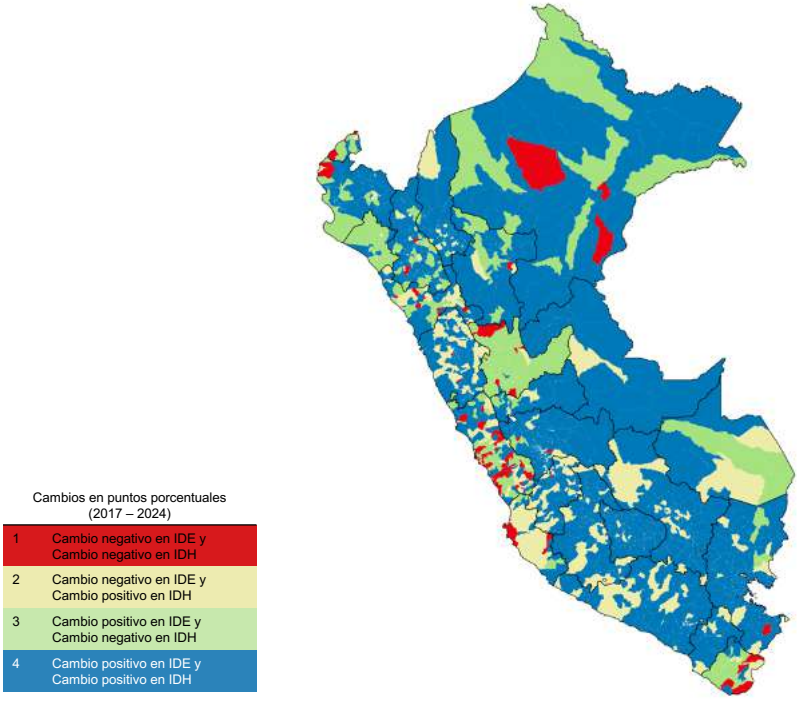
FIGURA B.11B



Fuente: Elaboración propia.

²⁶ Para una descripción de las nuevas dimensiones, los indicadores complementarios y la metodología de cálculo, ver las secciones de medición y de metodología.

FIGURA B.11C Mapa de cambios en el IDH y el IDE a nivel distrito (2017 - 2024)



Fuente: Elaboración propia.

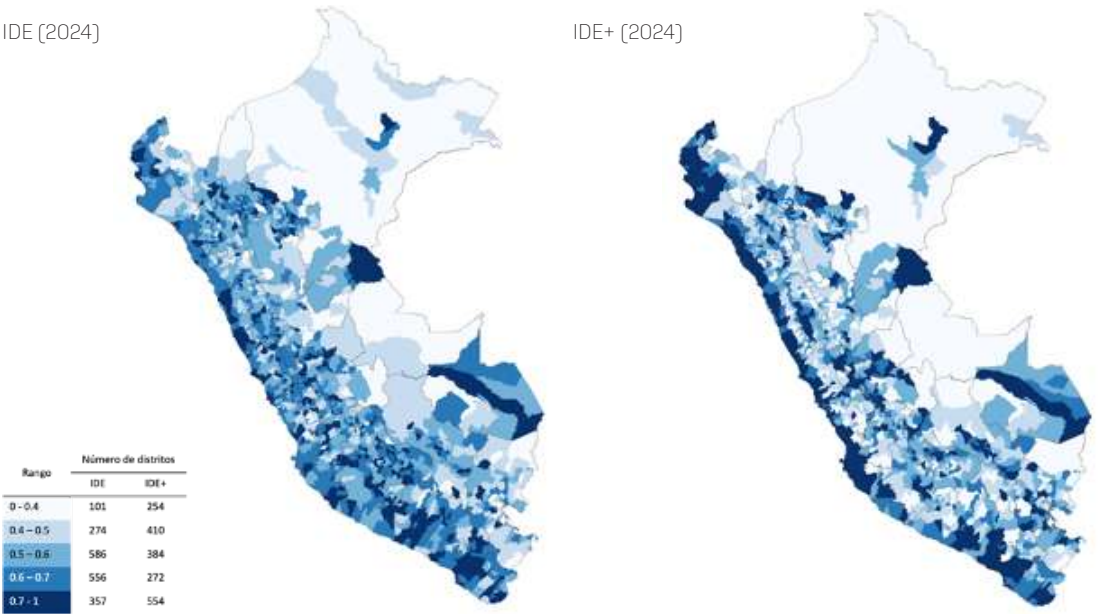
Actualización del IDE. El IDE+

En este informe hemos decidido incorporar dos nuevas dimensiones que responden a servicios básicos fundamentales: la conectividad y la seguridad ciudadana. Adicionalmente, hemos incorporado un conjunto de indicadores que dan cuenta de la accesibilidad a servicios básicos.

La figura siguiente muestra las diferencias entre el IDE y el IDE+. Una primera diferencia es que el IDE+ tiene un valor promedio nacional superior

al IDE (0.813 comparado con 0.763 para el 2024). Una segunda diferencia es que la discontinuidad del IDE+ mayor (0.14 frente a 0.11). Esto se muestra por que los extremos de la distribución del IDE+ son más abultados que la del IDE. Es así que, en el IDE+ encontramos 554 distritos con un IDE+ mayor a 0.7, que representa 55% de distritos más incluidos en esta categoría en relación al IDE (357). Por otro lado, mientras en el IDE+ hay 664 distritos con un IDE+ menor a 0.5, en el IDE tan solo 375 caen en esta categoría.

FIGURA B.12 IDE e IDE+ a nivel de distrito (2024)



Fuente: Elaboración propia.

Los datos del IDE+ nos muestran que, si bien se han logrado importantes avances en la provisión de servicios públicos a la población, existen distritos con baja densidad poblacional que no cuentan acceso a un número importante de servicios públicos. Esto se puede observar en la tabla siguiente en donde el promedio nacional es significativamente mayor que el promedio entre distritos.

Estadísticas de componentes del IDE+

CUADRO B.3

Componente / sub-componente	Promedio nacional (ponderado por población)	Promedio de distritos	Desviación estándar
Agua y saneamiento	0.81	0.66	0.20
Electrificación	0.88	0.77	0.13
Salud	0.68	0.34	0.25
Número de doctores cada 10K habitantes (estandarizado. Min = 0, max = 34.5)	0.52	0.26	0.25
% hogares que tardan más de 60min para llegar a un centro de salud	0.84	0.42	0.45
Educación	0.91	0.82	0.12
Matrícula en secundaria de niños y niñas entre 12 y 16 años)	0.85	0.71	0.17
% hogares que tardan más de 60min para llegar a una escuela secundaria	0.98	0.93	0.11
Seguridad	0.87	0.58	0.29
Número de policías cada 100K habitantes (estandarizado. Min = 0, max = 500)	0.79	0.37	0.40
% hogares que tardan más de 60min para llegar a una comisaría	0.94	0.78	0.31
Conectividad	0.73	0.35	0.36
% de personas que viven en un CCPP con acceso a la red 4G y 5G)	0.82	0.41	0.38
% hogares que tardan más de 60min para llegar a una ciudad de 20K habitantes	0.65	0.29	0.42

Fuente: Elaboración propia.

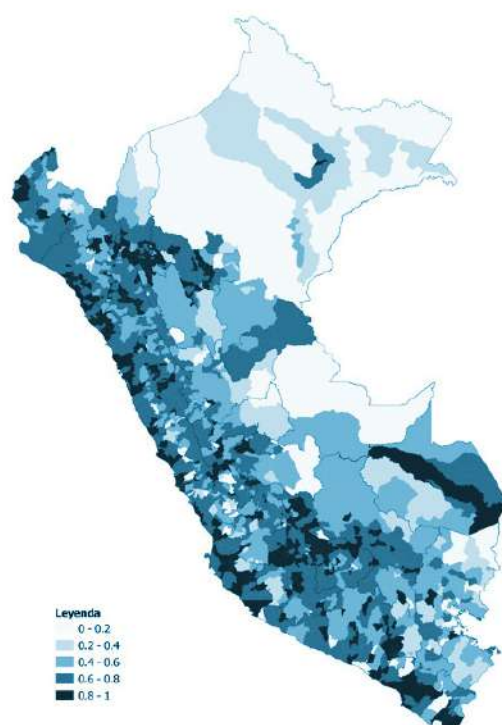
NOTA

Puede acceder a los datos del IDE (a nivel distrital), del IDE+ (a nivel distrital) a través del siguiente enlace

<https://www.undp.org/es/peru/publicaciones/informe-sobre-desarrollo-humano-2025-actuar-confiar-y-conectar-caminos>

Agua y saneamiento

FIGURA B.13

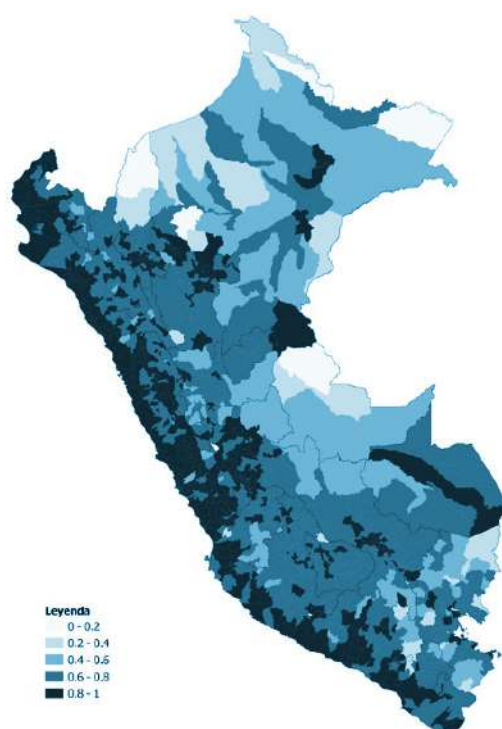


Aproximadamente el 81% de la población accede a agua y saneamiento. Sin embargo, existen regiones como Loreto, donde menos del 50% de la población tiene acceso a este servicio. Por otro lado, existen regiones como Lima y Callao que, si bien tienen alrededor del 90% de su población cubierta con este servicio, dado el tamaño de su población, este porcentaje representa un número importante de hogares. De igual modo, los datos nos muestran que el 18.5% de los distritos (347) tiene a menos del 50% de su población cubierta con estos servicios.

Fuente: Elaboración propia.

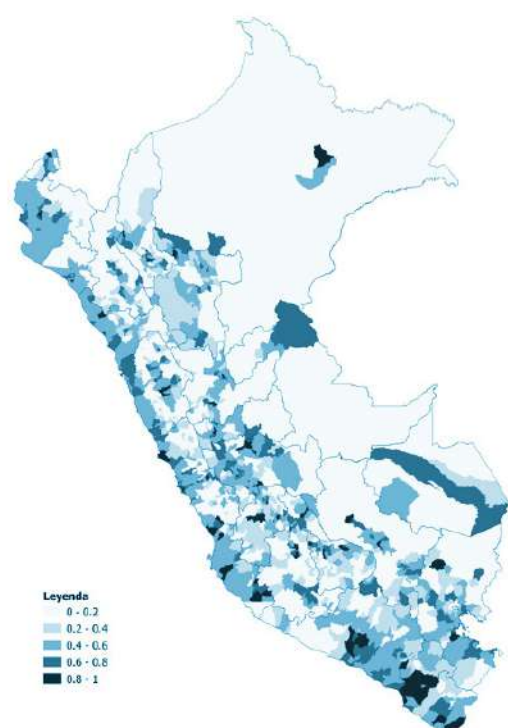
Electrificación

FIGURA B.14



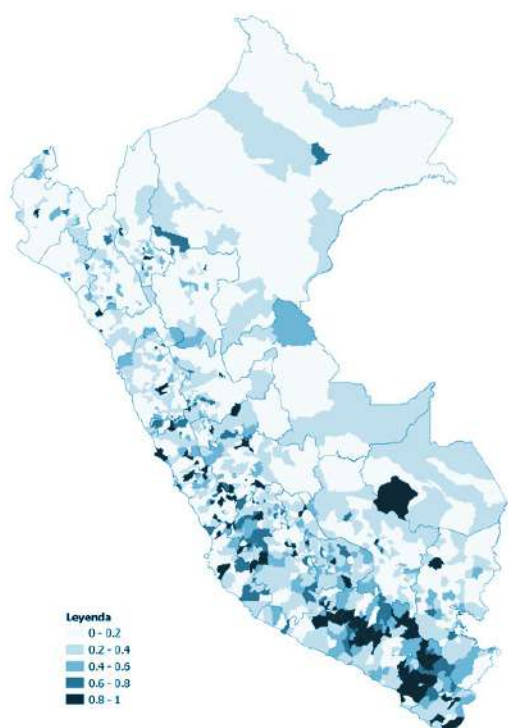
La electrificación ha llegado al 88% de la población. Las regiones con una menor proporción de la población con electrificación son Amazonas (70.3%), Loreto (74%), y Huánuco (75.4%). Encontramos 70 distritos (4% del total de distritos) que tienen a más del 50% de su población sin electricidad. La distribución de la electrificación entre distritos es relativamente homogénea ya que presenta un coeficiente de variación entre distritos de 0.16.

Fuente: Elaboración propia.

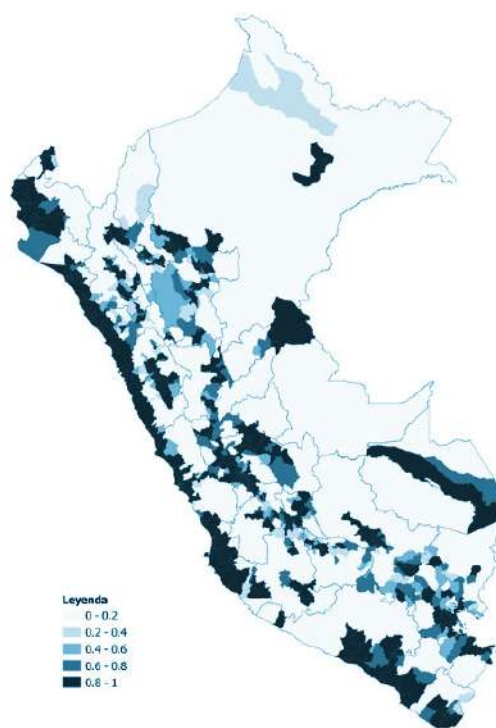


El índice compuesto de salud es el que muestra el nivel de logro más bajo de los componentes del IDE+. El índice alcanza un valor promedio nacional de 0.68. Las regiones con un índice más bajo son Cajamarca (0.406), Loreto (0.406), Amazonas (0.429) y Huánuco (0.452), que contrastan con regiones como Callao (0.937), Lima (0.854) y Moquegua (0.793). La heterogeneidad entre regiones es muy similar entre distritos, donde el promedio es de 0.34 y el coeficiente de variación entre distritos alcanza el valor de 0.94, lo que da cuenta de la heterogeneidad de este índice en el territorio.

Este indicador compuesto, da cuenta de la necesidad del sector de aumentar el número de doctores en las regiones y facilitar el acceso a servicios de salud particularmente en las regiones de la Sierra y la Selva.



Médicos cada 10,000 habitantes
(estandarizado, min = 0, max = 34.5)



Accesibilidad a centros de salud
(% de la población tarda <60 min)

Fuente: Elaboración propia.

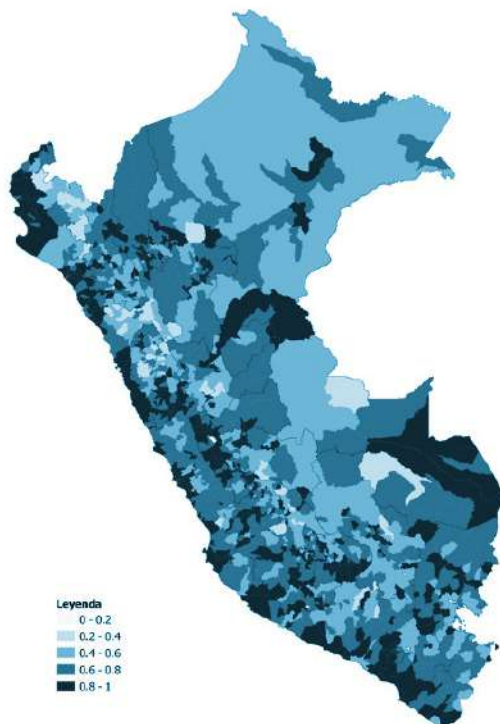
FIGURA B.16



El índice compuesto de educación da cuenta de la cobertura de la educación secundaria en el país, tanto a nivel de matrícula escolar como de acceso a centros educativos de educación secundaria.

Los resultados tanto a nivel regional como distrital muestran un alto nivel de logro y una baja heterogeneidad. A pesar de la esto, la matrícula secundaria sigue siendo un problema serio en muchas regiones donde más del 20% de los niños no están matriculados en secundaria, como es el caso de Huánuco, Huancavelica, Cajamarca, Loreto, La Libertad y San Martín.

Asimismo, encontramos que en el 67% de los distritos, hay un 20% o más de los niños entre 12 y 16 años que no está matriculado en secundaria, lo que tiene serios efectos en el desarrollo humano.

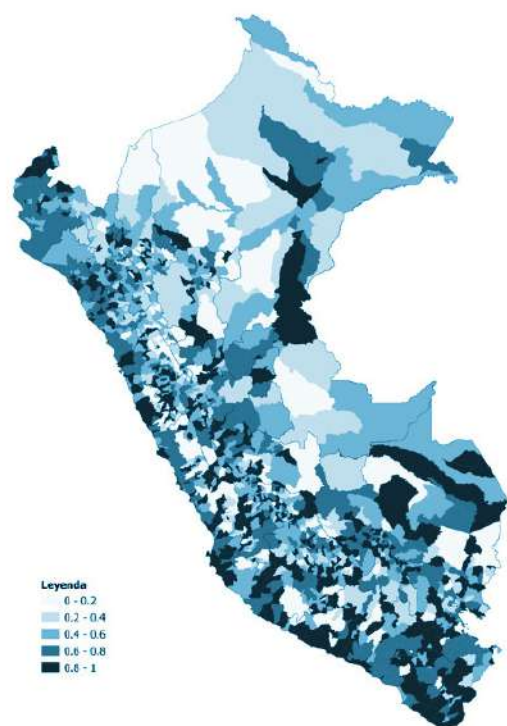


Matrícula en secundaria 12-16 años
(estandarizado)



Accesibilidad a escuela secundaria
(% de la población tarda <60 min)

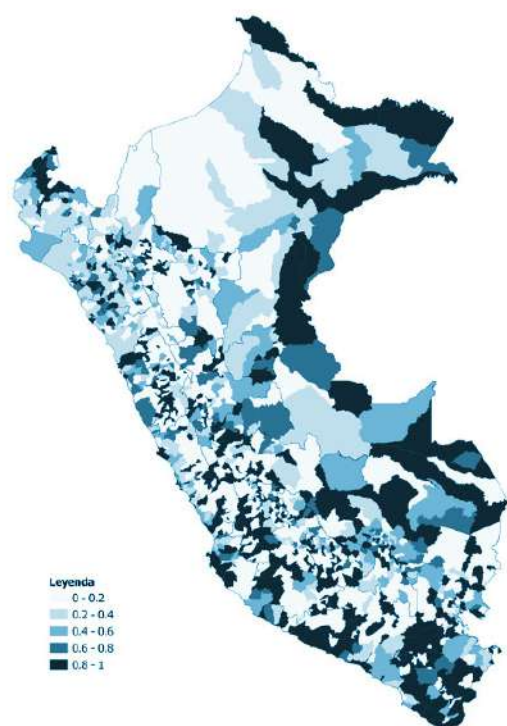
Fuente: Elaboración propia.



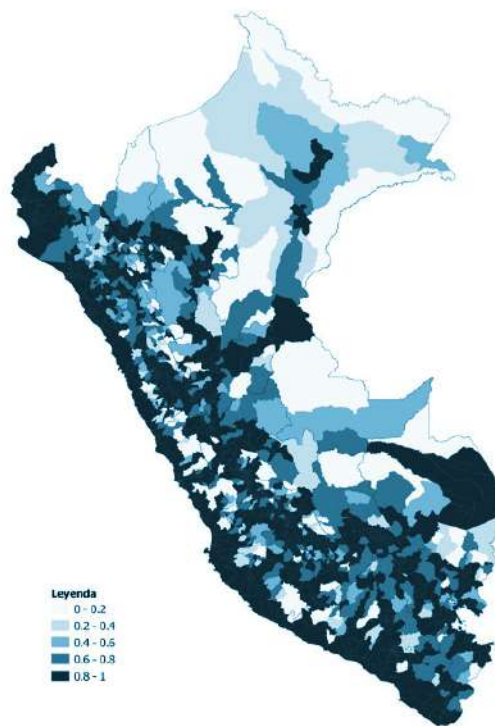
El índice de seguridad es de 0.867 promedio nacional. Las regiones con una menor fuerza policial y más difícil acceso a comisarías son Loreto (0.632), Cajamarca (0.694), La Libertad (0.709), Amazonas (0.725) y Piura (0.729).

Si bien la policía nacional no está organizada por distritos administrativos (811 distritos no tienen policías), encontramos más del 50% de los distritos de las regiones naturales Puna, Quechua y Suni no tienen policías en sus distritos, en contraste con la Costa donde el 92% de los distritos cuenta con policías.

Por otro lado, observamos que la accesibilidad a las comisarías, si bien cubre buena parte del territorio, hay distritos de la selva baja en particular y zonas de frontera donde el acceso de las comisarías es más complejo.



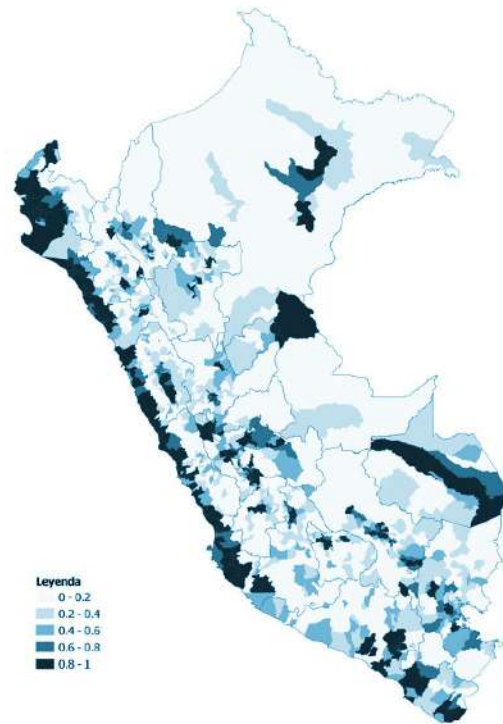
Número de policías cada 100,000 habitantes
(estandarizado: min = 0, max = 500)



Accesibilidad a comisarías
(% de la población tarda <60 min)

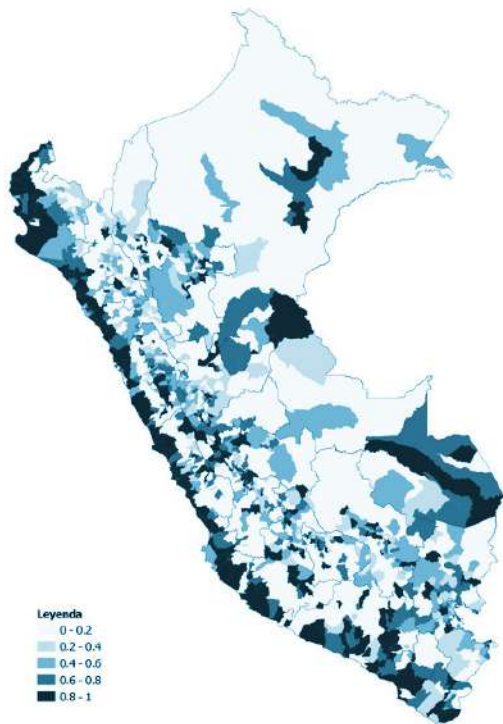
Fuente: Elaboración propia.

FIGURA B.18

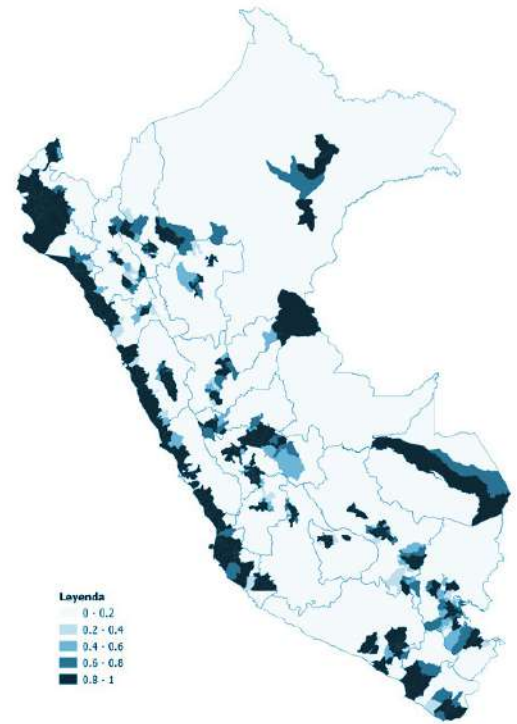


El índice de conectividad es de 0.73 en promedio nacional. Si bien encontramos que el 82% de los peruanos vive en centros poblados con acceso a la red móvil 4G y 5G, encontramos que hay regiones como Loreto, Ucayali, Ayacucho y Apurímac donde más del 40% de sus distritos no tienen conexión a este servicio. Por otro lado, las regiones de la Sierra son en promedio, las menos conectadas: Huancavelica (39%), Amazonas (40%), Cajamarca (47%), Pasco (54%), Apurímac (56%) y Huánuco (59%).

De igual modo el indicador de acceso a ciudades de más de 20,000 habitantes nos permite aproximarnos a la noción de “acceso a mercados de bienes, servicios y factores”, lo que permite aumentar la productividad y la empleabilidad. En total 1154 distritos no tienen facilidad para acceder a estos mercados. La conectividad es significativamente mayor a lo largo de la costa y muy deficitaria en el resto del país.



Acceso a red 4G y 5G
(% de personas)



Accesibilidad a ciudades de +20k habitantes
(% de la población tarda <60 min)

Fuente: Elaboración propia.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en el Perú



**IDHAL
PUCP**

