



Hágase Instituto - Think & Do Tank peruano para el desarrollo

EL MAPA DE LAS DISTANCIAS DEL PERÚ

Índice Nacional de las Cinco Distancias

Informe principal
LIMA, AGOSTO 2026

El mapa de las distancias del Perú, Índice Nacional de las Cinco Distancias.



© Hágase Instituto, 2026.

Este documento se distribuye bajo una licencia **Creative Commons Atribución–No Comercial 4.0 Internacional (CC BY-NC-4.0)**. Se permite su reproducción y adaptación para fines no comerciales, siempre que se otorgue el crédito correspondiente y no se altere el sentido del contenido.

Citar como:

(2026). El mapa de las distancias del Perú, Índice Nacional de las Cinco Distancias. Hágase Instituto.

Contenido

Resumen ejecutivo	7
1. Introducción: del país de las brechas al país de las distancias	9
1.1 Por qué cambiar el término	10
1.2 Dos grupos de distancias	10
1.3 Cómo se lee y para qué sirve esta medición	11
1.4 La ruta del informe	12
2. De la teoría a la medición: marco conceptual y arquitectura del índice	13
2.1 Marco conceptual	14
2.2 Arquitectura del índice	14
2.3 La comparación en el tiempo	15
3. Las cinco distancias en detalle	16
3.1 Las distancias que el ciudadano vive	17
3.2 Las distancias que el Estado produce	20
4. Resultados 2025: el ranking nacional de las distancias	23
4.1 El ranking nacional	24
4.2 Cuatro grupos de departamentos	25
4.3 Perfiles de distancia y territorios desbalanceados	25
5. El acortamiento desigual de las distancias del ciudadano	28
5.1 El avance por departamento	29
5.2 Las distancias entre personas	33
6. El Estado en el tiempo: ¿la capacidad llegó?	42
6.1 Los recursos llegaron	43
6.2 Dos trayectorias opuestas en la gestión	44
6.3 Cuando el Estado no ejecuta	47
6.4 Una descentralización sin capacidades	49
7. El siguiente ciclo de convergencia	50
7.1 Más recursos no se tradujeron en más bienestar	51
7.2 La norma y la realidad no coinciden: es pan de cada día	51
7.3 Cerrar la distancia es tarea de todos	52
8. Referencias bibliográficas	53
9. Anexo A. Metodología del índice	56
9.1 Normalización y agregación	56
9.2 Robustez	57
9.3 Limitaciones declaradas	58
10. Anexo B. Ranking completo y subíndices, 2022-2026	59

11. Anexo C. Intervalos de posición bajo especificaciones alternativas	60
12. Anexo D. Batería de indicadores	61
13. Anexo E. Índices comparables entre cortes.....	63
14. Anexo F. Tratamiento de Lima y Callao.....	65
14.1 Criterio de desición.....	65
14.2 Cómo se aplica según el tipo de indicador.....	65

Índice de gráficos

Gráfico 1: Índice Nacional de las Cinco Distancias por departamento, 2022-2026	24
Gráfico 2: Subíndices por departamento, 2025. Departamentos ordenados por índice global.....	26
Gráfico 3: Índice comparable de composición constante por departamento.....	30
Gráfico 4: Dispersión del índice comparable entre departamentos.....	31
Gráfico 5: Relación entre nivel inicial y avance posterior.....	32
Gráfico 6: Evolución de las tres distancias comparables en los periodos analizados.....	32
Gráfico 7: Servicios por área de residencia, 2022-2026.....	33
Gráfico 8: Empleo formal por área de residencia, 2022-2026	34
Gráfico 9: Servicios por dominio geográfico, 2022-2026.....	35
Gráfico 10: Empleo formal por dominio geográfico, 2022-2026	35
Gráfico 11: Servicios por nivel de pobreza, 2022-2026	36
Gráfico 12: Empleo formal por nivel de pobreza, 2022-2026	37
Gráfico 13: Indicadores de capital humano temprano por quintil de bienestar, 2022-2026	38
Gráfico 14: Indicadores de capital humano temprano por educación de la madre, 2022-2026	39
Gráfico 15: Empleo formal por género, 2022-2026.....	40
Gráfico 16: Capital humano por género, 2022-2026	40
Gráfico 17: Empleo formal por edad, 2022-2026.....	41
Gráfico 18: Evolución departamental de las distancias de gestión	45
Gráfico 19: Recursos, capacidad de gestión y sustitución privada por departamento, 2022-2026	48
Gráfico 20: Intervalo de posición de cada departamento bajo 16 especificaciones alternativas del índice, 2022-2026.....	57

Índice de tablas

Tabla 1: Dimensiones incluidas en el Índice Nacional de Distancias.....	11
Tabla 2: Indicadores de la distancia servicios, 2022-2026.....	17
Tabla 3: Indicadores de la distancia al empleo formal, 2022-2026	18
Tabla 4: Indicadores de la distancia de capital humano, 2022-2026.....	20
Tabla 5: Indicadores de la distancia Inversión, 2022-2026	21
Tabla 6: Indicadores de la distancia entre la norma y la realidad, 2022-2026	22
Tabla 7: Clasificación por conglomerados jerárquicos sobre los cinco subíndices de 2025	25
Tabla 8: Los recursos del Estado, del Corte 1 al Corte 3.....	44

Resumen ejecutivo

El Mapa de las Distancias del Perú parte de un hecho: el Perú es un país de distancias. Y esas distancias se viven: son el tiempo que tarda una familia en acceder a agua segura, el trecho entre un empleo y la protección social, la brecha entre una norma escrita y la realidad que pretende ordenar.

Entendido así, el desarrollo depende de qué tan cerca están las personas de las oportunidades que determinan su bienestar. Desde el enfoque de capacidades de Sen (1999) y Nussbaum (2000), desarrollarse significa ampliar esas oportunidades reales. La literatura reciente muestra, además, que buena parte de las brechas territoriales persiste cuando las personas permanecen alejadas de las oportunidades económicas, de las capacidades estatales y de los mecanismos de movilidad social.

Sobre esta base, el Mapa de las Distancias formula una misma pregunta desde tres perspectivas: ¿a qué distancia viven los peruanos de aquello que necesitan del Estado para desarrollar sus capacidades? Primero compara departamentos; luego observa cómo esas distancias han cambiado en el tiempo; y, finalmente, mira más allá del territorio para identificar las brechas que existen entre distintos grupos de peruanos, independientemente de dónde vivan.

Para hacerlo, el Índice Nacional de las Cinco Distancias reúne 40 indicadores provenientes de fuentes oficiales para los 24 departamentos del país. Los organiza en cinco dimensiones: servicios, empleo formal, capital humano, inversión y distancia entre la norma y la realidad, es decir, entre lo que las normas disponen y lo que finalmente ocurre en la práctica.

La medición abarca tres periodos en casi dos décadas: 2007-2010, 2015-2018 y 2022-2026. Las tres primeras dimensiones miran directamente las condiciones de las personas; las dos últimas, la gestión pública. Pero también las tres primeras dependen, en última instancia, de la capacidad del Estado y, ahí donde esta no llega, de la oferta privada que la sustituye.

Cada indicador se expresa como un nivel de cercanía en una escala de 0 a 100, donde 100 corresponde al mejor desempeño observado en cualquier departamento y en cualquiera de los tres periodos entre 2007 y 2026. Los cinco subíndices y el índice nacional resultan del promedio de esos indicadores.

Hágase Instituto publica esta línea de base en un momento especialmente relevante. El Ejecutivo y el Congreso bicameral acaban de iniciar su periodo y, en octubre, el país elegirá a sus autoridades regionales y municipales, que asumirán funciones en enero de 2027. Este análisis deja cinco hallazgos principales.

Primero: las mayores distancias no siempre están entre departamentos; también están dentro de ellos.

En el periodo más reciente, el Índice Nacional alcanza 60.4 puntos de cercanía. Lima y el Callao registran el mayor nivel, con 76.9 puntos, y Huánuco el menor, con 46.7; los separan 30.2 puntos.

El ranking no reproduce la geografía económica del país: Ica ocupa el segundo lugar, por delante de departamentos de mayor ingreso, mientras que San Martín supera a Cajamarca y a Puno pese a partir de condiciones de acceso comparables.

Las cinco dimensiones muestran, además, un país desbalanceado por dentro. En Huancavelica, Tacna y Moquegua hay más de 35 puntos entre la dimensión con mejor y peor desempeño. Y en 11 de los 24 departamentos, el empleo formal es la dimensión más rezagada. Es el patrón que con mayor frecuencia se repite en el informe.

Segundo: las brechas territoriales se han reducido, pero cada vez más lentamente.

Para observar la evolución en el tiempo, el informe utiliza los 22 indicadores de servicios, empleo formal y capital humano disponibles en los tres periodos. Con esta composición constante, el promedio nacional pasó de 34 puntos en el primer periodo a 51.7 en el segundo y a 60.2 en el tercero. Al mismo tiempo, las diferencias entre departamentos se redujeron a menos de la mitad.

La velocidad de ese acercamiento, sin embargo, está disminuyendo. El coeficiente de variación bajó 0.137 puntos entre los dos primeros periodos, y solo 0.054 entre los dos últimos. Hay una razón importante que lo explica. Una primera etapa del progreso provino de expandir el acceso a infraestructura. Pero este avance tiene un límite: cuando la electricidad ya llega al 96% de los hogares, queda poco espacio para seguir cerrando brechas por esa vía. Lo que queda — el agua segura, la formalidad del empleo, la anemia infantil — no se cierra con más obra, sino con una mejor gestión y cambios regulatorios.

Tercero: las mayores brechas aparecen cuando dejamos de comparar territorios y empezamos a comparar personas.

El lugar donde vive una persona importa, pero no explica todo. A escala nacional, las diferencias entre el Perú urbano y el rural, entre la población pobre y la no pobre, o entre hombres y mujeres superan, en varios indicadores, la distancia que existe entre el departamento mejor y peor ubicado del ranking.

Un peruano rural gana, en promedio, S/ 6 por cada S/ 10 que gana uno urbano. Y un joven urbano tiene tres veces más probabilidades de terminar la educación superior que uno rural. Estas brechas tienen una dificultad adicional: en su mayoría, no dependen de una sola institución. Cruzan sectores y niveles de gobierno y, por eso, difícilmente pueden cerrarse mediante un programa aislado.

Cuarto: mientras algunas distancias sociales se redujeron, la capacidad del Estado no avanzó al mismo ritmo.

Las dos dimensiones que miden directamente la gestión pública solo pueden compararse entre el segundo (2015-2018) y el tercer periodo (2022-2026). En ese lapso, solo una mejoró: la inversión pasó de 55.5 a 61.4 puntos, y lo hizo porque el gasto se ejecuta más rápido, no porque se construya mejor. Pero otra dimensión retrocedió. La distancia entre lo que las normas disponen y lo que ocurre en la práctica pasó de 51.5 a 40.6 puntos y fue la única de las cinco dimensiones que empeoró. En esos mismos años, la confianza en la municipalidad distrital cayó de 17.4% a 14.7%; los casos de corrupción en trámite aumentaron de 1,179 a 1,680 por millón de habitantes, y el trámite de una licencia de funcionamiento, que antes se resolvía dentro del plazo legal, pasó a excederlo en poco más de seis días hábiles.

Hay otro resultado revelador: los departamentos que más redujeron las distancias que afectan a sus habitantes no son necesariamente los que mejor gestionaron: la correlación entre ambas variaciones es prácticamente nula (0.04).

La descentralización transfirió funciones y presupuesto más rápido de lo que crecieron las capacidades de gestión subnacional.

Quinto: cuando el Estado no llega, el sector privado ocupa parte del espacio, pero no siempre allí donde más se necesita.

En la educación superior, la oferta privada ya es ampliamente mayoritaria: el 73% de los universitarios estudia en una universidad privada, frente al 23% en la educación básica regular. Pero esa expresión ha sido desigual en calidad. Entre 2015 y 2021, SUNEDU negó la licencia a una de cada tres universidades, en un contexto donde egresar de una universidad de mayor calidad se asocia a ingresos hasta 80% superiores (Lavado et al., 2015).

En la inversión pública aparece otra forma de participación privada. Entre 2015-2018 y 2022-2026, los gobiernos regionales y locales adjudicaron 792 proyectos mediante Obras por Impuestos por S/ 11,909 millones. Sin embargo, ese mecanismo sigue la geografía de la actividad extractiva, no la de la necesidad de gestión. Por ejemplo, Tacna recibió S/ 1,617 por habitante por esta vía, mientras que Madre de Dios, el departamento con la mayor proporción de obras paralizadas del país no registra ninguna intervención.

El valor de este índice, entonces, no está en producir un nuevo ranking de departamentos, sino en ayudar a decidir qué distancia cerrar primero y con qué instrumentos.

Por eso, el capítulo final convierte este diagnóstico en tres mensajes sobre lo que sigue: que los recursos crecieron sin traducirse al mismo ritmo en bienestar, que la distancia entre la norma y la realidad es la única que retrocede, y que cerrarla depende de una tarea compartida entre el Estado, las empresas y la ciudadanía.

El Mapa también invita al sector privado, la cooperación y la academia a utilizar, contrastar y fortalecer esta medición. Con ese propósito, Hágase Instituto pondrá a disposición la información detallada que sustenta la elaboración de este informe, a fin de facilitar su revisión, réplica y mejora continua.

Introducción: del país de las brechas al país de las distancias



1. Introducción: del país de las brechas al país de las distancias

1.1 Por qué cambiar el término

Desde hace dos décadas, la política pública peruana ha organizado su quehacer alrededor del concepto de brecha. El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones define cada brecha con un indicador, le asigna una entidad rectora y le fija una meta anual. Sobre ese registro se decide qué se prioriza y qué se posterga. Como medida contable, la brecha es válida y necesaria. El problema aparece cuando se la utiliza también como criterio de decisión: el ciudadano puede terminar convertido en una meta sin rostro y podemos convivir con una brecha durante 20 años sin que nadie rinda cuentas de por qué sigue abierta. En efecto, una brecha se cierra cuando la obra queda registrada, aunque debiera ser cuando una persona recibe efectivamente aquello que la obra prometía. Entre una cosa y la otra hay un tramo que ninguna meta sectorial recoge, y ese tramo es el que el ciudadano recorre solo.

Ese tramo aparece en cada una de las dimensiones que recoge este informe. Actualmente, el 96.2% de los hogares del país cuenta con electricidad y el 71% con saneamiento por red, mientras que solo el 31.9% recibe agua de red con cloro residual adecuado. La ley ordena el aseguramiento universal en salud, y aun así el 73.4% de quienes declararon un problema de salud no acudió a ningún establecimiento del sistema. La asistencia a educación inicial alcanza al 91.3% de los niños de tres a cinco años, mientras que el nivel satisfactorio en matemática al término de segundo de primaria llega al 11.8%. En los tres casos, el indicador registra un avance que no necesariamente se traduce en mayor bienestar para la persona.

Ninguna de esas metas permite observar por sí sola qué ocurrió al otro lado del tramo, porque está diseñada para verificar un resultado específico y no necesariamente lo que ocurre después. Por ejemplo, la meta de educación inicial se cumple cuando el niño asiste al aula, pero eso no permite saber si está aprendiendo lo que corresponde. De ahí que una asistencia de 91.3% pueda convivir con un nivel satisfactorio en matemática de apenas 11.8% al término de segundo de primaria. La meta mide la matrícula, y no distingue por qué el aprendizaje no llega: si por la calidad de la enseñanza, por factores fuera de la escuela, o por ambos.

La distancia dice algo distinto. Alguien la recorre, o no la recorre. Se mide en horas de camino, en trámites excesivos, en años de espera, en el número de veces que alguien intenta acceder a un servicio y desiste. Por eso cambia la pregunta que organiza la medición. Ya no es solo la que se hace el Estado sobre cuánto le falta cubrir, sino la que se hace quien vive del otro lado del tramo: ¿Llega hasta mí lo que el Estado me ofrece? ¿Recibo lo mismo que recibe alguien como yo en otra parte del país? ¿Está el Estado en condiciones de acortar esa distancia? La tercera pregunta la formula el ciudadano, pero debe responderla el Estado. Y de esa respuesta dependen, en buena medida, las dos anteriores.

Esas preguntas se pueden formular porque una distancia tiene dos extremos. La brecha mide un faltante y, por eso, permite preguntar cuánto queda por cubrir. La distancia, en cambio, es un concepto dinámico que mide una separación, y una separación se acorta o se ensancha por el movimiento de cualquiera de las dos partes. Un territorio puede estar lejos porque el servicio no llega hasta él, pero también porque la entidad encargada de prestarlo no convierte su presupuesto en una obra terminada y un servicio efectivo, no cumple el plazo fijado por la norma o no retiene a los cuadros técnicos necesarios para hacerlo posible. Una medición construida sobre esta idea, por tanto, no puede detenerse en lo que recibe el ciudadano: debe mirar también la capacidad del Estado para convertir los recursos que ya tiene en resultados.

1.2 Dos grupos de distancias

Las tres preguntas planteadas anteriormente no se responden con el mismo tipo de evidencia. Las dos primeras interrogan lo que una persona recibe y, para responderlas, hay que medir personas y hogares. La tercera interroga el funcionamiento del aparato que debía entregárselo y, para responderla, hay que medir la efectividad de las entidades públicas. La unidad de observación es, entonces, el criterio que separa las cinco distancias de este informe en dos grupos: tres medidas sobre la persona o el hogar a partir de las encuestas nacionales, y dos sobre la gestión pública, a partir de los registros administrativos que documentan su funcionamiento. Esta distinción determina qué se puede afirmar de cada distancia, desde cuándo se la puede seguir en el tiempo y hasta qué nivel de detalle puede analizarse.

Las distancias medidas sobre las personas son las tres primeras. La distancia a los servicios separa al hogar del agua, el desagüe, la electricidad, la conectividad, la vía que llega hasta su puerta y la atención de salud cuando la necesita. Su indicador más ilustrativo es el acceso a agua de red con cloro residual adecuado. La distancia al empleo formal separa al trabajador de un contrato, una pensión y un seguro contributivo, y su indicador emblema es la tasa de empleo informal. La distancia del capital humano separa a una persona de la nutrición, la salud y los aprendizajes que determinan su

trayectoria, desde los primeros mil días de vida hasta la conclusión de sus estudios. Su indicador emblema es la anemia en menores de tres años.

Las distancias medidas sobre la gestión pública son las dos restantes. La distancia de la inversión separa el presupuesto aprobado de la obra terminada y en uso, y su indicador emblema es el acervo de obra paralizada. La distancia entre la norma y la realidad mide la separación entre lo que la norma establece y lo que finalmente ocurre en la ventanilla municipal. Su indicador emblema es la confianza en la municipalidad distrital.

Tabla 1: Dimensiones incluidas en el Índice Nacional de Distancias

Grupo	Distancia	Unidad de observación
Medidas sobre las personas y hogares	Servicios	Hogar
	Empleo	Persona
	Capital Humano	Persona
Medidas sobre la gestión pública	Inversión	Entidad pública
	Norma - realidad	Entidad pública

Elaboración propia.

Esta separación no significa que solo el segundo grupo dependa del Estado. El acceso al agua, la formalidad y el capital humano también dependen, en última instancia, de la política pública y de la capacidad estatal, y ahí donde esta no llega, de la oferta privada que la sustituye. La diferencia entre ambos grupos radica en qué observa cada indicador: personas u hogares en el primer caso y entidades públicas en el segundo, y no en si el Estado interviene o no.

Esta distinción también ordena la evidencia disponible. El Índice Nacional de las Cinco Distancias reúne 40 indicadores para los 24 departamentos del país. De ellos, 25 corresponden a las distancias medidas sobre las personas, y 15 a las medidas sobre la gestión pública. Cada indicador se observa en tres periodos separados por aproximadamente una década, y ahí aparece una primera diferencia. Las encuestas de hogares cubren los tres periodos, de modo que las primeras tres distancias pueden seguirse a lo largo de casi 20 años. Los registros administrativos sobre la gestión pública solo cubren los dos últimos, por lo que estas dos distancias permiten observar un periodo más corto.

La unidad territorial del índice es el departamento. Es el nivel donde existe un gobierno con competencias propias, presupuesto asignado y responsabilidad electoral, de modo que una medición orientada a ordenar decisiones encuentra ahí a su interlocutor. Elegir esa unidad y no una más fina tiene un costo: el promedio departamental puede reunir situaciones muy distintas bajo una sola cifra.

De la separación se desprende una segunda consecuencia. Cuando la unidad de observación es la persona, podemos preguntarnos también quién es esa persona y comparar, por ejemplo, un hogar urbano con uno rural, la población pobre con la no pobre o a hombres con mujeres. Cuando la unidad de observación es la entidad pública, esa posibilidad no existe, porque una entidad se define por el territorio que administra y no por los atributos de quienes lo habitan. Por eso, la comparación entre grupos de personas solo puede hacerse para las tres primeras distancias y ofrece una lectura distinta de las mismas mediciones.

1.3 Cómo se lee y para qué sirve esta medición

El Índice Nacional de las Cinco Distancias es una medición de cercanía relativa. Cada indicador se observa en tres periodos y se lleva a una escala común. Un valor de 100 corresponde al mejor desempeño observado entre los 24 departamentos a lo largo de esos tres periodos, y un valor de 0, al peor. El índice mide, entonces, la distancia respecto de algo que el propio país ya demostró ser capaz de lograr, en algún lugar y en algún momento.

La elección es deliberada. Una meta fijada contra un ideal permanece siempre abierta y, por lo tanto, es más fácil de postergar. En cambio, cuando otro departamento peruano ya alcanzó determinado resultado, es más difícil argumentar que alcanzarlo es imposible.

De ahí se desprenden dos advertencias. La primera es que un puntaje de 100 no significa que la distancia se haya cerrado, sino que ningún otro territorio del país obtuvo un resultado mejor durante el periodo analizado. En varios indicadores, incluso ese máximo nacional sigue siendo insuficiente. La segunda es que el índice no mide esfuerzo ni intención, ni atribuye el resultado a quien gobierna hoy. Un departamento puede haber invertido considerablemente y seguir lejos; otro puede estar cerca por razones estructurales que ninguna autoridad reciente decidió. El índice muestra dónde está cada territorio, no juzga quién lo condujo hasta ahí.

La medición se publica, además, en un momento particular. El Ejecutivo y el Congreso bicameral inician su gestión y, en octubre, el país elegirá a las autoridades regionales y locales que asumirán en enero de 2027. La coincidencia importa por una razón práctica: una línea de base es útil cuando se establece antes de empezar a medir los resultados de una gestión. Publicada hoy, esta medición permitirá que, dentro de cuatro años, cualquiera pueda verificar, con la misma metodología y las mismas fuentes, si las distancias se acortaron. Ese es el compromiso que Hágase Instituto asume con este informe. Por eso, también pondrá a disposición la información detallada que sustenta su elaboración.

1.4 La ruta del informe

El capítulo 2 presenta el marco conceptual del estudio y la arquitectura del Índice Nacional de las Cinco Distancias. El detalle técnico de su construcción —normalización, agregación, robustez y limitaciones— se documenta en el Anexo A. Los capítulos 3 y 4 presentan el estado actual de las distancias. El primero desarrolla cada una como diagnóstico autónomo, con sus indicadores críticos, sus territorios más rezagados y el nivel de gobierno que tiene el mandato correspondiente. El segundo las reúne en un índice único y ordena a los 24 departamentos según su nivel de cercanía, sin perder de vista los perfiles que ese ordenamiento resume.

Los capítulos siguientes retoman las preguntas que abren este informe. El capítulo 5 responde las dos que miran al ciudadano. Primero pregunta si el país se acercó y, para responder, analiza las tres distancias medidas sobre las personas, las únicas con información comparable en los tres periodos. Utiliza para ello un índice de composición constante —y no el índice global del capítulo 4—, y examina qué ocurrió a lo largo de casi 20 años, tanto con el nivel alcanzado como con las diferencias entre departamentos. Luego pregunta si todos reciben lo mismo, y cambia el foco del territorio a las personas: compara hogares urbanos y rurales, población pobre y no pobre, y los demás grupos que la información permite distinguir.

El capítulo 6 aborda la tercera pregunta: si el Estado está en condiciones de acortar esas distancias. Para ello, analiza las dos dimensiones medidas sobre la gestión pública durante los dos últimos periodos, los únicos para los que existe información administrativa comparable.

El capítulo 7 cierra el informe con tres mensajes: que más recursos no significaron más bienestar, que la norma y la realidad se distanciaron —con el mercado laboral informal como su expresión más extendida— y que cerrar esa distancia depende de una tarea compartida entre el Estado, las empresas y la ciudadanía.

De la teoría a la medición: marco conceptual y arquitectura del índice



2. De la teoría a la medición: marco conceptual y arquitectura del índice

2.1 Marco conceptual

La noción de distancia que adopta este informe no es una metáfora, sino una forma de medir aquello que la literatura sobre desarrollo viene precisando desde hace tres décadas. Durante mucho tiempo el análisis del desarrollo territorial se organizó alrededor del concepto de brecha, entendido como la diferencia entre una situación observada y una meta de referencia. Ese enfoque permitió identificar rezagos en infraestructura, ingresos y acceso a servicios, y sigue siendo válido; de hecho, este índice lo utiliza en varios de sus indicadores.

Lo que la literatura contemporánea ha enfatizado es que el problema central del desarrollo no radica únicamente en las diferencias de resultados, sino también en las barreras que impiden a las personas acceder efectivamente a las oportunidades que determinan su bienestar. Medir esas barreras exige mirar tanto lo que las personas alcanzan efectivamente, como la capacidad de la gestión pública para hacerlo posible.

El enfoque de capacidades explica por qué no basta con observar los recursos disponibles: importa lo que las personas pueden lograr con ellos. Sen (1999) sostiene que el desarrollo debe entenderse como la expansión de las libertades reales de las personas para alcanzar aquello que valoran, y Nussbaum (2000) plantea que su objetivo consiste en garantizar las condiciones que permitan el ejercicio efectivo de capacidades fundamentales. En ambos casos, lo relevante no es solo aquello que una persona tiene a su disposición, sino las oportunidades reales que tiene para convertirlo en bienestar. Cojocarú (2019) muestra, desde la literatura sobre desigualdad de oportunidades, que el acceso efectivo a educación, empleo y mecanismos de movilidad social determina las trayectorias individuales, y que las percepciones de acceso desigual se asocian con menores expectativas de progreso.

La literatura territorial e institucional incorpora esta otra dimensión: la capacidad del Estado para acercar esas oportunidades a las personas. Rodríguez-Pose (2018) muestra que el rezago persistente de numerosos territorios surge de su alejamiento no solo de las oportunidades económicas, sino también de las capacidades estatales necesarias para acercárselas. Herrera Dappe et al. (2024), por su parte, definen la distancia económica como el conjunto de costos, tiempos y fricciones que separan a las personas, las empresas y los territorios de los mercados y las oportunidades productivas.

Sobre esta base conceptual, el presente estudio propone entender el desarrollo territorial como la reducción de cinco tipos de distancias que condicionan las oportunidades de las personas: la distancia a los servicios, la distancia al empleo formal, la distancia a la inversión, la distancia al capital humano y la distancia entre lo que la norma establece y lo que ocurre en la práctica. Estas dimensiones recogen elementos ampliamente reconocidos por la literatura sobre desarrollo regional, capacidades e instituciones públicas.

2.2 Arquitectura del índice

El Índice Nacional se organiza en cinco subíndices, uno por distancia, contruidos a partir de 40 indicadores de fuente secundaria¹. La cobertura territorial es completa: cada indicador incluido en un periodo cuenta con información para los 24 departamentos², sin vacíos ni imputaciones.

La selección de las cinco distancias responde a la evidencia acumulada sobre los determinantes del desarrollo territorial. La literatura económica y de desarrollo regional, como Faggian y McCann (2009), coincide en que las trayectorias de los territorios dependen simultáneamente del acceso a servicios básicos e infraestructura, de la generación de empleo formal, de la acumulación de capital humano y de la calidad de las instituciones públicas. Becker (1964) y la literatura posterior identifican al capital humano como uno de los principales motores del crecimiento y la convergencia regional. A su vez, estudios recientes sobre formalización muestran que la expansión del empleo formal constituye un mecanismo fundamental de movilidad social y productividad (Brockmeyer et al., 2026).

En el caso peruano, estas dimensiones también encuentran respaldo en diversos ejercicios multidimensionales de medición territorial. El Índice de Competitividad Regional (INCORE) del Instituto Peruano de Economía (IPE) utiliza pilares

1 Todos los indicadores provienen de fuentes secundarias oficiales, incluyendo encuestas nacionales de hogares, encuestas nacionales, registros administrativos y sistemas de información de entidades públicas. En consecuencia, la responsabilidad sobre la calidad, consistencia, cobertura y precisión de cada indicador corresponde a la institución productora de la información. El presente estudio se limita a recopilar, sistematizar y procesar los datos publicados por dichas fuentes, sin efectuar modificaciones a sus metodologías de medición originales.

2 Se consideró a Lima y Callao como un solo departamento.

vinculados con entorno económico, infraestructura, salud, educación, mercado laboral e instituciones, mientras que el Índice de Desarrollo Regional elaborado por Coaquira et al. (2023) identifica dimensiones sociales, económicas e institucionales como factores centrales para explicar las diferencias persistentes entre regiones peruanas. Las cinco distancias propuestas por este estudio recogen estos enfoques bajo una misma lógica: medir cuán lejos se encuentran las personas y los territorios de las condiciones que hacen posible el desarrollo.

El índice observa tres momentos a lo largo de casi dos décadas. Cada uno tiene un año de referencia, pero reúne la información disponible más cercana a ese año, ya que no todos los indicadores se miden al mismo tiempo. El primero toma 2007 como referencia y utiliza información de 2007 y 2010; el segundo toma 2017 como referencia y reúne información de 2015 a 2018; y el tercero toma 2025 como referencia y utiliza información de 2022 a 2026, la última disponible. Estos tres momentos constituyen los cortes temporales del estudio. El año utilizado para cada indicador se detalla en el Anexo D.

La cantidad de información disponible también ha aumentado con el tiempo. Para el primer corte (2007-2010) se cuenta con 22 indicadores correspondientes a tres dimensiones: los registros administrativos necesarios para medir la distancia de la inversión no existían para ese periodo y la distancia entre la norma y la realidad no dispone de indicadores suficientes para constituir un subíndice. En el segundo corte (2015-2018) se dispone de 36 indicadores para las cinco dimensiones; y en el tercero (2022-2026), de los 40. Esta diferencia en la información disponible entre los periodos es la principal limitación para comparar la evolución del índice a lo largo del tiempo.

2.3 La comparación en el tiempo

La cantidad de información disponible aumenta entre un corte y otro, y eso plantea un problema para comparar la evolución del índice. No sería correcto comparar directamente el índice global de un periodo con el de otro, porque una parte de la diferencia podría deberse a la incorporación de nuevas dimensiones e indicadores, y no a un cambio real en los territorios. Un índice que incorpora nuevas variables puede mostrar convergencia —o divergencia— simplemente porque cambió su composición.

Por eso, para saber qué cambió realmente a lo largo del tiempo, el informe compara siempre lo mismo con lo mismo: utiliza los mismos indicadores, con la misma cobertura y agregados con la misma regla en todos los periodos analizados. A estos conjuntos los denominamos índices de composición constante. Esta regla se aplica de dos maneras, según las diferencias que se comparen. Para las tres medidas sobre las personas —servicios, empleo formal y capital humano—, el capítulo que analiza la convergencia construye un índice de composición constante con los 22 indicadores disponibles en los tres cortes y con cobertura completa para los 24 departamentos. Ese índice comprende tres distancias, y no cinco, por lo que sus resultados no deben compararse con los del índice global utilizado para elaborar el ranking.

Para las dos distancias medidas sobre la gestión pública —inversión y distancia entre la norma y la realidad—, la comparación abarca solo los dos últimos cortes en lugar de tres, porque los registros administrativos que las sustentan no están disponibles para el primero. El análisis utiliza los cinco indicadores comparables de inversión y los cinco de la distancia entre la norma y la realidad. Quedan fuera tres indicadores incorporados recién en el tercer corte y otros dos —el registro de barreras burocráticas y la ratificación de instrumentos de gestión municipal— que no son comparables entre periodos, por las razones detalladas en el Anexo A. También en este caso, los subíndices de composición constante son distintos de los utilizados para el ranking del tercer corte, que incorpora todos los indicadores disponibles.

Las cinco distancias en detalle



3. Las cinco distancias en detalle

Las cinco distancias se examinan aquí una por una, antes de reunir las en un índice. Cada sección responde las mismas cuatro preguntas: qué mide la distancia, dónde está el país en el tercer corte (2022-2026), qué territorios concentran el rezago y qué nivel de gobierno tiene el mandato correspondiente. El recorrido va de las personas hacia la gestión pública: las tres primeras secciones analizan las distancias medidas sobre las personas y las dos últimas, las medidas sobre el funcionamiento del Estado.

3.1 Las distancias que el ciudadano vive

3.1.1 Distancia a los servicios

La distancia a los servicios es la más corta de las cinco, pero también la que mejor muestra por qué estar cerca en el agregado no significa haber llegado. El país ha avanzado en conectar a los hogares con las redes de agua, el 96.2% cuenta con electricidad y el 71% con saneamiento por red. Pero tener acceso a una red no garantiza recibir un servicio adecuado. El acceso a agua potable con cloro residual adecuado, utilizado en este informe como indicador de agua segura, llega apenas a 3 de cada 10 hogares, y en Pasco, a una décima parte de ese nivel.

En salud aparece una diferencia similar entre tener cobertura y acceder efectivamente al servicio. La Ley de Aseguramiento Universal establece la cobertura de la población; sin embargo, el 73.4% de quienes declararon un problema de salud no acudió a ningún establecimiento del sistema. En el acceso vial, en cambio, la carencia es más básica: la mitad de los hogares del país no cuenta con una vía pavimentada hasta su vivienda.

Los indicadores muestran, así, dos tipos de distancia. Un hogar puede estar conectado a una red y, aun así, no recibir un servicio adecuado, como ocurre cuando el agua llega sin el tratamiento necesario. En otros territorios, la carencia es más elemental: el servicio simplemente no llega. El caso más claro es Loreto, donde el saneamiento por red alcanza a menos de un tercio de los hogares y el subíndice de servicios, con 45.8 puntos, es el más bajo del país. Como muestra la tabla, Loreto ocupa la última posición en cuatro de los nueve indicadores de servicios.

Tabla 2: Indicadores de la distancia servicios, 2022-2026

Indicador	Periodo 2022-2026	Departamento más cercano	Departamento más lejano
Agua de red pública y segura (%)	31.9	Tacna (62.5)	Pasco (3.4)
Saneamiento (%)	71.0	Lima y Callao (87.9)	Loreto (31.9)
Electricidad (%)	96.2	Lima y Callao (99.2)	Loreto (84.4)
Internet en el hogar (%)	91.1	Ica (96.0)	Puno (83.7)
Vía de acceso pavimentada (%)	50.1	Tacna (75.0)	Ucayali (15.7)
Locales escolares con los tres servicios básicos (%)	87.3	Ica (100.0)	Loreto (61.5)
Población con problema de salud que no acude al sistema (%)	73.4	Apurímac (58.2)	Cusco (82.5)
Población urbana (15+) víctima de algún hecho delictivo (%)	25.3	Cajamarca (14.0)	Arequipa (33.5)
Déficit habitacional (%)	19.7	Lima y Callao (11.0)	Loreto (49.9)

Fuente: ENAHO, ENAPRES y Censo Educativo, según el indicador. En los indicadores de sentido negativo, el departamento más cercano es el de menor valor.

La responsabilidad institucional está repartida entre distintos niveles de gobierno. El agua y el saneamiento corresponden a las empresas prestadoras y a los gobiernos locales, bajo rectoría del Ministerio de Vivienda; la infraestructura escolar, al programa nacional correspondiente y a los gobiernos regionales; y la vialidad de acceso, principalmente a los gobiernos locales.

3.1.2 Distancia al empleo formal

En la distancia al empleo formal, parte del rezago está fuera del alcance habitual de las políticas de formalización. El problema no está solo en el trabajador, sino que en buena parte del país hay pocas empresas formales capaces de contratarlo. Es la distancia que más separa a los departamentos, con una dispersión que duplica la del capital humano, y en 11 de los 24 es el subíndice más rezagado.

La informalidad laboral alcanza al 73.9% de los ocupados, y otras cifras muestran la misma precariedad. La afiliación a un sistema de pensiones cubre a uno de cada cuatro miembros de la PEA ocupada; el seguro de salud contributivo, a una proporción casi idéntica; y menos de la mitad de los asalariados privados tiene contrato, núcleo legal de la formalidad.

La tabla muestra cuánto varían estas cifras entre departamentos y, en los extremos, se vive en dos economías distintas. En Huancavelica, 9 de cada 10 personas trabajan informalmente; en Lima y Callao son 6 de cada 10. Una diferencia importante está en la presencia de empresas formales: por cada mil trabajadores, Huancavelica tiene 60 y Lima y Callao, 246. En regiones donde la presencia empresarial formal es casi inexistente, difícilmente la oferta laboral protegida tendrá dónde colocarse.

Tabla 3: Indicadores de la distancia al empleo formal, 2022-2026

Indicador	Periodo 2022-2026	Departamento más cercano	Departamento más lejano
Tasa de empleo informal (%)	73.9	Lima y Callao (61.2)	Huancavelica (89.7)
PEA afiliada a un sistema de pensiones (%)	25.5	Moquegua (49.1)	Huancavelica (7.4)
Asalariados privados con contrato ³	41.6	Ica (56.4)	Madre de Dios (7.8)
PEA afiliada a EsSalud (contributivo) (%)	26.7	Ica (40.8)	Huánuco (10.3)
Densidad de empresas formales (por 1000 PEA)	174.4	Lima y Callao (246.3)	Huancavelica (59.6)
Ingreso laboral real (índice, Nacional=100)	100.0	Moquegua (130.0)	Huánuco (72.3)
Brecha de ingreso por género (%)	25.9	Loreto (8.4)	Moquegua (42.4)
Alfabetización digital (%)	67.6	Lima y Callao (77.1)	Cajamarca (51.0)

Fuente: ENAHO, *Directorio Central de Empresas*. En los indicadores de sentido negativo, el departamento más cercano es el de menor valor.

La lectura de la política pública es clara. En los ocho departamentos cuyo subíndice de empleo formal no llega a 40 puntos, el rezago no se concentra necesariamente en otras dimensiones: los servicios muestran mayores avances y los indicadores de infancia presentan mejores resultados relativos. El empleo formal, en cambio, sigue lejos, porque falta la base empresarial formal que generaría el empleo protegido.

Por eso, en estos territorios, las políticas de formalización no deberían concentrarse únicamente en el trabajador. También necesitan ampliar el tejido empresarial formal que puede contratarlo. Inscribir, capacitar o generar incentivos para formalizarse tendrá un alcance limitado si no existen suficientes empleadores capaces de ofrecer puestos de trabajo formales.

³ Se consideró al total de asalariados que declaran tener contrato, ya sea contratado indefinido, nombrado o permanente; contrato a plazo fijo y Régimen Especial de Contratación Administrativa (CAS).

El peso del sector privado en el empleo

El sector privado es, por lejos, el principal empleador del país. Los asalariados privados representan el 38% de la PEA ocupada nacional. Si se suman los trabajadores independientes (otro 37%, mayoritariamente informales pero dedicados a actividades privadas), cerca de tres de cada cuatro peruanos ocupados trabajan en el sector privado o por cuenta propia.

El aseguramiento previsional también tiene un componente privado: el 29.9% de la población ocupada está afiliada al Sistema Privado de Pensiones (AFP), casi el triple que el 9.5% afiliado al Sistema Nacional de Pensiones (Decreto Ley N° 19990) y otros regímenes públicos.

Los datos recogidos para este informe muestran, además, una asociación fuerte entre presencia empresarial formal e informalidad laboral: entre los 24 departamentos, a mayor presencia de empresas privadas formales, menor informalidad (correlación de -0.74). Esto sugiere que la distancia al empleo formal no depende únicamente de las características de los trabajadores, sino también de la disponibilidad de empleadores capaces de ofrecer puestos formales. En muchos territorios, el problema no es solo acceder a un empleo formal, sino que ese empleo exista (Bosch *et al.*, 2021).

3.1.3 Distancia del capital humano

En la distancia del capital humano el país muestra la menor diferencia entre territorios, con la dispersión más baja de las cinco. Esa aparente homogeneidad, sin embargo, esconde un patrón que se repite a lo largo del ciclo de vida. Los mejores resultados aparecen allí donde la atención se concentra en un momento específico; las mayores dificultades, donde se requiere acompañamiento sostenido en el tiempo.

La primera infancia lo ilustra con claridad. El parto institucional alcanza al 94.5% de los nacimientos, y la desnutrición crónica infantil está en claro retroceso, en 12.1%. Pero el control de crecimiento y desarrollo, que requiere una secuencia de controles durante los primeros tres años, solo se completa en un tercio de los casos. La anemia, que también exige seguimiento sostenido, afecta al 43.4% de los niños de 6 a 35 meses. Como muestra la tabla, en ocho departamentos supera a la mitad de la población infantil y en Puno llega a tres de cada cuatro niños. Ninguna otra cifra del índice muestra con tanta crudeza una distancia que se resiste a ceder.

La etapa escolar reproduce la diferencia entre acceder al servicio y obtener el resultado esperado. La asistencia a educación inicial llega al 91.3% de los niños de 3 a 5 años. Sin embargo, los resultados de aprendizaje muestran una realidad distinta: el nivel satisfactorio en lectura al término de segundo de primaria llega al 37.6% en el ámbito nacional y, en matemática, apenas al 11.8%, con nueve departamentos por debajo del 10%. La medición más reciente corresponde a 2022 y está atravesada por los efectos de la interrupción escolar durante la pandemia, por lo que debe leerse con esa cautela.

El resultado acumulado de esa trayectoria aparece al final del recorrido. Solo el 32.5% de los jóvenes de 25 a 34 años concluyó estudios superiores, y entre Arequipa y Ucayali la diferencia es de tres a uno. Las desventajas que se acumulan desde los primeros años —en nutrición, salud y aprendizaje— condicionan las oportunidades con las que una persona llega a la edad adulta. Esa acumulación ayuda a explicar las distancias de capital humano que persisten entre territorios.

Tabla 4: Indicadores de la distancia de capital humano, 2022-2026

Indicador	Periodo 2022-2026	Departamento más cercano	Departamento más lejano
Parto institucional (%)	94.5	Apurímac (99.2)	Loreto (73.5)
CRED completo para la edad (<36 meses) ⁴ (%)	33.6	Huánuco (67.1)	Lima y Callao (14.4)
Anemia infantil (6-35 meses) ⁵ (%)	43.4	Tacna (30.9)	Puno (75.4)
Desnutrición crónica infantil (<5 años) (%)	12.1	Tacna (2.0)	Loreto (20.8)
Asistencia neta a educación inicial (3-5 años) (%)	91.3	Moquegua (98.6)	Huánuco (84.2)
Aprendizaje satisfactorio en lectura, 2° primaria (%)	37.6	Tacna (55.7)	Loreto (10.7)
Aprendizaje satisfactorio en matemática, 2° primaria (%)	11.8	Tacna (26.6)	Loreto (2.1)
Tasa de conclusión de educación superior ⁶ (25-34 años) (%)	32.5	Arequipa (49.5)	Ucayali (16.6)

Fuente: ENDES, ECE/ENLA, según el indicador. En los indicadores de sentido negativo, el departamento más cercano es el de menor valor.

La responsabilidad sobre esta distancia tampoco depende únicamente del territorio, sino del diseño de las intervenciones. La desnutrición crónica infantil retrocedió en un contexto de políticas articuladas, con metas específicas y presupuesto por resultados. La anemia, en cambio, sigue tratada como campaña. La diferencia entre un mal que retrocede y otro que se resiste no depende solo de recursos, sino también de cómo se diseña, articula y gestiona la política pública.

El peso del sector privado en la educación

En la educación básica regular, la participación del sector privado es minoritaria pero relevante: cerca de 2 millones de niños y jóvenes asisten a un colegio privado, el 23% del total. En la educación superior universitaria, en cambio, el sector privado es ampliamente mayoritario: alrededor de 1 millón de estudiantes está matriculado en una universidad privada, el 73% del total (IPE, 2023).

La participación privada, sin embargo, no garantiza por sí sola una educación de calidad. Entre 2015 y 2021, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) le negó la licencia a una de cada tres universidades. Las diferencias de calidad tienen, además, consecuencias sobre la trayectoria laboral. Lavado *et al.* (2015) encuentran que la calidad de la institución de educación superior influye significativamente sobre los resultados laborales posteriores. Sus estimaciones indican que los egresados de universidades de mayor calidad perciben ingresos que, en promedio, superan en alrededor de 80% a los obtenidos por quienes estudiaron en instituciones de menor calidad.

3.2 Las distancias que el Estado produce

3.2.1 Distancia de la inversión

El costo de las obras hoy paralizadas —un acervo que se acumuló a lo largo de varios años—, equivale a más de la cuarta parte del presupuesto anual de inversión. El problema que revela esta distancia no es solo cuánto se gasta, sino

4 Durante el periodo analizado, se produjeron modificaciones normativas en la metodología de medición del CRED, regidas por disposiciones del Ministerio de Salud como la NTS N° 238-MINSA/DGIESP-2025, la cual actualizó la periodicidad, los instrumentos de tamizaje del neurodesarrollo y amplió el rango de evaluación del esquema, lo que metodológicamente introdujo variaciones capaces de alterar la trayectoria histórica y la consistencia del indicador. Para mitigar este sesgo y asegurar la robustez de las estimaciones, se realizó un ejercicio de sensibilidad técnica que consistió en la exclusión programática de los registros del CRED correspondientes al corte I (2007-2010). Tras la supresión de estos valores, se constató que las tendencias generales y los resultados estadísticos obtenidos en el análisis principal no experimentaron variaciones significativas, validando la consistencia y representatividad de los hallazgos ante eventuales distorsiones metodológicas del periodo.

5 La evaluación de la anemia en menores de 36 meses se basó estrictamente en la ENDES. Si bien la literatura científica reciente sugiere nuevas metodologías para optimizar el diagnóstico de esta condición, como técnicas de espectrofotometría avanzada o nuevos algoritmos de ajuste por altitud (Hurtado et al., 2023; Gonzales, 2025), estos enfoques alternativos aún no han sido adoptados formalmente por el INEI. En consecuencia, con el fin de preservar la comparabilidad técnica de los datos y la alineación con las estadísticas oficiales del país, dichas propuestas metodológicas no fueron consideradas en este documento.

6 Incluye educación superior universitaria y técnica.

qué ocurre con la inversión después de asignados los recursos: la ejecución subnacional alcanza el 79.8% del PIM y aun así el stock de obras paralizadas continúa creciendo. Con un subíndice de 62 puntos, la inversión se ubica en la zona media del índice.

La capacidad de ejecutar recursos frente a emergencias merece atención aparte. En promedio, los gobiernos subnacionales devengan el 82.7% de su presupuesto de desastres, pero las diferencias entre departamentos son amplias y, como muestra la tabla, Pasco no llega a la mitad. En un país expuesto a fenómenos recurrentes, los recursos que no llegan a ejecutarse pueden traducirse en una mayor exposición al riesgo.

Un último indicador observa qué ocurre después de construir. El gasto en mantenimiento equivale apenas al 6.8% de lo que se invierte en obra nueva. La diferencia muestra cuánto más se destina a construir que a conservar lo construido. Sin un mantenimiento adecuado, parte del esfuerzo realizado en ampliar infraestructura se pierde antes de tiempo.

Tabla 5: Indicadores de la distancia Inversión, 2022-2026

Indicador	Periodo 2022-2026	Departamento más cercano	Departamento más lejano
Ejecución de la inversión subnacional (%) devengado/PIM)	79.8	Tacna (93.4)	Áncash (66.4)
Obras paralizadas como % del PIM de inversión	27.8	Tumbes (3.3)	Madre de Dios (67.7)
Atomización de la inversión (%)	46.1	Lima y Callao (27.4)	Lambayeque (65.7)
Tiempo de ejecución de proyectos concluidos (mediana, años)	2.5	Loreto (1.3)	Arequipa (7.2)
Gasto de mantenimiento comparado con inversión de proyectos (%)	6.8	Tumbes (17.6)	Lambayeque (3.7)
Ejecución del presupuesto de desastres (P0068) (% devengado/PIM)	82.7	Apurímac (97.2)	Pasco (46.0)
Conflictos sociales activos por millón de habitantes	4.4	Ica (0.0)	Moquegua (29.6)

Fuente: SIAF, Banco de Inversiones del MEF, Contraloría General y Defensoría del Pueblo, según el indicador. En los indicadores de sentido negativo, el departamento más cercano es el de menor valor.

La responsabilidad de esta distancia tampoco recae en un único nivel de gobierno. La paralización, la atomización de proyectos, los plazos y el mantenimiento no nacen de la falta de presupuesto, sino de las áreas responsables de formular y ejecutar la inversión, las que arman la cartera, contratan la obra y programan su conservación. Es una distancia que refleja las diferentes capacidades de gestión en el Estado. Acortarlas exige mejorar la gestión de gobiernos regionales y locales, de la mano con el MEF como rector del sistema nacional de inversión pública.

3.2.2 Distancia entre la norma y la realidad

La distancia entre la norma y la realidad es la más lejana de las cinco en el tercer corte (2022-2026). Mide cuánto se para lo que las instituciones establecen de lo que finalmente ocurre en la práctica. Esa distancia también se refleja en la relación del ciudadano con el nivel de gobierno más cercano: solo el 14.7% de la población confía en su municipalidad distrital.

Otros indicadores muestran las dificultades de la gestión pública para convertir reglas y procedimientos en resultados efectivos. Solo uno de cada cuatro municipios distritales tiene su TUPA ratificado bajo la metodología de costos vigente, y menos de la mitad dispone de mesa de partes virtual. En los gobiernos regionales, 4 de cada 10 directivos ocupan el cargo con vínculo precario. A ello se suma que los casos en trámite por delitos de corrupción bordean los 1,680 por millón de habitantes, con Madre de Dios en un extremo que casi triplica ese promedio.

Tabla 6: Indicadores de la distancia entre la norma y la realidad, 2022-2026

Indicador	Periodo 2022-2026	Departamento más cercano	Departamento más lejano
Confianza en la municipalidad distrital (%)	14.7	Moquegua (20.7)	Huancavelica (5.7)
Municipalidades con TUPA ratificado (%)	25.0	Ica (44.7)	Puno (6.2)
Licencia de funcionamiento: días reales reportados vs. plazo legal	6.3	Loreto (0.3)	Huancavelica (9.0)
Barreras burocráticas declaradas ilegales por INDECOPI (por millón de habitantes)	18.9	Tumbes (0.0)	Junín (98.3)
Precariedad de la capa directiva en gobiernos regionales (%)	42.5	Tumbes (27.5)	Tacna (53.9)
Casos en trámite por delitos de corrupción (por millón de habitantes)	1,679.5	Cajamarca (804.8)	Madre de Dios (4,954.0)
Rotación de gerentes generales regionales (GGRR) (meses en el cargo)	12.4	Lima y Callao (44.0)	Cusco (6.3)
Municipalidades con mesa de partes virtual	49.0	Ica (81.4)	Amazonas (21.4)

Fuente: ENAHO, RENAMU, INDECOPI, Servir y Poder Judicial, según el indicador. En los indicadores de sentido negativo, el departamento más cercano es el de menor valor.

El responsable de esta distancia es el gobierno local, el nivel de gobierno más cercano al ciudadano y el que menos atención recibe en el debate público. Detrás de él opera una carencia de naturaleza sistémica, porque ninguna instancia mide si la norma se cumple. Un municipio sin instrumentos de gestión ratificados y con su capa directiva en rotación permanente puede aprobar ordenanzas, pero no puede garantizar que el plazo que promete la norma sea el plazo que entrega la ventanilla. Y eso es precisamente lo que importa al ciudadano: que esa obligación se traduzca en un servicio efectivo.

Resultados 2025: el ranking nacional de las distancias



4. Resultados 2025: el ranking nacional de las distancias

El capítulo anterior examinó las cinco distancias una por una: qué tan cerca está cada departamento en servicios, empleo formal, capital humano, inversión y distancia entre la norma y la realidad. Esa mirada deja abierta una pregunta que ninguna distancia por sí sola puede resolver: consideradas en conjunto, ¿qué departamentos están más cerca y cuáles más lejos? El Índice Nacional de las Cinco Distancias responde esa pregunta: reúne los 40 indicadores en un solo puntaje por departamento, y a partir de ese resultado, construye el ranking que sigue.

4.1 El ranking nacional

En el tercer periodo (2022-2026), el Índice Nacional alcanza 60.4 puntos de cercanía. El promedio simple de los 24 departamentos es 55.7, cerca de cinco puntos por debajo, una diferencia asociada al mayor peso demográfico de algunos de los territorios mejor situados. El departamento más cercano es Lima y Callao, con 76.9 puntos; el más lejano, Huánuco, con 46.7. Entre ambos hay una distancia de 30.2 puntos.

Gráfico 1: Índice Nacional de las Cinco Distancias por departamento, 2022-2026



Elaboración propia.

La primera lectura del ranking es que no responde a una división simple entre la capital y provincias, ni reproduce necesariamente el nivel de ingreso de los departamentos. Ica ocupa la segunda posición, por delante de Moquegua, Tacna y Arequipa, departamentos de mayor ingreso por habitante. San Martín aparece en el puesto 13, por encima de Cajamarca y Puno, pese a tener condiciones de acceso comparables. Ucayali y Loreto figuran entre los seis últimos, pese a que su distancia entre norma y realidad es de las mejores fuera del núcleo costero. Entre los cinco subíndices, el empleo formal y los servicios básicos son los que muestran una mayor correlación con la posición final de cada departamento, muy por encima de la inversión.

El ranking es más sólido en los extremos que en el centro de la distribución. Las siete primeras posiciones y las cinco últimas no cambian bajo ninguna de las 16 especificaciones alternativas del índice puestas a prueba. En la parte intermedia, en cambio, 14 departamentos se desplazan más de tres posiciones dependiendo de la ponderación utilizada. Por eso, para esos departamentos resulta más útil observar el grupo o perfil al que pertenecen que detenerse en el puesto exacto. La siguiente sección propone precisamente esa lectura. El detalle de las especificaciones probadas se presenta en el Anexo A.

4.2 Cuatro grupos de departamentos

Una clasificación basada en el perfil de subíndices, y no solo en el nivel del índice global, permite identificar cuatro conjuntos con lógicas de política distintas.

Tabla 7: Clasificación por conglomerados jerárquicos sobre los cinco subíndices de 2025⁷

Grupo	Departamentos	Rasgo definitorio
Núcleo metropolitano-costero	Lima y Callao, Ica	Cercanía alta y pareja en las cinco dimensiones. El único grupo donde ninguna distancia es crítica.
Sur de alto capital humano	Arequipa, Moquegua, Tacna	Capital humano y servicios entre los mejores del país, con una distancia de la inversión notablemente mayor que la del núcleo.
Costa norte y Amazonía	La Libertad, Lambayeque, Loreto, Piura, Ucayali	Formalidad laboral intermedia y la menor distancia entre norma y realidad fuera del núcleo, con el capital humano más rezagado del país.
Sierra y Selva de baja formalidad	Amazonas, Apurímac, Áncash, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Madre de Dios, Pasco, Puno, San Martín, Tumbes	Servicios y capital humano en torno al promedio, con una distancia al empleo formal de magnitud crítica: 37.3 puntos en promedio.

Elaboración propia.

El grupo del sur merece un comentario. Moquegua, Tacna y Arequipa registran los subíndices de capital humano más altos del país, entre 73.2 y 77.4 puntos, superiores incluso al de Lima y Callao. Sin embargo, sus resultados en inversión son bastante más bajos: 44.5 en Moquegua y 46.4 en Arequipa. Tacna se distancia de ambas con 60, frente a los 81.8 puntos de Lima y Callao. Son departamentos que avanzaron sustancialmente en la nutrición infantil y los aprendizajes básicos, y que, en el caso de Moquegua y Arequipa, no logran convertir su presupuesto de inversión en obra terminada. Es un perfil de política pública muy distinto al de Huancavelica o Amazonas y, por lo tanto, requiere una respuesta de política también distinta.

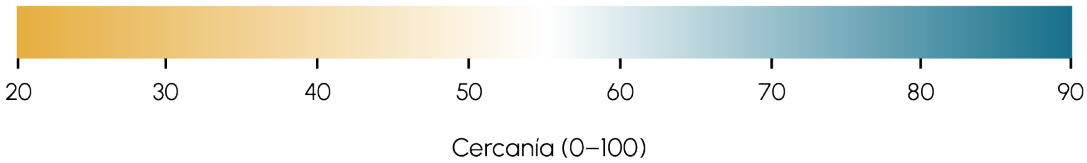
4.3 Perfiles de distancia y territorios desbalanceados

Hasta aquí hemos mirado a cada región por su promedio, pero ese promedio es justamente lo que oculta el problema: un mismo territorio puede estar cerca en una distancia y muy lejos en otra. Esa brecha interna es la que deja la lección de política más concreta del capítulo, y en siete departamentos supera los 30 puntos. El caso extremo es Huancavelica, donde median 37.7 puntos entre su mejor resultado, la inversión (62.9), y el peor, el empleo formal (25.2). Le siguen Tacna (35.3), Moquegua (35.2), Huánuco (33.8), Apurímac (33.2), Cajamarca (32.8) y Amazonas (32.2).

⁷ Los grupos no son un ordenamiento jerárquico sino una tipología de perfiles.

Gráfico 2: Subíndices por departamento, 2025. Departamentos ordenados por índice global

	Servicios	Empleo formal	Capital humano	Inversión	Norma - realidad
Lima y Callao	86	83	67	82	66
Ica	74	80	67	70	62
Moquegua	79	80	77	44	52
Tacna	83	58	75	60	48
Arequipa	74	71	73	46	48
La Libertad	69	60	59	57	58
Lambayeque	74	54	62	50	47
Tumbes	64	48	57	69	47
Piura	60	49	59	53	61
Ancash	70	48	64	50	45
Junín	62	40	59	63	46
Cusco	60	45	59	58	44
San Martín	59	36	58	61	49
Pasco	67	47	60	45	43
Madre de Dios	59	50	55	58	39
Ayacucho	65	36	59	61	38
Apurímac	68	35	63	48	42
Cajamarca	61	28	59	60	46
Ucayali	48	43	45	52	59
Puno	54	30	54	58	48
Amazonas	61	29	57	56	39
Huancavelica	58	25	60	63	35
Loreto	46	51	40	53	47
Huánuco	54	25	58	59	38



Elaboración propia.

Lo revelador no es solo el tamaño de esa diferencia, sino dónde se concentra el mayor rezago. En cinco de esos siete departamentos —Huancavelica, Huánuco, Apurímac, Cajamarca y Amazonas—, el punto débil es el mismo: el empleo formal. Tacna y Moquegua son las excepciones: en Tacna el menor puntaje corresponde a la distancia entre la norma y la realidad; en Moquegua, a la inversión.

El patrón va más allá de estos siete departamentos. En 11 de los 24 departamentos, el empleo formal es la distancia más rezagada. Esa es, quizá, la señal más nítida que deja el tercer corte (2022-2026): en buena parte del país, donde el Estado aprendió a llevar servicios y a mejorar la salud y los aprendizajes de la infancia, pero sin que naciera, al mismo ritmo, la economía formal capaz de sostener esos avances en el tiempo. Es decir, los avances en otras dimensiones conviven con un rezago persistente en la capacidad de generar empleo formal.

El desbalance tampoco es exclusivo de los departamentos que ocupan las últimas posiciones del índice. También aparece entre algunos de los mejor situados, aunque con un perfil distinto. Moquegua combina 79.4 puntos en servicios con apenas 44.5 en inversión; Arequipa, 74.4 y 46.4, respectivamente. En estos casos, el principal rezago ya no está en el acceso a servicios ni en la infancia, sino en la gestión de la inversión.

El acortamiento desigual de las distancias del ciudadano



5. El acortamiento desigual de las distancias del ciudadano

Este capítulo pone el foco en las tres distancias que se miden directamente sobre las personas y los hogares: servicios, empleo formal y capital humano. Las aborda de dos maneras. Primero, compara los departamentos a lo largo del tiempo para determinar si se acercaron entre sí. Después, deja de comparar territorios y compara personas a escala nacional para identificar dónde persisten hoy las mayores distancias. Las dos miradas revelan la tensión del capítulo: los departamentos convergieron, pero las distancias más profundas del país no separan lugares, sino personas.

Los capítulos anteriores muestran cómo se encuentra el país en el tercer corte (2022-2026): entre el departamento más cercano y el más lejano hay 30.2 puntos de diferencia, mientras que algunos indicadores de acceso a servicios básicos, como la electricidad, alcanzan niveles de cobertura muy altos. Lo que esa fotografía no dice es si la distancia entre territorios se acortó o se ensanchó en el camino. Responderlo exige mirar hacia atrás, a los periodos 2007-2010 y 2015-2018, y resolver primero un problema de comparabilidad. Como establece la sección 2.3: no es correcto comparar directamente el índice global entre cortes, porque su composición cambia con la incorporación de nuevos indicadores. Por eso, el análisis utiliza un índice de composición constante restringido a los 22 indicadores presentes en los tres cortes. Todas las cifras de convergencia de este capítulo se calculan sobre ese índice.

Esta primera parte del análisis muestra, por tanto, cómo evolucionaron entre departamentos las tres distancias que se miden sobre las personas y los hogares. Las otras dos —inversión y distancia entre la norma y la realidad— miden directamente la gestión pública y solo cuentan con información comparable para los dos últimos cortes (2015-2018 y 2022-2026). Su evolución se examina en el capítulo dedicado a la capacidad del Estado.

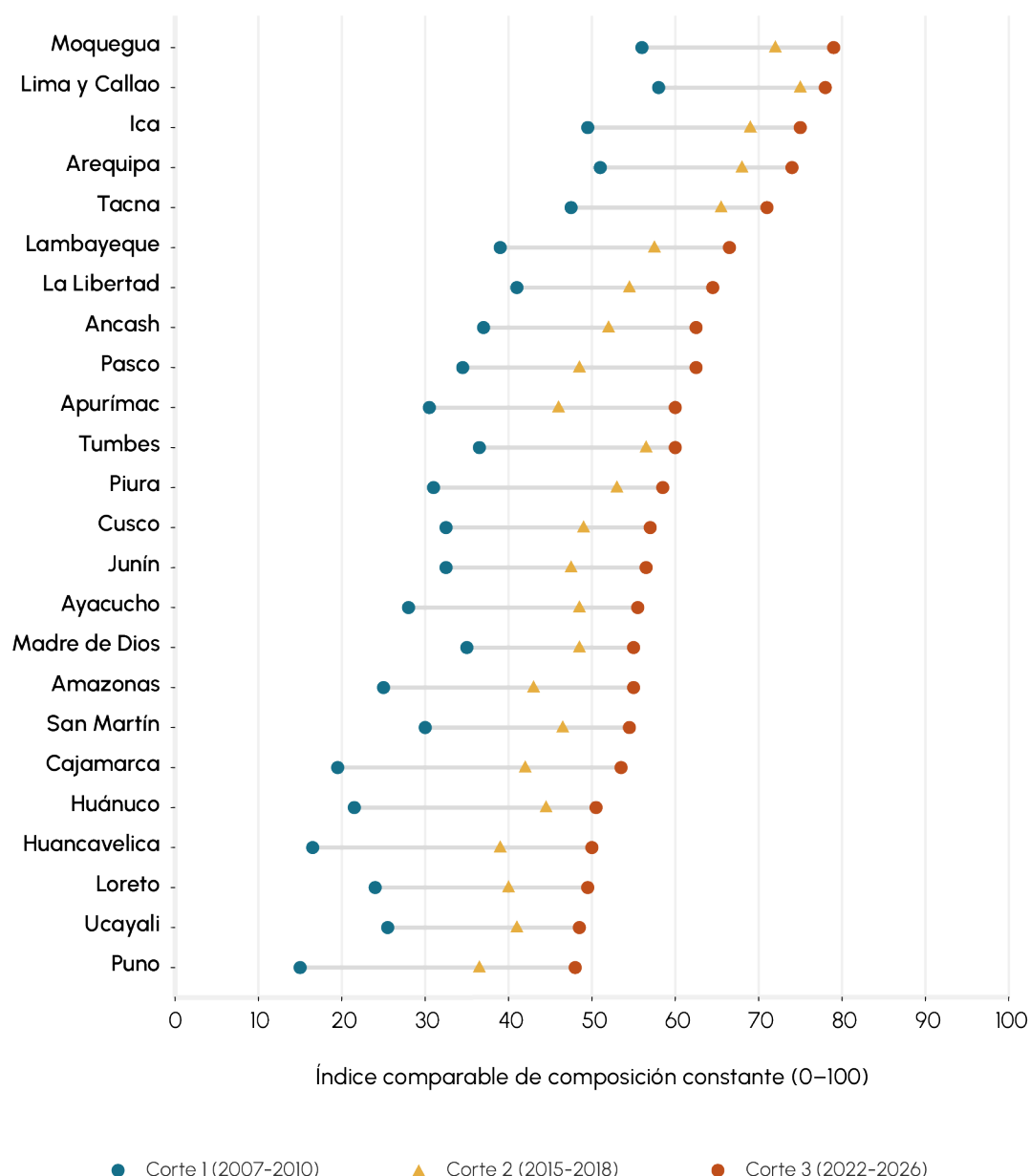
5.1 El avance por departamento

El índice de composición constante mide a cada departamento con los mismos 22 indicadores en los tres cortes. Esto permite comparar su evolución sin que la incorporación de nuevos indicadores entre años distorsione el resultado.

Como muestra el gráfico, los 24 departamentos mejoraron, sin excepción. Los avances más grandes corresponden a Cajamarca y Huancavelica, que ganaron 33.6 puntos cada uno, Puno con 33.2, Amazonas con 30.1 y Apurímac con 29.6. Todos partían de niveles muy bajos.

Los avances menores también son reveladores, porque corresponden a los dos extremos opuestos del ranking. Lima y Callao ganó 20.4 puntos partiendo del nivel más alto del país, 57.8. Su avance es el segundo menor en puntos, pero eso se explica por su punto de partida y no por un estancamiento, porque de todo el terreno que aún tenía por recorrer avanzó más que la mayoría de departamentos. Madre de Dios, en cambio, ganó apenas 20.2 puntos partiendo de un nivel intermedio de 34.8, y fue superado por varios departamentos que partían de niveles más bajos y que avanzaron más.

Gráfico 3: Índice comparable de composición constante por departamento



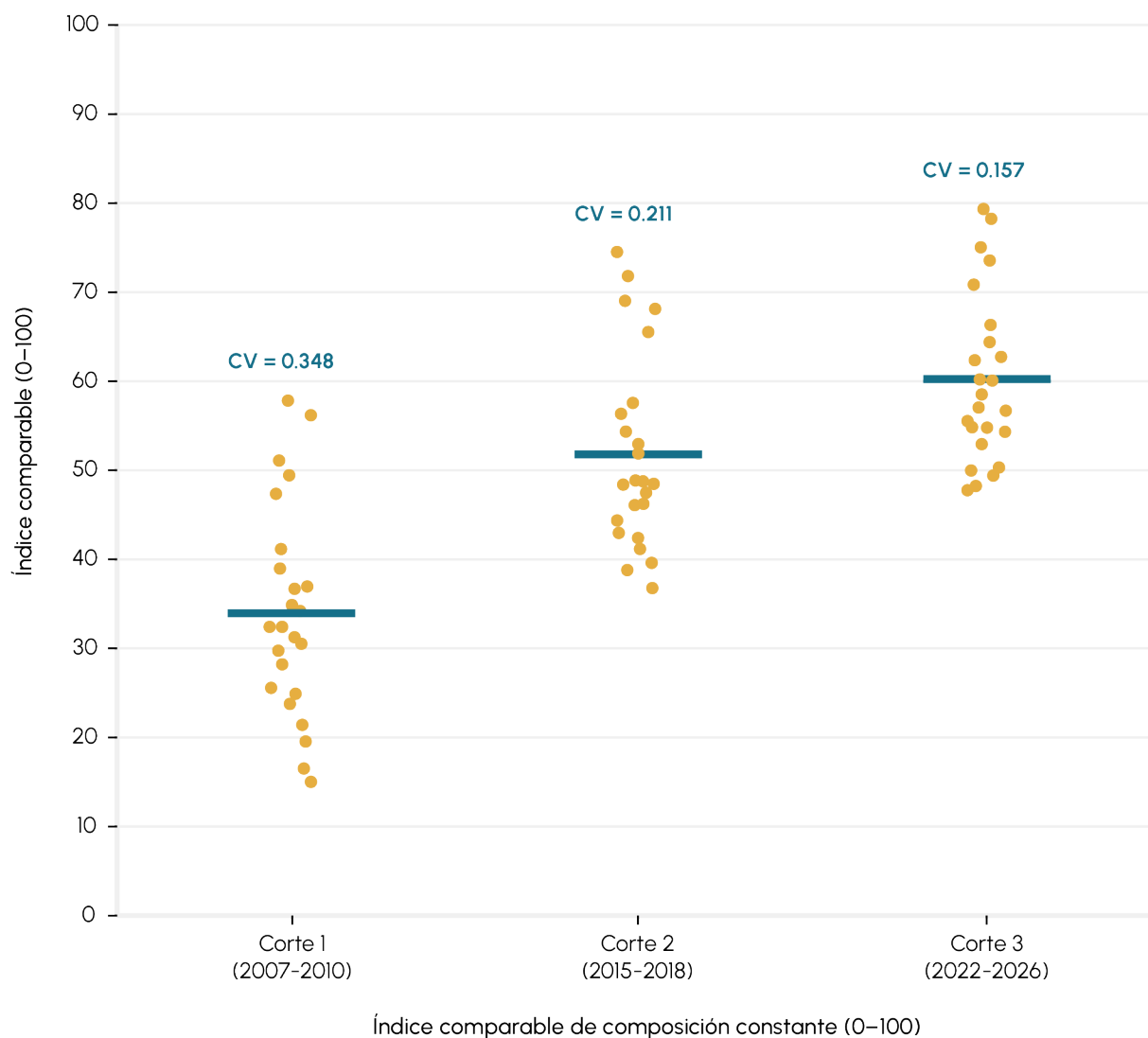
Elaboración propia.

El gráfico anterior muestra cuánto avanzó cada departamento, pero no responde todavía la pregunta de fondo: ¿el país en su conjunto se volvió también más parejo? Que todos los departamentos mejoren no significa necesariamente que las diferencias entre ellos se reduzcan. Si quienes iban adelante avanzaron tanto como los de atrás, la separación puede mantenerse. La convergencia no depende de cuánto mejoró cada departamento, sino de si las distancias entre ellos se acortaron.

Para responderlo hay que medir la dispersión, esto es, cuánto se apartan los departamentos unos de otros en cada corte. La medida más directa es la distancia entre los extremos. La diferencia entre el departamento con mayor y menor puntaje cayó de 42.8 puntos a 31.1 en los tres periodos analizados. El problema de esa medida es que depende de solo dos departamentos.

El coeficiente de variación aporta la mirada que falta, porque resume la separación de los 24 departamentos respecto del promedio en un único número, y cuanto más alto, más desiguales son los territorios entre sí. Como muestra el siguiente gráfico, el coeficiente cayó de 0.348 en el periodo 2007-2010 a 0.211 en 2015-2018 y a 0.157 en 2022-2026. Esto indica que el acercamiento no solo ocurrió entre los extremos, sino en todo el conjunto de departamentos. La dispersión es mayor en el primer periodo, pero se reduce progresivamente en las dos mediciones siguientes, mientras el promedio nacional sube. Por lo tanto, los departamentos no solo avanzaron; también se acercaron entre sí.

Gráfico 4: Dispersión del índice comparable entre departamentos



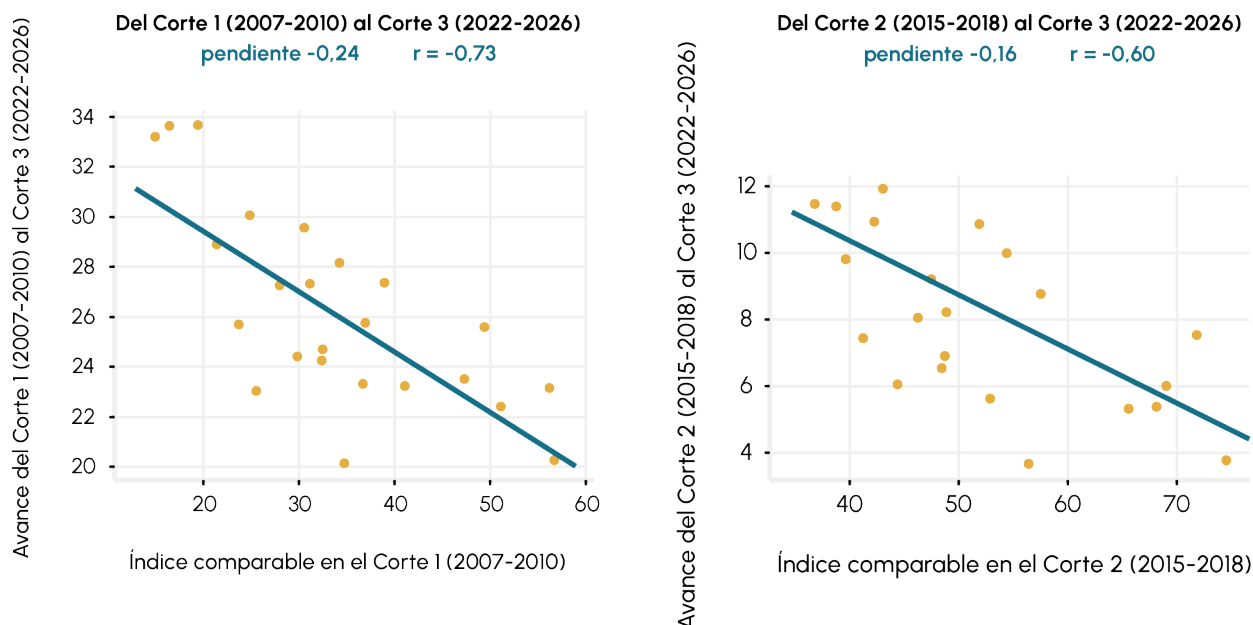
*Cada punto es un departamento; la barra es el promedio nacional

Elaboración propia.

Se sabe entonces que la distancia entre departamentos se acortó, pero no cómo. La dispersión puede reducirse de dos maneras distintas y solo una es buena noticia. Puede ocurrir porque los rezagados alcanzan a los adelantados —que es la convergencia en su sentido pleno—, o porque los que iban adelante se estancaron mientras los demás se mantienen donde estaban. El coeficiente de variación no distingue entre ambas.

Distinguir entre ambas posibilidades exige relacionar dos variables por departamento: el nivel del que partía y cuánto avanzó después. Si son los que partían más abajo los que más avanzaron, esa relación es negativa, y eso es exactamente lo que ocurre en el periodo completo. La pendiente, que mide cuánto menos avanza un departamento por cada punto adicional de nivel inicial, es de -0.24 . La correlación, en cambio, mide si el patrón se cumple de manera regular en todos los departamentos o solo unos pocos arrastran el resultado. Su valor de -0.73 indica que se cumple de manera generalizada. La convergencia, por tanto, no se concentró en unos pocos departamentos, sino que fue un patrón general durante el periodo analizado.

Gráfico 5: Relación entre nivel inicial y avance posterior

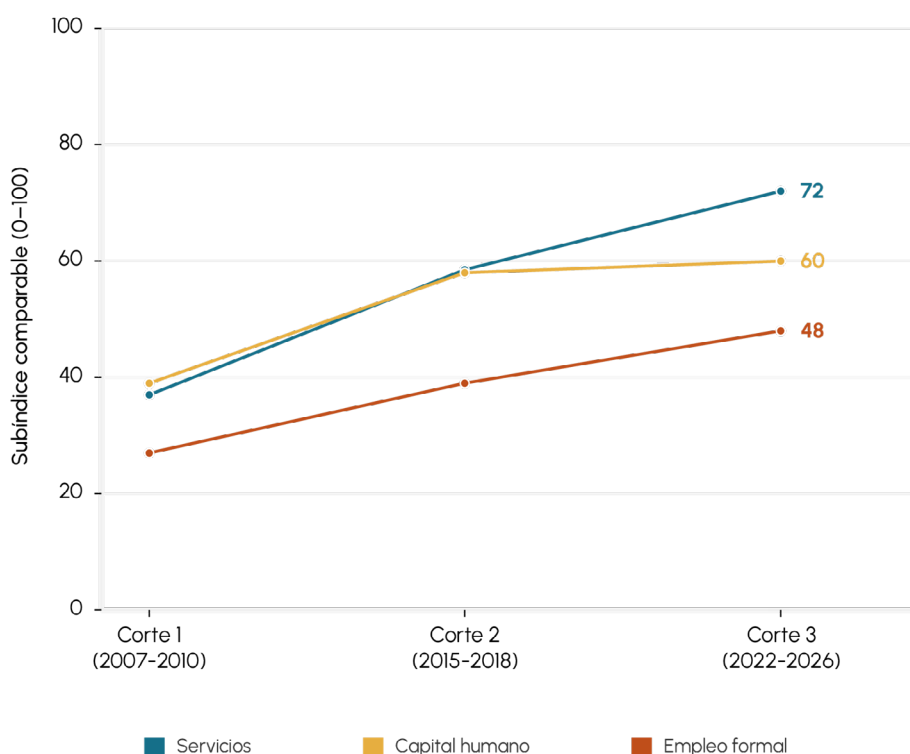


Elaboración propia.

Esa fuerza igualadora, sin embargo, se debilitó, y las dos mitades del periodo lo muestran. El coeficiente de variación cayó 0.137 puntos entre el primer y segundo periodo, pero apenas 0.054 entre los dos últimos. La relación entre punto de partida y avance sigue el mismo camino, con una pendiente que se atenúa de -0.24 a -0.16 y una correlación que baja de -0.73 a -0.60 en el tramo reciente. La convergencia no se detuvo, pero cada vez se acerca menos.

El freno tiene un origen identificable. El avance nacional no se repartió de manera uniforme en el tiempo: el índice comparable subió de 34 en el periodo 2007-2010 a 51.7 en 2015-2018 y a 60.2 en 2022-2026, de modo que más de dos tercios del avance se produjeron en la primera mitad. La descomposición por dimensión muestra dónde se agotó. Por un lado, servicios avanzó con fuerza en los dos tramos, hasta 72 puntos. Por otro lado, capital humano ganó casi 20 puntos hasta el periodo 2015-2018 y luego se aplanó, sumando solo dos más. Por su parte, empleo formal subió de manera continua, pero desde el nivel más bajo de las tres.

Gráfico 6: Evolución de las tres distancias comparables en los periodos analizados



Elaboración propia.

Detrás de ese patrón hay una explicación incómoda para el diseño de la política pública vigente. La convergencia de la primera etapa se apoyó en la expansión de infraestructura de acceso, que tiene un techo natural. Cuando la electricidad llega al 96% de los hogares, queda un mínimo margen para que un territorio rezagado se acerque por esa vía. Las distancias que siguen abiertas —la calidad del agua, la formalidad del empleo y la anemia—, no se acortan con más obra sino con mejor gestión y con cambios regulatorios. Y ahí el país todavía no ha mostrado la misma capacidad para acercar territorios.

5.2 Las distancias entre personas

Los mismos tres ejes que trazaron la trayectoria de casi dos décadas —servicios, empleo formal y capital humano— cambian aquí de unidad de comparación. Hasta ahora este informe comparó departamentos entre sí; esta sección compara a los peruanos entre sí.

Las comparaciones que siguen se hacen a escala nacional: el Perú urbano frente al Perú rural, la costa frente a la sierra y la selva, la población pobre frente a la no pobre. Y a esa escala, el resultado es revelador: en varios indicadores, la distancia entre el Perú urbano y el Perú rural, entre la población pobre y la no pobre, o entre hombres y mujeres, supera a la que, en el capítulo 4, separa al departamento más cercano del más lejano.

Estas comparaciones no abarcan los mismos indicadores que el índice departamental ni reemplazan la lectura por departamentos. Muestran, en cambio, dónde se experimentan las mayores distancias del país.

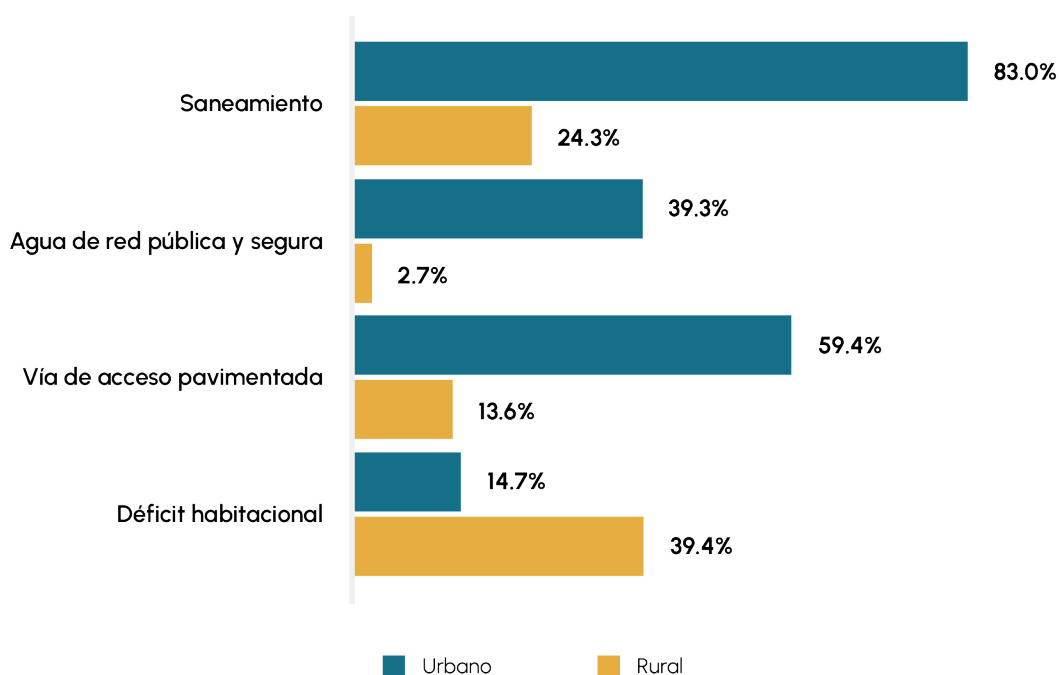
5.2.1 Territorio

5.2.1.1 Urbano - rural

En servicios, el saneamiento por red llega al 83% de los hogares urbanos y a menos de 1 de cada 4 rurales (24.3%). La diferencia es aún mayor en el acceso a agua de red pública y segura: 39.3% frente a apenas 2.7%. Es decir, casi 15 veces menos. La vía de acceso pavimentada llega al 59.4% de los hogares urbanos y solo al 13.6% de los rurales. El déficit habitacional, en cambio, es más del doble en el campo: 39.4% frente a 14.7%.

En otros indicadores, las diferencias son menores. La electricidad llega al 98.8% urbano y al 86.2% de los rurales, y el internet en el hogar, al 93.3% y 82.7%, respectivamente. La distancia prácticamente desaparece en el acceso efectivo al sistema de salud, aunque por una mala razón: entre quienes tuvieron un problema de salud, el 74.1% en el ámbito urbano y el 70.8%, en el rural no acudió al sistema; cerca de 7 de cada 10 en ambos casos.

Gráfico 7: Servicios por área de residencia, 2022-2026

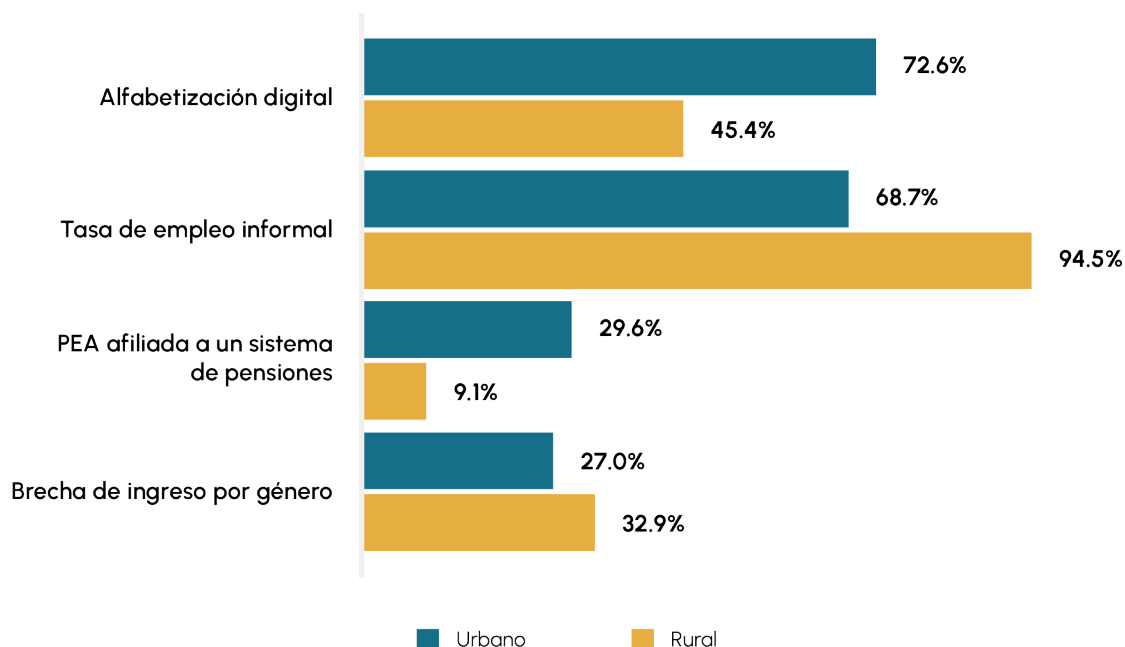


Fuente: ENAHO, ENAPRES (INEI)

En empleo formal la distancia se repite en casi todos los indicadores: la alfabetización digital llega al 72.6% de la población urbana y a poco menos de la mitad de la rural (45.4%); la tasa de empleo informal es de 68.7% en el ámbito urbano y

94.5% en el rural —el campo roza la informalidad total—; la afiliación a un sistema de pensiones, 29.6% frente a 9.1%. El ingreso laboral real (índice, Nacional = 100) es de 104.5 en el ámbito urbano y de solo 63.3 en el rural: por cada S/ 10 que gana en promedio un trabajador urbano, un trabajador rural gana en promedio S/ 6. Incluso la brecha de ingreso por género es mayor en el campo: 32.9% frente a 27% en el ámbito urbano —es decir, por cada S/ 100 que gana un hombre, una mujer rural gana en promedio S/ 67 y una urbana, S/ 73—; la desigualdad de género se suma a la desigualdad territorial en lugar de compensarla.

Gráfico 8: Empleo formal por área de residencia, 2022-2026



Fuente: ENAHO (INEI).

Dos Perús, medidos en la infancia y en la universidad

Un joven urbano tiene 3 veces más probabilidades de terminar la educación superior que uno rural (36.8% frente a 11.8%).

Un niño rural tiene casi 3 veces más riesgo de desnutrición crónica que uno urbano (21.7% frente a 7.9%).

Fuente: ENDES, ECE/ENLA.

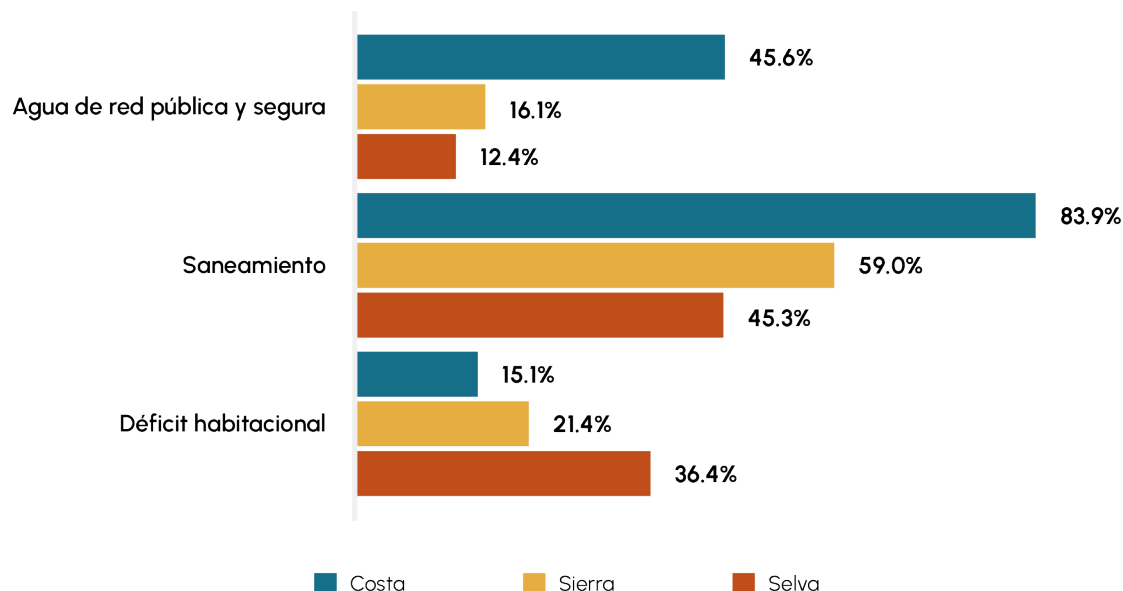
El contraste más marcado aparece al comparar el Perú rural de hoy con el Perú urbano de hace 18 años. En 2022-2026, el saneamiento por red llega al 24.3% de los hogares rurales, todavía muy por debajo del 78.2% que alcanzaba en el ámbito urbano en 2007-2010. La afiliación a pensiones rural en 2022-2026, 9.1%, no alcanza a la urbana de 2007-2010, que era de 23%. La conclusión de educación superior alcanza al 11.8%, en el ámbito rural, lejos del 28.6% que registraba el urbano 18 años atrás. En esos tres indicadores, el Perú rural de hoy todavía no alcanza los niveles que el Perú urbano ya había alcanzado hace casi dos décadas.

En conjunto, nacer y crecer en el campo peruano significa partir con menos acceso a servicios, menores ingresos, más informalidad y menos probabilidades de terminar una carrera que en la ciudad. Son distancias que atraviesan distintas dimensiones del bienestar y que, en estos indicadores, casi dos décadas no han bastado para cerrar.

5.2.1.2 Dominio geográfico

Por dominio geográfico se repite la misma estructura. En servicios, la costa supera ampliamente a la sierra y a la selva en acceso a agua de red pública y segura (45.6% frente a 16.1% y 12.4%) y en saneamiento (83.9% frente a 59% y 45.3%). El déficit habitacional es más del doble en la selva (36.4%) que en la costa (15.1%), con la sierra en un punto intermedio (21.4%). Las diferencias son menores en electricidad (98.8%, 94% y 90.3%) e internet en el hogar (92.5%, 89.3% y 90.1%). Entre quienes presentaron un problema de salud y no acudieron al sistema, en cambio, los resultados son prácticamente iguales: 72.6% en la costa y 74.2% tanto en la sierra como en la selva.

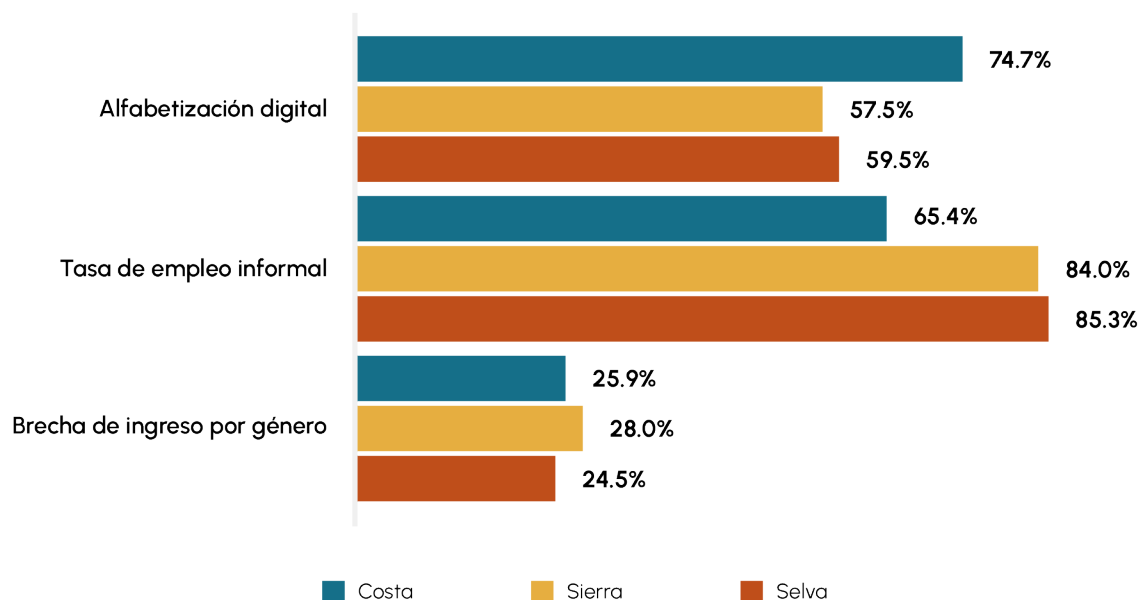
Gráfico 9: Servicios por dominio geográfico, 2022-2026



Fuente: ENAHO, ENAPRES (INEI)

En empleo formal, la alfabetización digital es de 74.7% en la costa, frente a 57.5% en la sierra y 59.5% en la selva; y la informalidad laboral, de 65.4% frente a 84% y 85.3%, respectivamente. La brecha de ingreso por género es de 25.9% en la costa, 28% en la sierra y 24.5% en la selva —es decir, por cada S/ 100 que gana un hombre, una mujer gana en promedio S/ 74 en la costa, S/ 72 en la sierra y S/ 76 en la selva—. Es el único indicador de esta dimensión en el que la selva presenta un mejor resultado que las otras dos regiones. El ingreso laboral real (índice, Nacional = 100) es de 105.6 en la costa frente a 90.2 en la sierra y 87.5 en la selva. Ni en la sierra y la selva alcanzan hoy el nivel de ingreso laboral real que la costa ya registraba en 2007-2010 (III.1).

Gráfico 10: Empleo formal por dominio geográfico, 2022-2026



Fuente: ENAHO (INEI).

La salud infantil también tiene geografía

Un niño de la sierra tiene más del doble de riesgo de desnutrición crónica que uno de la costa (17.2% frente a 7.7%).

Más de la mitad de los niños de la sierra tuvieron anemia infantil, frente a poco más de un tercio en la costa (51.7% frente a 37.3%).

Fuente: ENDES (INEI).

La comparación con hace casi dos décadas es especialmente marcada en saneamiento e informalidad laboral. Ni la sierra ni la selva alcanzan aún el nivel que tenía entonces la costa: el saneamiento llega hoy al 59% en la sierra y al 45.3% en la selva, todavía por debajo del 76.5% que registraba la costa en 2007-2010. La informalidad laboral alcanza al 84% y 85.3% respectivamente, por encima del 73.7% que tenía la costa en ese mismo periodo. El déficit habitacional matiza el panorama: la selva (36.4%) tampoco alcanza el nivel, ya deficitario, que registraba la costa (30.9%), pero la sierra (21.4%) sí lo supera.

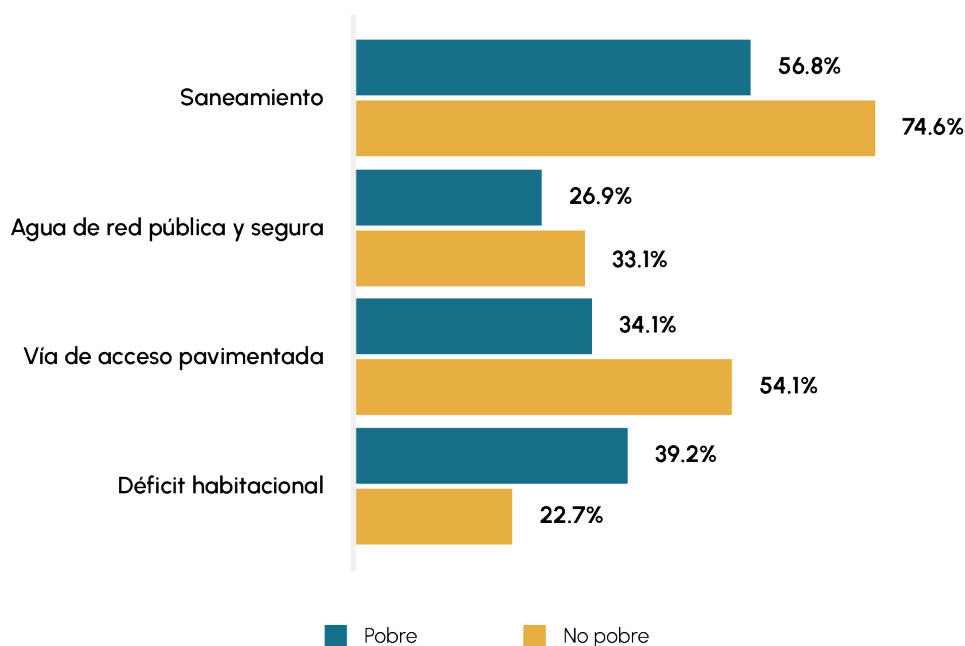
La sierra y la selva comparten, en general, una posición de mayor rezago frente a la costa: menos acceso a agua segura y saneamiento, más informalidad y mayores niveles de desnutrición y anemia infantil. En varios de estos indicadores, sus resultados actuales todavía no alcanzan los que la costa registraba hace dos décadas.

5.2.2 Posición económica

5.2.2.1 Nivel de pobreza

La comparación por condición de pobreza reproduce buena parte de las distancias observadas en servicios, aunque con distinta intensidad según el indicador. El saneamiento llega al 74.6% de los hogares no pobres y a poco más de la mitad de los pobres (56.8%); la vía de acceso pavimentada, al 54.1% y 34.1% respectivamente. El déficit habitacional es de 39.2% entre los pobres, casi el doble que entre los no pobres (22.7%). El agua de red pública y segura, en cambio, muestra una diferencia mucho menor que la observada entre los ámbitos urbano y rural: 33.1% entre los no pobres frente a 26.9% entre los pobres, apenas 6 puntos porcentuales, frente a la razón de 14 a 1 que separa al ámbito urbano del rural. Las diferencias también son pequeñas en electricidad (97% no pobres, 93.1% pobres) e internet en el hogar (92.1% y 87.4%). Entre quienes tuvieron un problema de salud y no acudieron al sistema, los resultados son prácticamente iguales: 73.8% y 71.9%, respectivamente.

Gráfico 11: Servicios por nivel de pobreza, 2022-2026

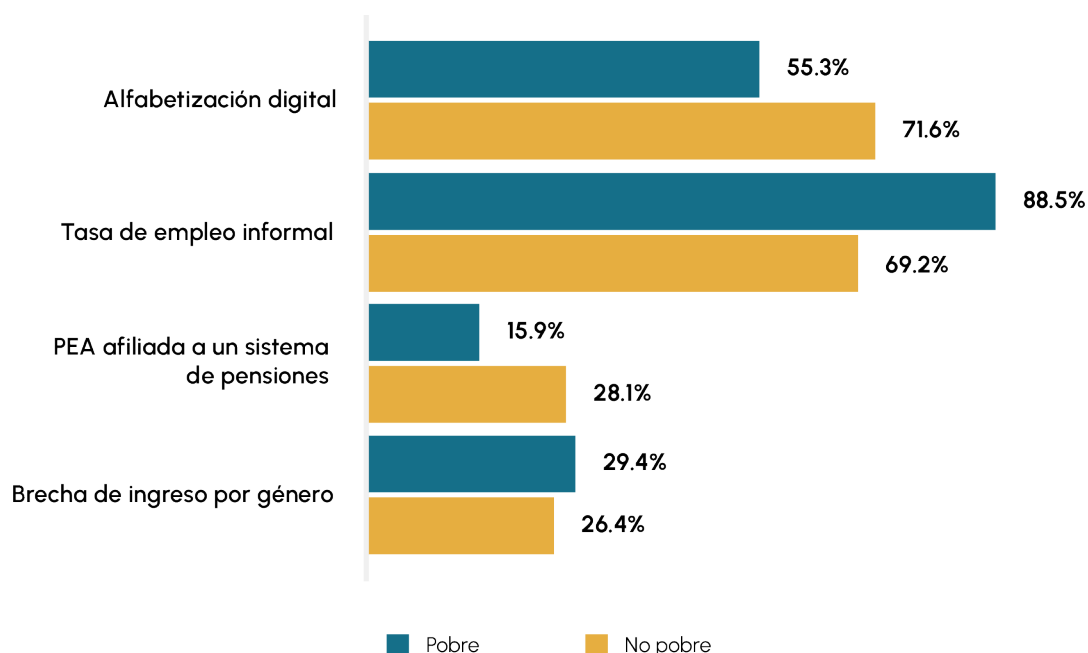


Fuente: ENAHO, ENAPRES (INEI)

En empleo formal, la alfabetización digital llega al 71.6% de la población no pobre y a poco más de la mitad de la pobre (55.3%); la tasa de empleo informal es de 88.5% entre los pobres y de 69.2% entre los no pobres —un nivel que se acerca

al 94.5% que alcanza el ámbito rural en su conjunto—. La afiliación a un sistema de pensiones es de 28.1% entre los no pobres y de 15.9% entre los pobres. El ingreso laboral real de la población pobre equivale al 69.5% del promedio nacional, mientras que el de la no pobre alcanza 106.5%. Ese 69.5% que registra hoy sigue por debajo del 119.4% que tenía la no pobre en el primer corte. La brecha de ingreso por género, en cambio, es apenas mayor entre los pobres: 29.4% frente a 26.4% entre los no pobres. Es decir, por cada S/ 100 que gana un hombre, una mujer pobre gana en promedio S/ 71 y una no pobre, S/ 74.

Gráfico 12: Empleo formal por nivel de pobreza, 2022-2026



Fuente: ENAHO (INEI).

Por cada peruano pobre que termina una carrera, dos no pobres lo logran.

38% de la población no pobre entre 25 y 34 años terminó la educación superior, frente a 17.8% de la pobre. Es decir, más del doble.

Fuente: ENDES (INEI).

La comparación con hace casi dos décadas se repite en los indicadores donde las distancias actuales son mayores. La conclusión de educación superior de la población pobre llega hoy al 17.8%, por debajo del 31.5% que registraba la población no pobre en 2007-2010. La informalidad laboral alcanza actualmente al 88.5% de la población pobre, todavía por encima del 71.6% que registraba entonces la no pobre. Y el saneamiento llega hoy al 56.8% de la población pobre, frente al 74.9% que alcanzaba la no pobre en el primer periodo.

Ser pobre en el Perú de hoy significa, en promedio, menor acceso a saneamiento, mayor déficit de vivienda, trabajar sin protección social ni ingresos suficientes, y tener menos de la mitad de probabilidades de terminar una carrera que entre la población no pobre. En varios de estos indicadores, la población pobre de hoy todavía registra resultados más desfavorables que los que mostraba la población no pobre hace 18 años.

5.2.2.2 Quintil de bienestar

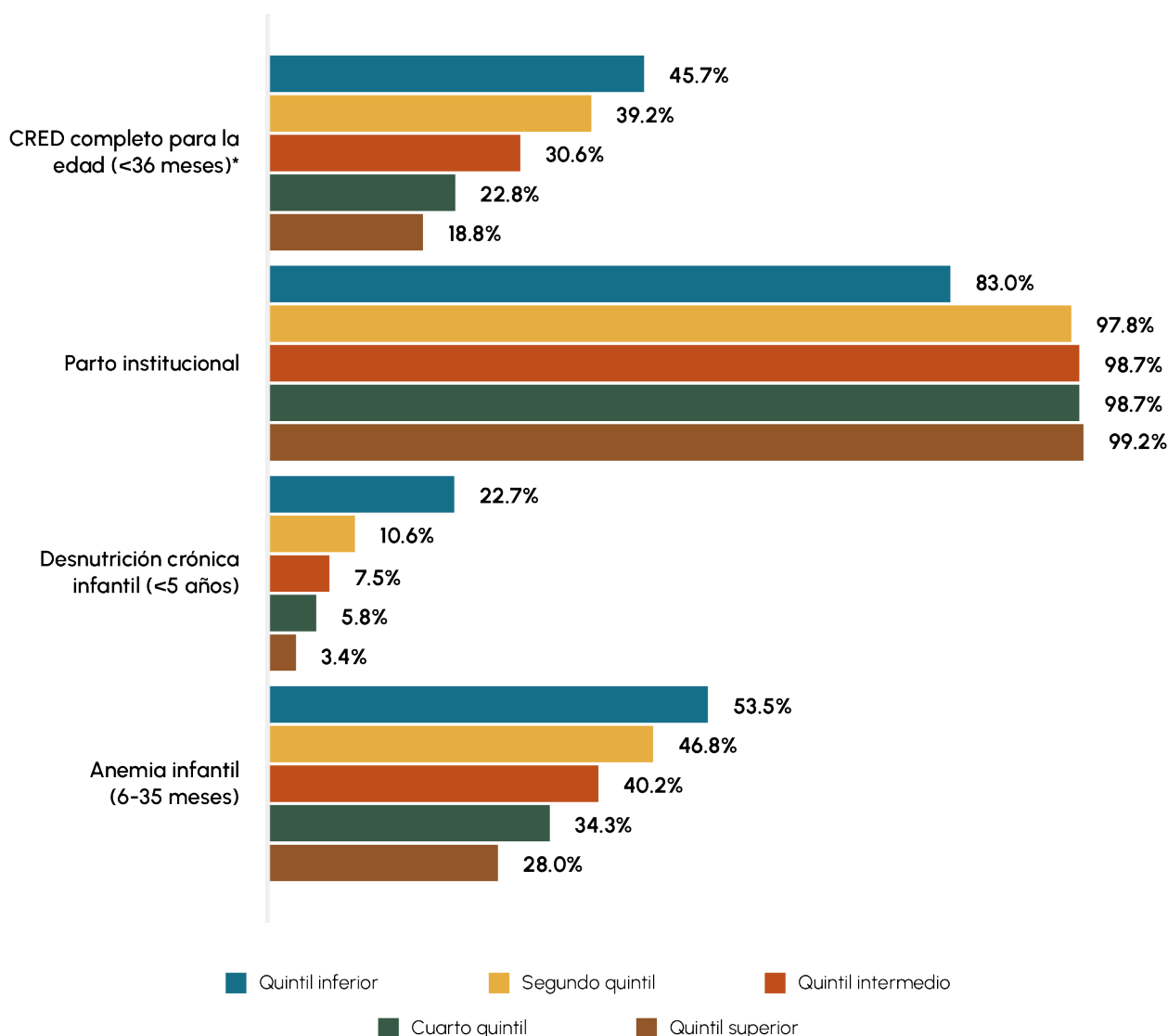
La comparación por quintil de bienestar repite el patrón, con mayor intensidad, en los indicadores de capital humano temprano. La distancia más marcada aparece en la desnutrición crónica infantil: alcanza al 22.7% de los niños en el quintil más pobre frente a 3.4% del más rico, una proporción casi siete veces mayor. La desnutrición crónica del quintil más pobre se redujo de 44% en 2007-2010 a 22.7% en 2022-2026. Sin embargo, el nivel actual todavía es más de cuatro veces que el que registraba el quintil más rico hace dos décadas: 5.2%.

La distancia también es amplia en anemia infantil, aunque menos pronunciada: 53.5% en el quintil más pobre frente a 28% en el más rico. Acá el indicador es el CRED (Control de Crecimiento y Desarrollo), programa preventivo y gratuito

que el Ministerio de Salud ofrece a los menores desde su nacimiento hasta los 11 años⁸. El CRED completo para la edad muestra el patrón inverso: 45.7% en el quintil más pobre frente a 18.8% en el más rico. Esto probablemente se deba a que el indicador solo capta controles del sistema público y una parte de los hogares del quintil superior usa el sector privado, fuera de ese registro.

Nacer en el quintil más pobre significa, sobre todo, estar más expuesto desde los primeros años a la desnutrición crónica y la anemia, una desventaja de salud que se instala antes de los cinco años y que, 18 años después, todavía no termina de cerrarse.

Gráfico 13: Indicadores de capital humano temprano por quintil de bienestar, 2022-2026



Fuente: ENDES (INEI).

5.2.3 Identidad y origen del hogar

5.2.3.1 Lengua materna y educación de la madre

La comparación por lengua materna solo está disponible para dos indicadores de capital humano. La conclusión de educación superior entre los 25 y 34 años alcanza al 35% de quienes tienen el castellano como lengua materna y al 17.8% de quienes tienen una lengua indígena. Ese 17.8% actual todavía está por debajo del 26% que registraba la población de habla castellana en 2007-2010. La asistencia a educación inicial, en cambio, es prácticamente idéntica en ambos grupos, 91.4% y 91.1%; la distancia no aparece en la puerta de entrada al sistema educativo; aparece en la trayectoria posterior.

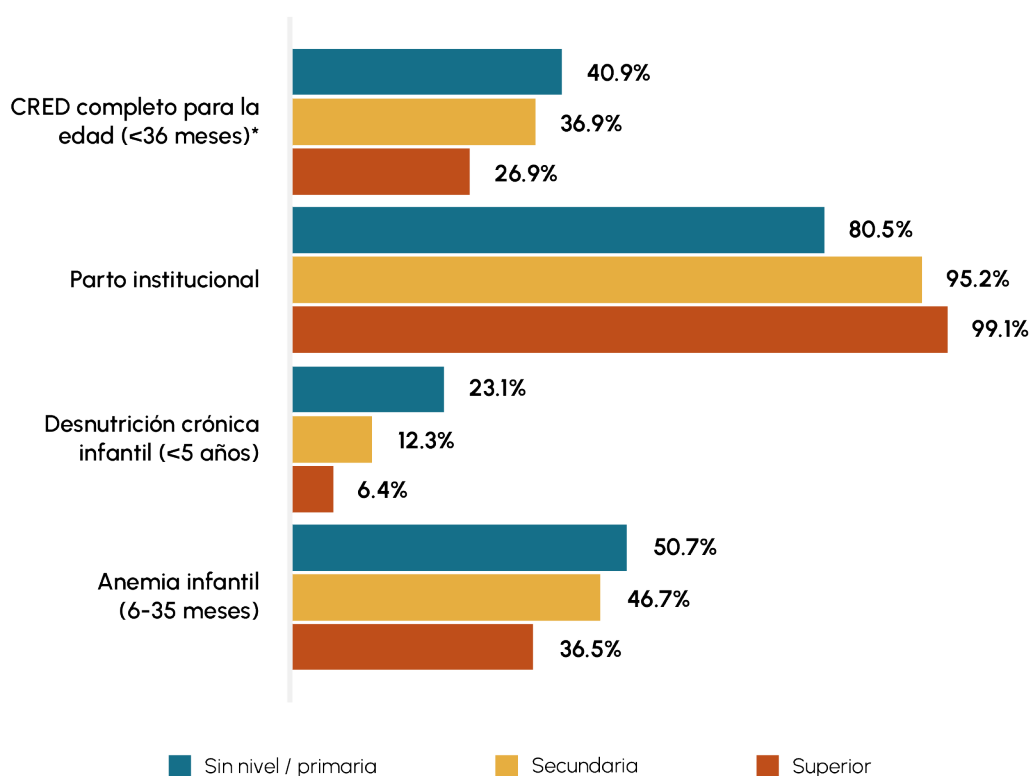
⁸ Con la frecuencia de controles más intensiva en la primera infancia, especialmente antes de los 3 años.

La educación de la madre marca una distancia parecida en la salud de sus hijos. La desnutrición crónica infantil es el hallazgo más marcado: alcanza al 23.1% de los niños cuyas madres no tienen nivel educativo o solo cursaron primaria, frente al 6.4% de aquellos cuyas madres tienen educación superior, una proporción más de tres veces mayor. El parto institucional presenta la mayor diferencia en puntos porcentuales: 80.5% frente a 99.1%. Como en el quintil de bienestar, el CRED completo para la edad muestra el patrón inverso —40.9% frente a 26.9%— y admite la misma explicación: una cobertura menor en el sistema público no equivale a menos cuidado si una parte de esas familias usa servicios privados.

El parto institucional entre madres sin nivel educativo o solo con primaria aumentó de 65.1% en 2007-2010 a 80.5% en 2022-2026, pero su nivel actual todavía está por debajo del 97.5% que ya registraban hace casi dos décadas las madres con educación superior. La desnutrición crónica infantil muestra un patrón parecido: se redujo de 40.4% a 23.1% entre los hijos de las madres con menor educación, pero ese nivel actual todavía casi triplica el 8.7% que registraban entonces los hijos de madres con educación superior.

El nivel educativo de la madre aparece así estrechamente asociado con la salud de sus hijos desde los primeros años: a menor educación materna, mayor desnutrición crónica infantil y menor proporción de partos atendidos por personal de salud. Estas desventajas, como muestra el contraste con el periodo 2007-2010, tardan generaciones en cerrarse.

Gráfico 14: Indicadores de capital humano temprano por educación de la madre, 2022-2026

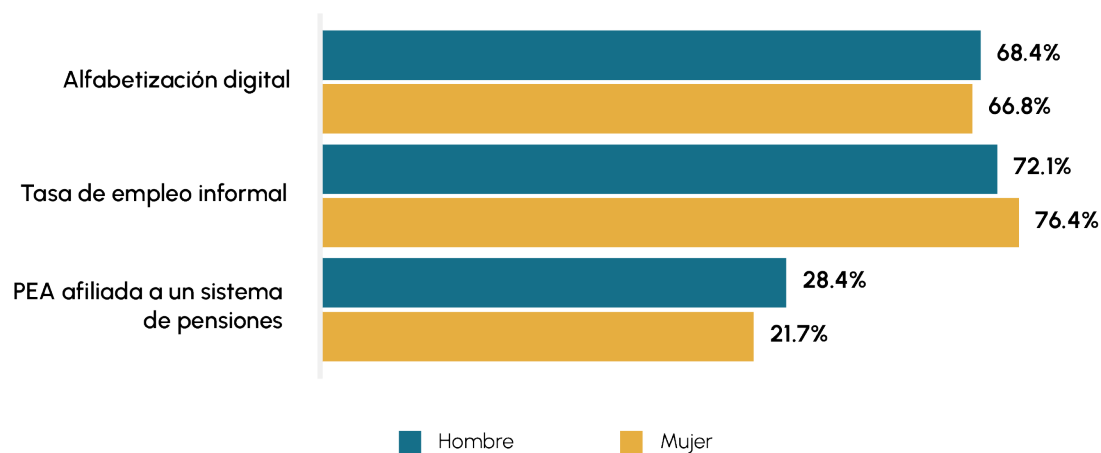


Fuente: ENDES (INEI).

5.2.3.2 Género

En empleo formal, la alfabetización digital es de 68.4% entre los hombres y 66.8% entre las mujeres, la diferencia más pequeña de esta dimensión. La afiliación a un sistema de pensiones alcanza al 28.4% de los hombres y al 21.7% de las mujeres; y el empleo informal, al 72.1% y 76.4%, respectivamente. La diferencia también persiste en los ingresos: el ingreso laboral real hoy es de 106.8 para los hombres y 90.3 para las mujeres. Hace dos décadas era de 108.6 y 85.7, respectivamente, de modo que la distancia se redujo, pero sigue siendo amplia.

Gráfico 15: Empleo formal por género, 2022-2026

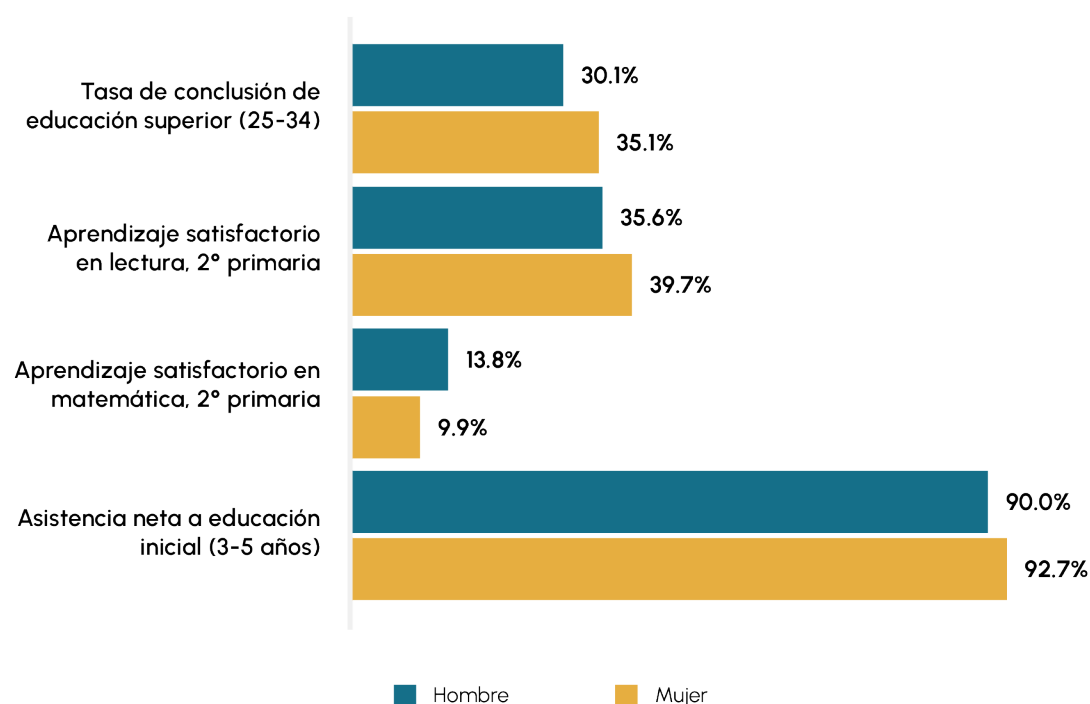


Fuente: ENAHO (INEI).

En capital humano, en cambio, la distancia favorece a las mujeres en la mayoría de los indicadores: concluyen en mayor proporción la educación superior (35.1% frente a 30.1%) y alcanzan más aprendizaje satisfactorio en lectura (39.7% frente a 35.6%), aunque los hombres obtienen mejores resultados en matemática (13.8% frente a 9.9%). La asistencia a educación inicial es prácticamente igual entre ambos: 92.7% entre las mujeres y 90% entre los hombres.

El retrato que deja el género es más matizado que el de las comparaciones anteriores: las mujeres llegan mejor preparadas en educación y en la primera infancia, pero esa ventaja no se traduce en el mercado laboral, donde siguen ganando menos, tienen menor afiliación a pensiones y padecen más la informalidad que los hombres.

Gráfico 16: Capital humano por género, 2022-2026



Fuente: ENAHO (INEI); ECE/ENLA (Minedu-UMC)

5.2.3.3 Edad

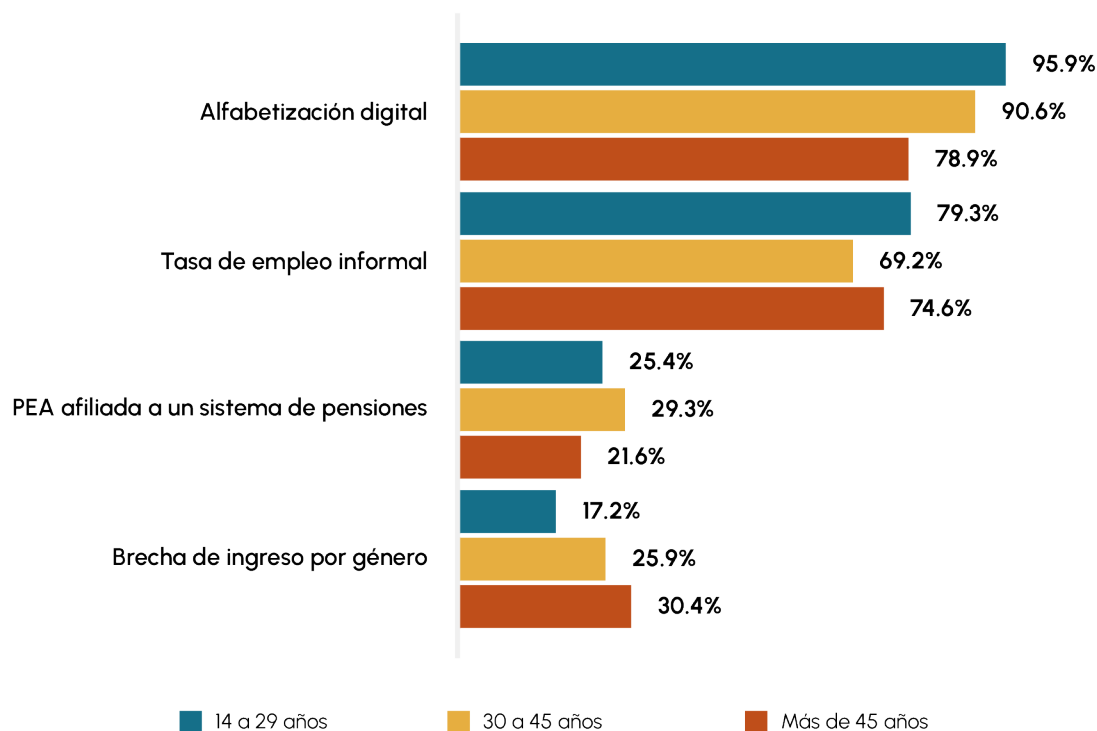
Por edad, la alfabetización digital es la única distancia que favorece claramente a los más jóvenes: 95.9% entre los 14 y 29 años frente a 78.9% después de los 45. La mayor diferencia se concentra, en cambio, en el ingreso del primer empleo: un peruano de 14 a 29 años gana, en promedio, un ingreso laboral real de 75 (índice, Nacional=100), frente a 119.4 después de los 45, una diferencia de más de 44 puntos. La informalidad también golpea más el primer empleo: 79.3% entre los jóvenes, frente a 69.2% entre los 30 y 45 años. La afiliación a un sistema de pensiones no sigue una progresión simple: alcanza al 29.3% entre los 30 y 45 años, pero baja al 21.6% después de los 45, por debajo incluso del 25.4% de los jóvenes —el grupo de mayor edad es el que más ha estado expuesto, a lo largo de su vida laboral, a la informalidad—. La

brecha de ingreso por género también crece con la edad, de 17.2% entre los jóvenes a 30.4% después de los 45. Es decir, por cada S/ 100 que gana un hombre, una mujer mayor de 45 gana apenas S/ 70, frente a S/ 83 entre las más jóvenes.

El contraste con hace casi dos décadas aparece en los dos indicadores de mayor distancia. El ingreso laboral real (índice, Nacional=100) de los jóvenes de hoy es de 75, equivalente a aproximadamente S/ 5.50 por cada S/ 10 que representaba el ingreso de los trabajadores mayores de 45 años en el primer periodo (135.8). Y la informalidad laboral de los jóvenes alcanza actualmente al 79.3%, todavía por encima del 74.2% que registraba entonces el grupo de 30 a 45 años.

Ser joven en el mercado laboral peruano significa, sobre todo, empezar con mucho menores ingresos y mayor informalidad que otros grupos etarios. Es una desventaja de entrada que, 18 años después, tampoco se ha achicado.

Gráfico 17: Empleo formal por edad, 2022-2026



Fuente: ENAHO (INEI).

Estas distancias entre personas no tienen, en su mayoría, un responsable institucional único: cruzan niveles de gobierno y escapan a cualquier programa aislado. Pero una parte de por qué se abren de forma tan desigual sí tiene nombre y apellido. Que un gobierno regional ejecute rápido, pero construya mal, o que un municipio pierda la confianza de sus vecinos, no cuesta lo mismo al hogar urbano que al rural, ni al hombre que a la mujer. Y al joven que busca su primer empleo formal le cuesta más que a nadie. El siguiente capítulo examina esa capacidad: la del Estado para ejecutar la inversión que le corresponde y para hacer cumplir las normas que dicta.

El Estado en el tiempo: ¿la capacidad llegó?



6. El Estado en el tiempo: ¿la capacidad llegó?

El capítulo anterior preguntó si el país se acercó a su gente, primero comparando departamentos a lo largo de casi dos décadas y después comparando grupos de peruanos a escala nacional. Esa pregunta tiene una contraparte: el aparato del Estado que debía sostener ese acercamiento, ¿se volvió él mismo más capaz? Inversión y norma-realidad son las dos distancias que ayudan a responderla. A diferencia de las tres distancias anteriores, solo cuentan con información comparable para 2015-2018 y 2022-2026, por lo que no permiten analizar la convergencia a lo largo de todo el período. Sí permiten observar cómo evolucionaron entre ambas mediciones. Y ahí aparece el hallazgo central del capítulo: las dos distancias de gestión se movieron en direcciones opuestas.

6.1 Los recursos llegaron

Antes de preguntar por la capacidad conviene establecer con qué recursos contó el Estado para construirla. Entre 2007-2010 y 2022-2026, la economía peruana casi se duplicó: el producto real creció 89% y el producto por habitante pasó de S/ 22,418 a S/ 34,772 constantes. Ese crecimiento se trasladó a la caja pública sin un aumento de la presión tributaria, que pasó de 16.7% del producto al inicio del periodo, a 15% al final, y en los años intermedios osciló sin una tendencia definida. Aun así, los ingresos corrientes del Gobierno general pasaron de S/ 137,000 millones a S/ 231,000 millones constantes. El Estado recibió dos tercios más de recursos reales, aun cuando representaban una proporción menor de una economía mucho mayor.

El presupuesto siguió el mismo camino. El presupuesto institucional modificado del sector público pasó de S/ 141,000 a S/ 272,000 millones constantes, casi el doble en términos reales, y de S/ 5,001 a S/ 7,932 por habitante. Los recursos también llegaron a los gobiernos subnacionales, donde se juegan buena parte de estas distancias. La participación de los Gobiernos regionales y locales en el presupuesto público subió de 35.5% a 42.3% entre ambos periodos, y las transferencias que reciben del Gobierno nacional se duplicaron en términos reales, de S/ 22,000 a S/ 45,000 millones constantes. Por habitante pasaron de S/ 783 a S/ 1,307.

El Estado creció también como organización, aunque la planilla pública solo permite seguir esta evolución desde 2015-2018 y no incluye a los Gobiernos locales. Entre ese periodo y 2022-2026, el personal activo del Gobierno nacional y de los Gobiernos regionales pasó de 1.11 a 1.31 millones de personas, un aumento de 18%, frente a un crecimiento poblacional de 11%. Casi la mitad de ese incremento correspondió a entidades de salud, en un periodo que incluye la expansión de personal de la pandemia. El número de municipalidades distritales, por su parte, subió de 1,655 a 1,695, mientras que las 196 provinciales se mantuvieron sin cambio.

Tabla 8: Los recursos del Estado, del Corte 1 al Corte 3

	Corte 1 (2007-2010)	Corte 2 (2015-2018)	Corte 3 (2022-2026)	Corte 1 a 3
PBI real por habitante	22,418	32,739	34,772	x1.55
Ingresos corrientes del Gobierno General (mill.)	137,182	186,268	230,582	x1.68
Presión tributaria (% del PBI)	16.7	13.6	15.0	—
Presupuesto público, PIM (mill.)	140,639	259,839	272,451	x1.94
Presupuesto público por habitante	5,001	8,389	7,932	x1.59
Participación subnacional en el presupuesto (%)	35.5	39.0	42.3	—
Transferencias a gobiernos subnacionales (mill.)	22,007	35,688	44,885	x2.04
Personal activo en planilla (miles de personas)	—	1,109	1,309	x1.18
Cargos directivos	—	21,460	20,749	x0.97
Municipalidades (provinciales y distritales)	—	1,851	1,891	+40

Fuentes: INEI (PBI departamental y proyecciones de población), BCRP y SUNAT (ingresos), MEF Consulta Amigable (presupuesto), MEF Transparencia Económica (transferencias), MEF AIRHSP (planilla) e INEI RENAMU (municipalidades). Valores reales deflacionados con el deflactor implícito del PBI y expresados en soles constantes de 2022-2026; es decir, de 2025. Ese PBI es estimado por el INEI. La planilla pública solo registra al gobierno nacional y a los gobiernos regionales, y no existe para el periodo 2007-2010.

Ese crecimiento, sin embargo, no se repartió de manera pareja en el tiempo. El presupuesto real por habitante aumentó 68% entre 2007-2010 y 2015-2018, y cayó 5% entre 2015-2018 y 2022-2026. El producto por habitante siguió una trayectoria similar: creció 46% en el primer tramo y apenas 6% en el segundo. La ventana de oportunidad en la que el Estado peruano pudo fortalecer sus capacidades con recursos crecientes se abrió en la primera década del periodo y se cerró después.

El crecimiento de las últimas dos décadas tampoco fue neutral desde el punto de vista distributivo. Entre 2007 y 2024, el coeficiente de Gini del Perú se redujo de 0.50 a 0.40, una caída cercana al 20% que refleja una distribución del ingreso significativamente más equitativa que la observada al inicio del periodo (Banco Mundial, 2025). La mayor parte de esta mejora ocurrió entre 2007 y 2014, coincidiendo con la fase de mayor expansión económica, del empleo y de reducción de la pobreza. Sin embargo, como mostró el capítulo anterior, esta mejora no se tradujo en un cierre equivalente de las distancias de acceso a oportunidades.

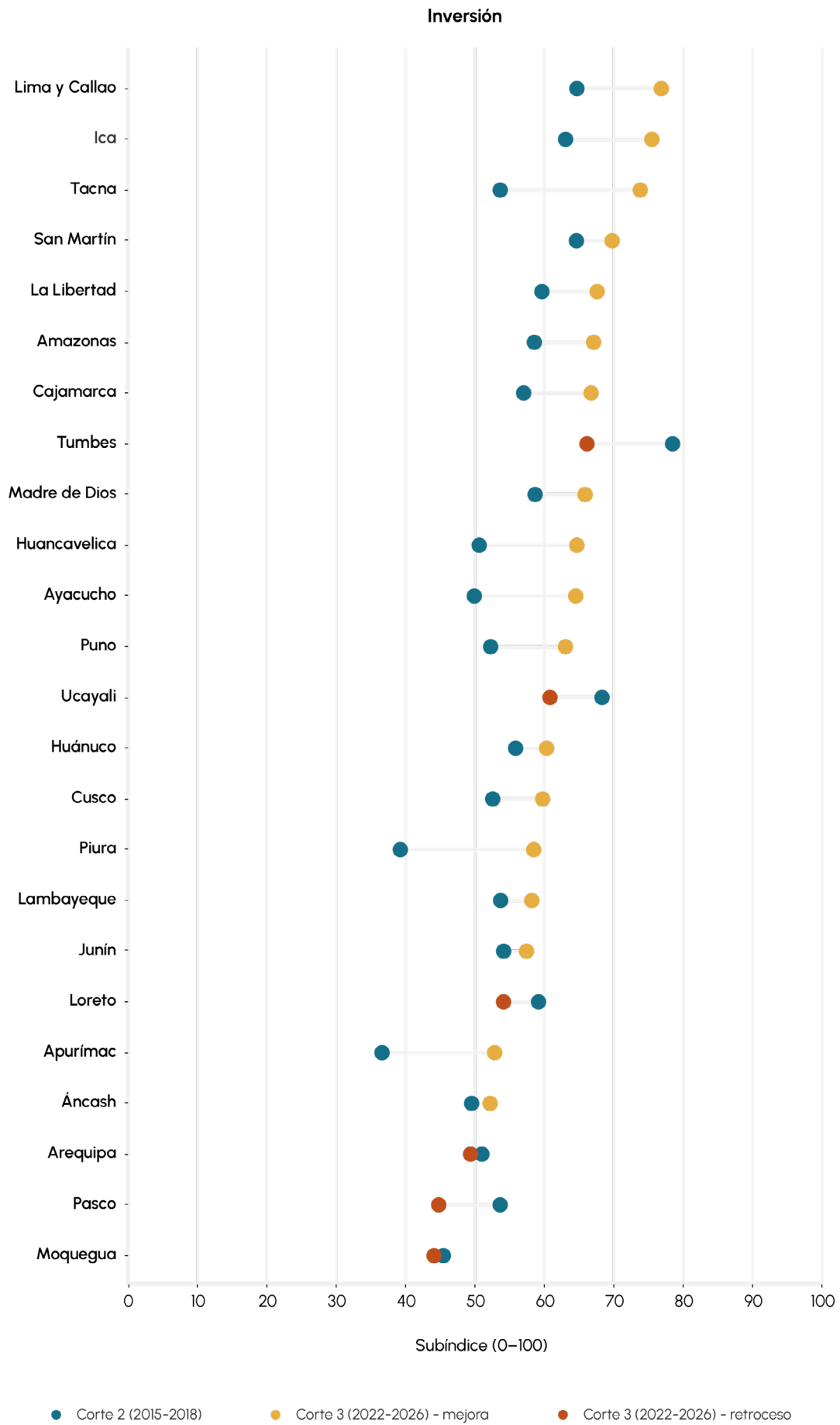
Hubo entonces más dinero, más personal y más entidades. Lo que no aumentó fue el número de quienes dirigen ese aparato. Entre 2015-2018 y 2022-2026, los cargos directivos pasaron de 21,460 a 20,749, 711 menos, mientras que el aparato sumaba 200,000 personas. Así, se pasó de 52 servidores por directivo a 63.

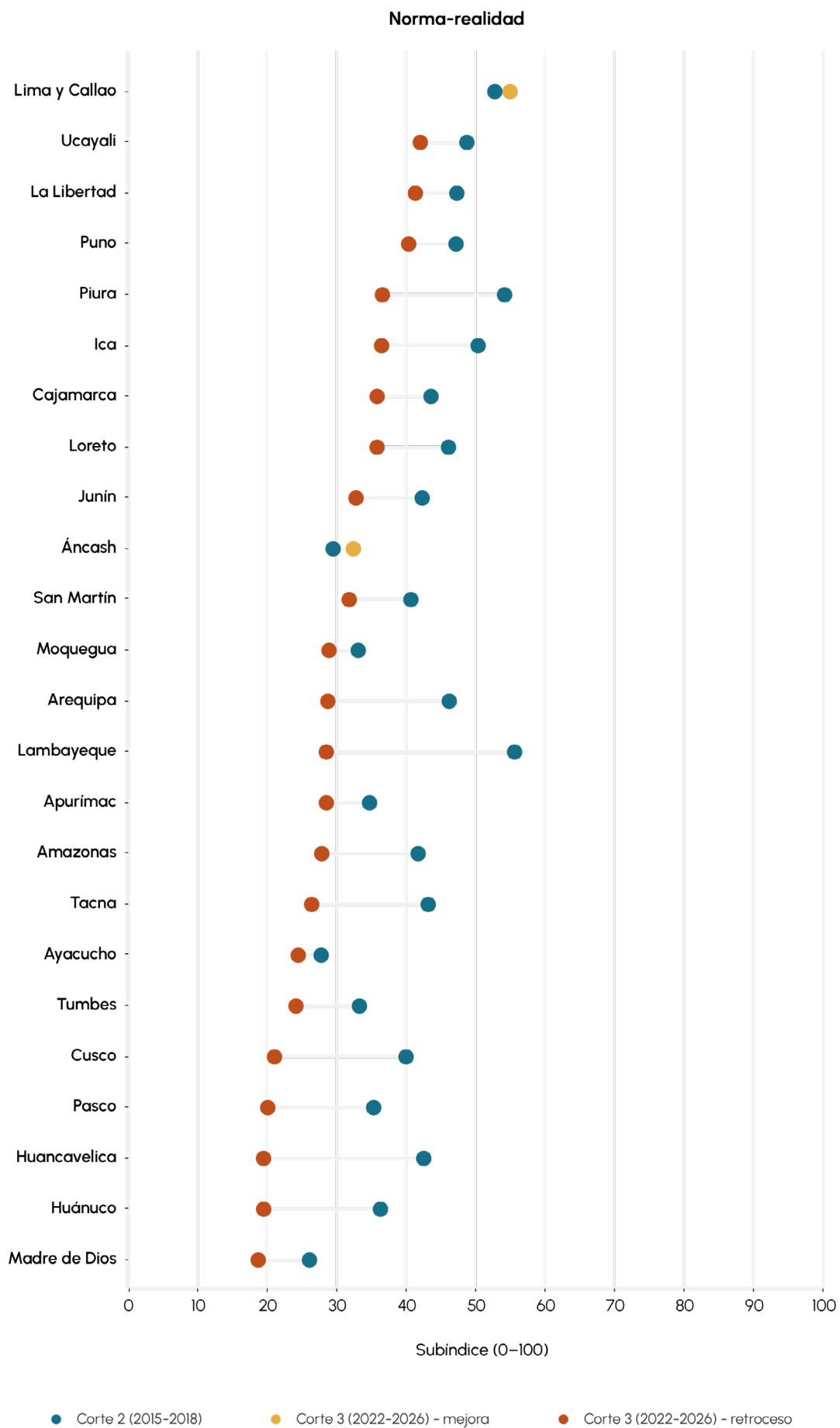
Como se explicó en la sección 2.3, estas dos distancias se comparan mediante subíndices de composición constante —cinco indicadores comparables de inversión y cinco de norma-realidad—, y no con la batería de datos completa de 2022-2026. Con esa restricción, las dos secciones siguientes examinan cómo evolucionó la capacidad del Estado en ambas dimensiones.

6.2 Dos trayectorias opuestas en la gestión

Entre 2015-2018 y 2022-2026, las dos distancias de gestión se movieron en direcciones contrarias. El subíndice de composición constante de la inversión subió de 55.5 a 61.4 puntos, mientras que el de la distancia entre la norma y la realidad cayó de 51.5 a 40.6, el único retroceso entre las cinco distancias del índice. El patrón se repite al mirar los departamentos uno por uno: como muestra el gráfico siguiente, 18 de los 24 avanzaron en inversión, mientras que 22 retrocedieron en la distancia entre la norma y la realidad.

Gráfico 18: Evolución departamental de las distancias de gestión





Elaboración propia

6.2.1 La inversión: ejecutar rápido, no necesariamente mejor

La mejora de la inversión proviene enteramente de la velocidad con que se ejecuta el presupuesto. La ejecución presupuestal subnacional pasó del 60.6% al 79.8% del PIM, y la del presupuesto destinado a desastres, del 65% al 82.7%. Son los dos únicos indicadores de esta distancia que mejoran, y ambos miden lo mismo: qué proporción del presupuesto llega a ejecutarse dentro del año.

Los otros tres indicadores recogen qué ocurre durante y después de esa ejecución, y los tres empeoran. El tiempo que toma concluir un proyecto subió de 1.7 a 2.5 años. El gasto en mantenimiento cayó de 7.6% a 6.8% de lo invertido en obra nueva, lo que amplía la distancia entre lo que se construye y los recursos destinados a conservarlo. Y los conflictos sociales activos aumentaron de 4.1 a 4.4 por millón de habitantes. La mejora tampoco fue pareja entre territorios: avanzaron 18 departamentos y seis retrocedieron, en un rango que va de los 20 puntos que ganó Tacna a los 12 que perdió Tumbes. El Estado aprendió a gastar más rápido su presupuesto de inversión, pero esa mejora no estuvo acompañada por avances en los otros tres indicadores de esa distancia.

Los recursos disponibles ayudan a completar la lectura. Entre 2015-2018 y 2022-2026, el presupuesto de inversión subnacional creció 5% en términos reales y, por habitante, incluso retrocedió. La mayor ejecución, por tanto, no vino acompañada por un aumento equivalente de los recursos disponibles. Lo que mejoró fue la velocidad del gasto sobre un presupuesto que dejó de crecer.

6.2.2 La norma-realidad: el único retroceso

El deterioro de la distancia entre la norma y la realidad es más profundo y mucho más uniforme. Cuatro de los cinco indicadores comparables empeoran, y lo hacen en frentes distintos. En la relación con el ciudadano, la confianza en la municipalidad distrital bajó de 17.4% a 14.7%. En la integridad del aparato, los casos en trámite por delitos de corrupción pasaron de 1,179 a 1,680 por millón de habitantes. Y en el cumplimiento del propio plazo que la norma fija, la licencia de funcionamiento pasó de tramitarse dentro del plazo legal a excederlo.

La única señal en sentido contrario es la precariedad de la capa directiva regional, que bajó de 64% a 42.5%. Buena parte de esa caída, sin embargo, no proviene de un cambio en la forma de contratar, sino de la Ley 31131, que en 2021 convirtió el régimen CAS en un vínculo indefinido. Así, directivos que permanecían en los mismos puestos cambiaron de categoría por decisión legislativa. La estabilidad jurídica del cargo mejoró, pero la permanencia efectiva en él se acortó. Un gerente general regional permanece hoy 12.4 meses en el puesto, frente a los 16.5 meses en 2015-2018, de modo que la duración media apenas cubre un ejercicio presupuestal anual.

El indicador de licencias merece una lectura aparte, porque registra el mayor cambio de los cinco, pero ese cambio se explica principalmente por una modificación de la norma contra la cual se mide. El indicador calcula cuántos días excede el plazo declarado en el TUPA municipal al máximo que fija la ley, y ese máximo cambió entre ambas mediciones. En 2015-2018 regía un plazo de 15 días hábiles, establecido originalmente en el artículo 8 de la Ley 28976. Las modificaciones introducidas por los Decretos Legislativos 1200 y 1271 quedaron condicionadas a la aprobación de un nuevo Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, que llegó recién con el Decreto Supremo 002-2018-PCM. En 2022-2026, en cambio, el plazo legal aplicable es de dos días hábiles, establecido por el Decreto Legislativo 1497.

En la práctica, el plazo que las municipalidades declaran en sus TUPA casi no cambió: pasó de un promedio departamental de 8.2 días hábiles en 2015-2018 a 8.4 en 2022-2026. Lo que cambió fue el estándar legal con el que se compara. En la primera medición, los 24 departamentos declaraban plazos por debajo del máximo permitido; en la última, ninguno cumple el nuevo máximo. La norma redujo drásticamente el plazo, pero la ventanilla municipal permaneció donde estaba.

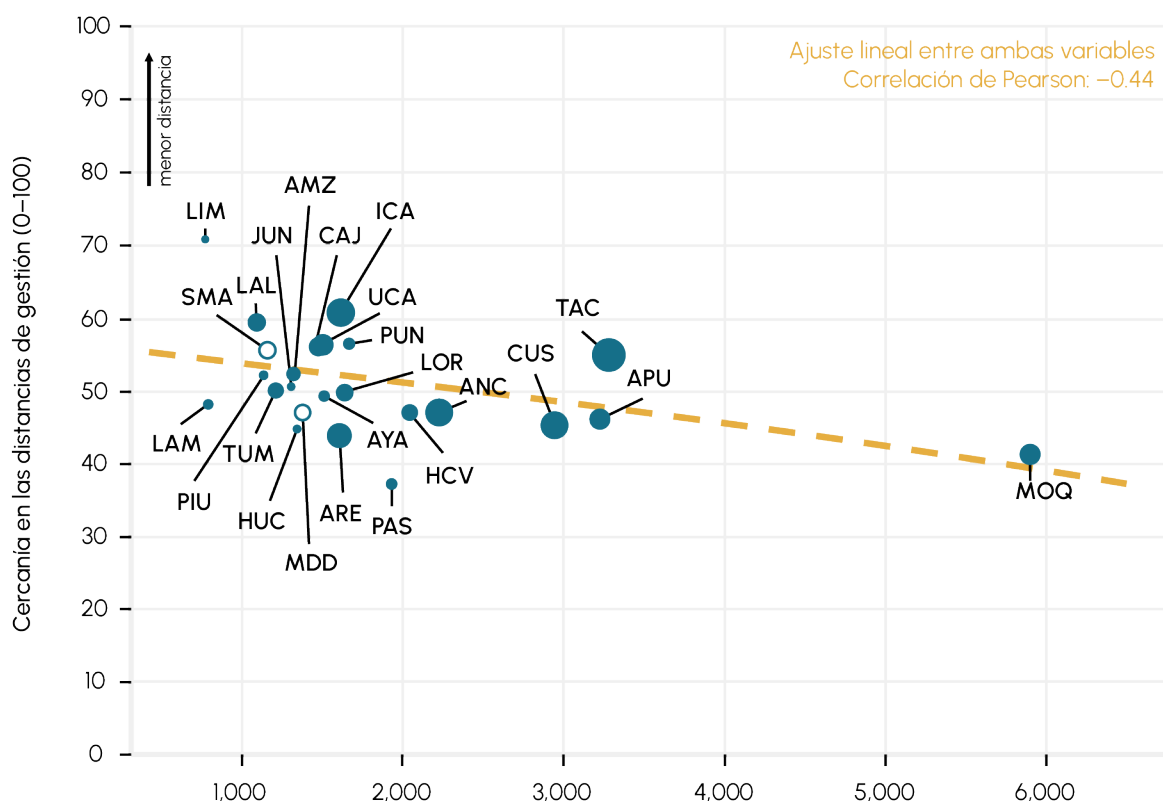
Por eso el retroceso de esta distancia debe leerse con precisión. No demuestra que las municipalidades tarden hoy más que antes, sino que se ensanchó la distancia entre el plazo que establece la norma y el que declara la ventanilla municipal. Para el ciudadano que hoy tiene derecho a una licencia en dos días, esa distancia es la que cuenta. Queda fuera del alcance de esta medición la distancia entre el plazo que el TUPA promete y el que la atención efectivamente cumple, que es parte de lo que el observatorio de costos regulatorios del instituto se propone medir.

6.3 Cuando el Estado no ejecuta

Donde el Estado no ejecuta, alguien más lo hace o nadie lo hace. Obras por Impuestos permite a una empresa privada financiar y ejecutar una obra pública a cuenta de su impuesto a la renta, y por su diseño, tiene una fuerte dimensión subnacional y permite seguir la inversión por departamento. Entre 2015-2018 y 2022-2026, los gobiernos regionales y locales adjudicaron 792 intervenciones por esta vía, con una inversión total de S/ 11,909 millones, equivalente a la cuarta parte del presupuesto de inversión subnacional de un solo año.

El gráfico siguiente reúne las tres dimensiones que este capítulo ha venido analizando por separado. En el eje horizontal aparecen los recursos públicos que recibe cada departamento por habitante. En el vertical, su capacidad de gestión. Y en el tamaño de cada punto, lo adjudicado por Obras por Impuestos por habitante.

Gráfico 19: Recursos, capacidad de gestión y sustitución privada por departamento, 2022-2026



Elaboración propia.

Lo que muestra la figura es que las tres cosas no coinciden. Los territorios que reciben más transferencias son los que peor las gestionan. La correlación entre ambos ejes es de -0.44 , se mantiene al excluir los casos extremos y reaparece al agrupar los departamentos por cuartiles: el subíndice medio de 56 puntos en el cuartil que menos recibe a 47 en el que más.

La inversión privada mediante Obras por Impuestos tampoco llega donde la ejecución falla. Lo adjudicado por esta vía —representado por el tamaño de cada punto—, no guarda relación con el subíndice de inversión: la correlación de Pearson es de -0.05 . Sí existe, en cambio, una asociación fuerte con las transferencias por habitante, donde la correlación de rangos de Spearman llega a 0.70 . Obras por Impuestos y canon siguen la geografía de la actividad extractiva, no la de la necesidad de gestión.

Los dos círculos vacíos lo ilustran. Madre de Dios y San Martín no registran una sola intervención bajo esta modalidad, y el primero es, además, el departamento con la mayor proporción de obra paralizada del país. En el extremo opuesto, Tacna recibió S/ 1,617 por habitante bajo este mecanismo y Cusco S/ 1,234, mientras Lima y Callao recibieron S/ 27.

La lectura exige tres advertencias. La asociación es descriptiva y refleja, sobre todo, la fórmula del canon, que distribuye recursos según dónde se extrae y no según quién puede ejecutar. La causalidad puede correr en sentido inverso, porque los departamentos con mayor capacidad la tienen por razones anteriores a cuánto reciben. Finalmente, el mecanismo de Obras por Impuestos requiere grandes contribuyentes, de modo que su distribución también refleja la

geografía de la actividad empresarial, además de todo lo demás. Con esas salvedades, la conclusión de política resiste: el sustituto privado está disponible justamente donde menos falta hace.

6.4 Una descentralización sin capacidades

El contraste entre las dos distancias ordena la lectura de la descentralización. Donde la tarea era ejecutar el presupuesto de inversión, el Estado subnacional mostró capacidad de mejora. Donde la tarea era sostener instituciones, regular con calidad y ganarse la confianza del ciudadano, retrocedió. Es la evidencia de una descentralización que entregó funciones y presupuesto mucho antes que capacidades.

Queda una pregunta que este capítulo puede responder y que importa para lo que viene. Si el acercamiento al ciudadano dependiera de la capacidad de gestión del territorio, los departamentos que más acortaron sus distancias entre 2007-2010 y 2022-2026 deberían ser también los que mejor evolucionaron en ambas distancias de gestión. Pero no lo son. La correlación entre ambas variaciones es de 0.04, prácticamente nula, y sus dos componentes apuntan débilmente en sentidos opuestos: la asociación es positiva en inversión y negativa en la distancia entre la norma y la realidad, aunque ninguna de ellas es estadísticamente significativa con 24 observaciones.

El acercamiento de las dos últimas décadas ocurrió, entonces, con relativa independencia de la capacidad instalada en cada territorio. Más que la gestión subnacional, lo explican la expansión de cobertura que financió el crecimiento del presupuesto y los programas de alcance nacional. Eso no invalida lo avanzado, pero acota lo que cabe esperar de aquí en adelante, porque el tramo que queda es de otra naturaleza. Acceso a agua segura y no solo conexión; aprendizaje y no solo matrícula; atención efectiva y no solo aseguramiento. Ese tramo depende de la calidad de la gestión y no del tendido de redes.

A ello se suma una restricción que no estaba presente en la primera mitad del periodo. El presupuesto público por habitante dejó de crecer después de 2015-2018, de modo que el fortalecimiento de las capacidades que no se construyó durante la bonanza deberá construirse ahora con un margen fiscal considerablemente más estrecho.

Los recursos y las competencias se transfirieron; la capacidad de gestión que debía acompañarlos no llegó al mismo ritmo. La distancia entre la norma y la realidad, que depende enteramente de esa capacidad, es hoy más lejana del índice y la única que se aleja. Cerrar esa distancia depende menos de nuevas transferencias que de la capacidad instalada en el territorio, que es la condición que el instituto se propone medir y seguir en los próximos años.

El siguiente ciclo de convergencia



7. El siguiente ciclo de convergencia

Los resultados muestran una diferencia entre los recursos con los que contó el país y la capacidad para convertirlos en oportunidades reales para las personas. Durante el periodo analizado crecieron la economía, el presupuesto público y los recursos transferidos a los Gobiernos subnacionales. También se acortaron las distancias a los servicios, al empleo formal y al desarrollo del capital humano. Sin embargo, ambos procesos no avanzaron al mismo ritmo: el impulso de la convergencia se debilitó y la capacidad para transformar recursos en resultados sostenibles quedó rezagada.

La pregunta que deja este informe es qué debe cambiar para que el acercamiento continúe. La respuesta pasa por dos límites que la evidencia muestra con claridad: la dificultad del Estado para convertir insumos en servicios efectivos, y la convivencia entre un Perú formal y otro en el que las reglas, los derechos y las obligaciones no se cumplen de la misma manera. Superarlos no corresponde a un solo actor; requiere una tarea compartida entre el Estado, las empresas y la ciudadanía.

7.1 Más recursos no se tradujeron en más bienestar

Entre el primer y el tercer periodo, el Estado contó con más recursos. El PBI real por habitante pasó de S/ 22,418 a S/ 34,772 constantes; el presupuesto público casi se duplicó y las transferencias a los Gobiernos regionales y locales también. Al mismo tiempo, la participación subnacional en el presupuesto subió de 35.5% a 42.3%. Esta expansión permitió ampliar infraestructura, extender coberturas y financiar programas nacionales que acercaron a los territorios más rezagados.

Los resultados sobre las personas reflejan ese avance. El índice comparable de servicios, empleo formal y capital humano pasó de 34 puntos en 2007-2010 a 51.7 en 2015-2018 y a 60.2 en 2022-2026. Los departamentos se acercaron entre sí, pero ese proceso perdió velocidad: el coeficiente de variación, que mide qué tan parejos están los departamentos entre sí, cayó 0.137 puntos en el primer tramo y solo 0.054 en el segundo. Esto significa que, aunque la convergencia no se detuvo, se debilitó justo cuando las distancias pendientes requerían respuestas más complejas.

Una primera etapa del avance se sostuvo mediante la extensión de redes, la construcción de infraestructura y el aumento de las coberturas. Esa estrategia produjo resultados importantes, pero tiene un límite: el tramo pendiente exige pasar de la conexión al agua segura, del aseguramiento a la atención efectiva, de la matrícula al aprendizaje y de la ocupación al empleo protegido. Además de completar las carencias de acceso que persisten, estos resultados requieren una mejor gestión, reglas aplicables y articulación entre actores.

La capacidad de gestión tampoco avanzó de manera equivalente. El subíndice de inversión pasó de 55.5 a 61.4 puntos entre 2015-2018 y 2022-2026, pero esa mejora provino de una ejecución más rápida del presupuesto y no de una mejora equivalente en la calidad de inversión. Más transferencias tampoco significaron mejor gestión: los departamentos que más recibieron registraron, en promedio, peores resultados en esta dimensión. Del mismo modo, los territorios que más acortaron sus distancias no fueron necesariamente aquellos donde más mejoró la gestión.

Estos resultados no significan que la gestión sea irrelevante, sino que los recursos y los mecanismos que sostuvieron el acercamiento anterior no construyeron por sí solos la capacidad necesaria para el siguiente tramo. Cuando el problema deja de ser únicamente la falta de infraestructura y pasa a ser el funcionamiento cotidiano de los servicios, esa capacidad adquiere un peso mayor. El desafío del siguiente ciclo está, por tanto, en convertir los recursos disponibles en servicios, oportunidades y capacidades que las personas puedan utilizar efectivamente. Sin ese cambio, una nueva ronda de transferencias puede ampliar los recursos sin reducir la distancia que importa.

7.2 La norma y la realidad no coinciden: es pan de cada día

La segunda restricción aparece en la distancia entre lo que las reglas disponen y lo que finalmente sucede. Entre 2015-2018 y 2022-2026 esa distancia cayó de 51.5 a 40.6 puntos, el único retroceso entre las cinco distancias del índice, justo cuando las demás, con más o menos fuerza, se acortaban. El deterioro aparece en diferentes frentes: la confianza en la municipalidad distrital bajó de 17.4% a 14.7%; los casos en trámite por corrupción subieron de 1,179 a 1,680 por millón de habitantes; y el plazo legal para una licencia de funcionamiento se redujo de 15 a 2 días hábiles, mientras el declarado por las municipalidades se mantuvo casi igual, de 8.2 a 8.4 días.

Esa misma separación se expresa en un mercado laboral precario e informal. La informalidad alcanza al 73.9% del empleo y, en 11 de los 24 departamentos, el empleo formal es la dimensión más rezagada. No se trata de un problema con una sola causa: la baja productividad, la escasez de empresas capaces de crecer y contratar formalmente, las deficiencias de capital humano y empleabilidad, y un marco laboral, tributario y administrativo complejo restringen conjuntamente la creación de empleo protegido. Conviven así un Perú formal con contratos, protección social, procedimientos

previsibles y mecanismos para hacer valer derechos y obligaciones; y un Perú informal donde buena parte del trabajo, la producción y la relación con el Estado ocurre fuera de esas condiciones. Esa convivencia reduce la productividad, limita la inversión y debilita la confianza.

Esta separación ayuda a explicar por qué el acercamiento perdió velocidad. Las distancias que permanecen abiertas no se resuelven únicamente con infraestructura, sino también con reglas idóneas, proporcionales y aplicables, e instituciones capaces de cumplirlas y hacerlas cumplir. No basta con demandar cumplimiento si las normas se diseñan sin considerar sus costos y condiciones de implementación. Tampoco basta con simplificarlas si las entidades carecen de personal estable, información y procesos capaces de aplicarlas. La calidad regulatoria y la capacidad institucional forman parte de un mismo desafío: lograr que la promesa escrita coincida con la experiencia del ciudadano y con las condiciones que permiten a las empresas invertir, crecer y generar empleo formal.

7.3 Cerrar la distancia es tarea de todos

Muchas de las distancias que separan a los peruanos entre sí —el Perú urbano y el rural, la población pobre y la no pobre, o a hombres con mujeres— no dependen de una sola institución: cruzan sectores y niveles de gobierno. Pero cerrar esas distancias tampoco es tarea exclusiva del Estado. El bienestar no se produce con la participación de un solo actor: requiere un Estado que convierta recursos en resultados para el ciudadano, empresas que inviertan y generen empleo formal, y una ciudadanía que cumpla las reglas y exija su cumplimiento.

El sector privado es clave en esa tarea: genera la mayor parte del empleo del país y, donde hay más presencia empresarial formal, la informalidad laboral es menor. Su aporte va más allá de ocupar los vacíos que deja el Estado: consiste, sobre todo, en invertir, elevar la productividad y ampliar el tejido empresarial formal en los territorios. Ya complementa la acción pública en varios frentes, entre ellos las colaboraciones como Obras por Impuestos, que movilizan capacidad de ejecución que el sector público no tiene disponible por sí solo. Ampliar ese alcance depende de reglas claras, información oportuna y capacidad de articulación entre los actores.

La ciudadanía también participa en el cierre de las distancias en su papel de trabajadores, emprendedores, consumidores, contribuyentes y electores. Cumplir las obligaciones, rechazar prácticas informales o corruptas, participar en los asuntos públicos y exigir resultados contribuye a sostener las reglas comunes. La confianza no se recupera solo con cambios dentro de la administración, también depende de que el ciudadano pueda observar, comparar y demandar que lo prometido se cumpla.

Este índice ofrece una línea de base para esa tarea. Su utilidad no reside en fijar una clasificación permanente de departamentos, sino en permitir que cada territorio identifique la distancia que más limita a sus habitantes y siga su evolución. En el siguiente periodo, el avance deberá evaluarse con dos preguntas: si cada territorio acortó su distancia crítica y si esa mejora alcanzó a las personas que hoy viven más lejos de las oportunidades.

Durante el periodo analizado, el país demostró que puede movilizar recursos y ampliar coberturas. El tramo siguiente es más exigente: convertir esos recursos en servicios que funcionan, empleo que protege, capacidades que se sostienen a lo largo de la vida y reglas que coinciden con la realidad. Lograrlo no depende de trasladar toda la responsabilidad a un solo actor. Depende de que el Estado, las empresas y la ciudadanía asuman el cierre de las distancias como una tarea compartida.

Referencias bibliográficas



8. Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2025). Poverty and Inequality Platform (PIP): Gini index for Peru.
- Becker, G. S. (1964). Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education. National Bureau of Economic Research.
- Bosch, M., González, S., & Silva Porto, M. T. (2021). Chasing Informality: Evidence from Increasing Enforcement in Large Firms in Peru. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brockmeyer, A., Gerard, F., Ulyssea, G., Wu, L., Bergolo, M., Ceni González, R., Kirui, B., López-Luzuriaga, A., Morales, L. F., Otero-Cortés, A., Riedel, N., Tapia, M., Tawichsri, T., & Wiedemann, V. (2026). Formal labor market dynamics and development. CEPR Discussion Paper No. 21614. Centre for Economic Policy Research.
- Coaquira Velásquez, M. A., Tudela Mamani, J. W., & Jiménez Carrión, M. (2023). Evaluación comparativa regional: índice sintético de desarrollo regional (IDR) para Perú. Desarrollo y Sociedad, (94), 109-157.
- Cojocar, A. (2019). Inequality of access to opportunities and socioeconomic mobility: Evidence from the Life in Transition Survey (Policy Research Working Paper No. 8725). World Bank.
- Faggian, A., & McCann, P. (2009). Human capital and regional development. En R. Capello & P. Nijkamp (Eds.), Handbook of regional growth and development theories (pp. 133-151). Edward Elgar Publishing.
- Gonzales, G. F. (2025). La anemia en la altura. ¿Es la hemoglobina un adecuado marcador para definir anemia en la altura? Diagnóstico, 64(1), e611.
- Herrera Dappe, M., Lebrand, M., & Stokenberga, A. (2024). Shrinking economic distance: Understanding how markets and places can lower transport costs in developing countries. World Bank.
- Hurtado, M. A., & Reyes, J. M. E. (2023). Estado de hierro y propuesta de ajuste de hemoglobina por altitud en niños de 6 a 8 meses residentes en Lima, Arequipa, Cusco y Puno. Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, 40(4), 395-403.
- Instituto Peruano de Economía (2023). Matrícula en universidades privadas se cuadruplicó entre 2005 y 2019. Recuperado de: <https://ipe.org.pe/matricula-en-universidades-privadas-se-cuadruplico-entre-2005-y-2019/>
- Klugman, J., Rodríguez, F., & Choi, H. J. (2011). The HDI 2010: New controversies, old critiques. Human Development Research Paper 2011/01. United Nations Development Programme.
- Lavado, P., Martínez, J., & Yamada, G. (2015). Calidad de la educación superior y desigualdad en los retornos en el Perú, 2012.
- Nardo, M., Saisana, M., Saltelli, A., Tarantola, S., Hoffmann, A., & Giovannini, E. (2008). Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide. OECD Publishing.
- Nussbaum, M. C. (2000). Women and human development: The capabilities approach. Cambridge University Press.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11(1), 189-209.
- Sen, A. (1999). Development as freedom. Oxford University Press.

Anexos



9. Anexo A. Metodología del índice

El capítulo 2 presenta el marco conceptual del estudio y la arquitectura del Índice Nacional de las Cinco Distancias: los cinco subíndices, los indicadores que los componen y los tres cortes temporales (2007-2010, 2015-2018 y 2022-2026). Traducir esas cinco distancias en una medición exige, además, un conjunto de decisiones técnicas explícitas: cómo se llevan valores expresados en soles, años y porcentajes a una escala común, cómo se agregan esas escalas y qué tan sensible resulta el ordenamiento a cada una de esas decisiones. Este anexo documenta esas decisiones técnicas y cierra declarando lo que el índice no puede hacer en esta primera edición.

9.1 Normalización y agregación

La normalización mediante mínimos y máximos (Min-Max) es uno de los procedimientos más utilizados en la construcción de indicadores compuestos y sistemas de monitoreo territorial. El método transforma indicadores expresados en distintas unidades en una escala común y adimensional, preservando la posición relativa de las observaciones y facilitando su agregación posterior. Ha sido utilizado de manera sistemática en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que normaliza cada dimensión utilizando puntos de referencia comunes antes de agregarlos en un indicador compuesto (Nardo et al., 2008; Klugman et al., 2011).

Para la construcción del Índice Nacional, cada indicador se normaliza mediante el procedimiento de mínimo y máximo sobre el conjunto agrupado de los tres cortes, de modo que las anclas sean comunes y las mejoras en el tiempo resulten visibles. Los indicadores cuyo aumento implica una mayor distancia, como la informalidad, la anemia o las obras paralizadas, se invierten antes de normalizarse. La escala resultante se lee como cercanía.

Las anclas se fijan sobre los valores departamentales de cada indicador a lo largo de los cortes en los que existen, hasta 24 departamentos por tres cortes, y esa misma regla se aplica después a los cortes analíticos del capítulo 5. Una fracción reducida de esos subgrupos, equivalente al 1.3% de las observaciones desagregadas, queda por debajo del mínimo o por encima del máximo departamental y se acota al rango de 0 a 100.

El uso de anclas comunes es lo que vuelve legítima la comparación en el tiempo. De esta forma, un puntaje significa lo mismo en el corte 1 (2007-2010) que en el corte 3 (2022-2026), de modo que cuando un departamento pasa de 40 a 60 puntos, la mejora es real y no un efecto de recalibrar la escala. La frontera de referencia, el valor que define el 100, puede quedar establecida por cualquiera de los tres cortes, y no necesariamente por el más reciente.

Cómo se normaliza cada indicador

Cada indicador se lleva a una escala de 0 a 100 comparando su valor con el rango que ese mismo indicador registró entre los departamentos. Para el departamento d en el corte t :

$$\text{Indicador Tipo 1}_{d,t} = \frac{\text{Valor}_{d,t} - \text{Min}_d}{\text{Max}_d - \text{Min}_d} \times 100$$

$$\text{Indicador Tipo 2}_{d,t} = \frac{\text{Max}_d - \text{Valor}_{d,t}}{\text{Max}_d - \text{Min}_d} \times 100$$

Los indicadores de Tipo 1 son aquellos en que "más es mejor" y los de Tipo 2, aquellos en que "menos es mejor"; estos últimos se invierten para que, en todos los casos, un valor más alto signifique mayor cercanía. Min_d y Max_d son, respectivamente, el menor y el mayor valor departamental registrado por ese indicador a lo largo de los tres cortes.

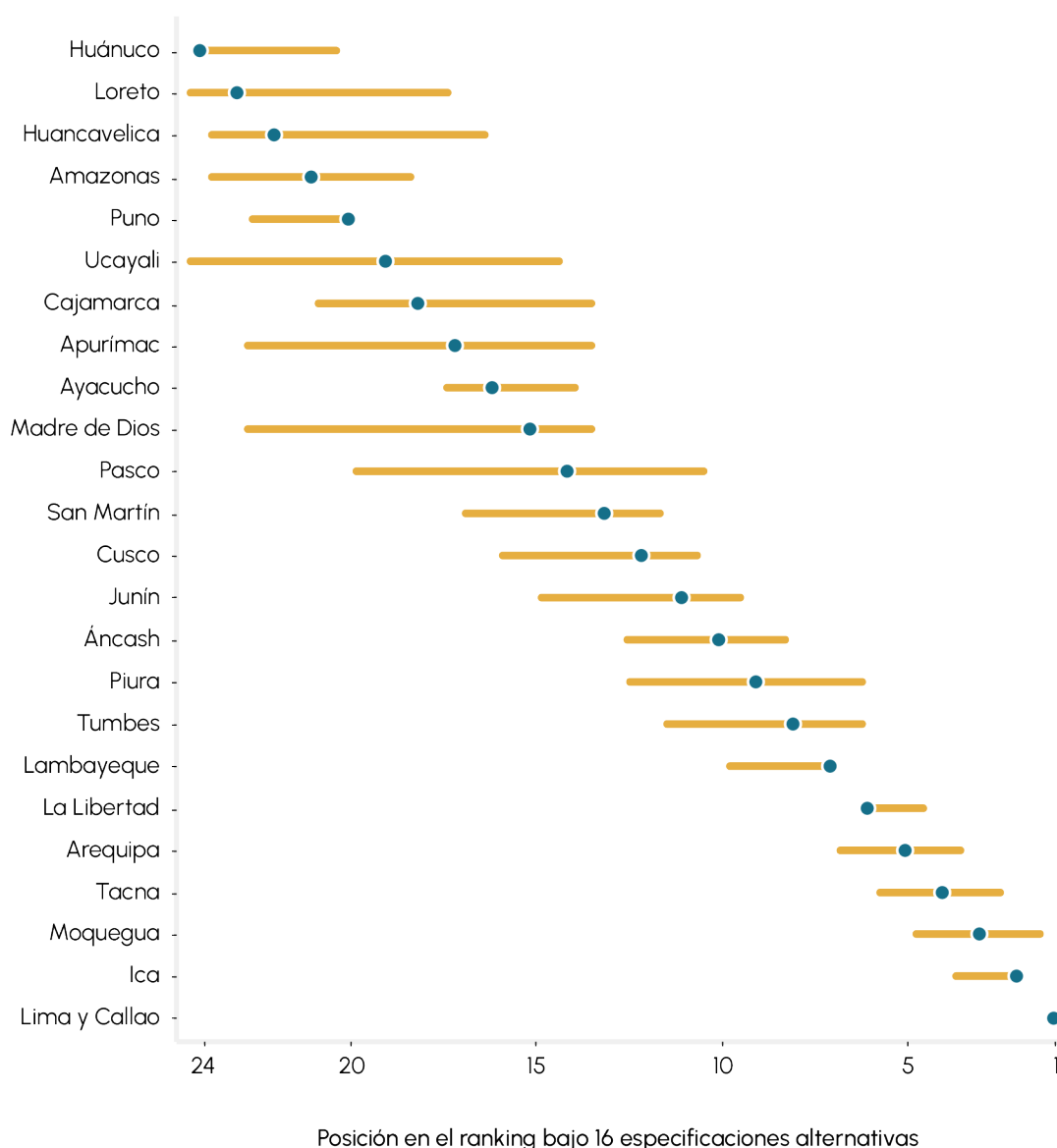
Ejemplo: Anemia infantil (Indicador Tipo 2). Entre departamentos y cortes, el mínimo observado es 30.9% y el máximo 78.1%. Con esas anclas, Puno – Corte 1 (78.1%) obtiene 0.0 puntos; Tacna – Corte 3 (30.9%) obtiene 100; y Lima (35.0%) obtiene 91.3. El mismo procedimiento, con sus propias anclas, se aplica a los 40 indicadores.

La agregación es el promedio aritmético simple de los indicadores normalizados dentro de cada subíndice, y el promedio simple de los subíndices para el índice global. El promedio se toma siempre sobre los componentes efectivamente disponibles en cada corte. De esta forma, el subíndice de una distancia promedia los indicadores presentes en ese año y el índice global promedia las dimensiones que reúnen indicadores suficientes. Por eso el Índice Nacional del corte 1 resulta de tres dimensiones y no de cinco, y por eso la comparación directa del global entre cortes debe apoyarse en la batería de composición constante que introduce el capítulo 5.

9.2 Robustez

Se sometió el ranking del corte 3 a un total de 16 especificaciones alternativas: aumento y reducción del peso de cada dimensión en 50%, agregación por media geométrica y exclusión sucesiva de cada una de las cinco dimensiones. El resultado se reporta como intervalo de posición.

Gráfico 20: Intervalo de posición de cada departamento bajo 16 especificaciones alternativas del índice, 2022-2026



Elaboración propia

La lectura es doble y conviene enunciarla de manera clara. Los extremos son sólidos: las siete primeras posiciones no salen de un rango de dos puestos y los cinco últimos departamentos no abandonan el tercio inferior en ninguna especificación; la correlación de rangos entre la agregación aritmética y la geométrica es de 1.00. El pelotón intermedio, en cambio, no es estable: 14 departamentos se desplazan más de tres posiciones según cómo se pondere, y en los casos de Ucayali, Pasco, Madre de Dios, Apurímac y Cajamarca el desplazamiento alcanza o supera las siete posiciones.

De ahí una regla de uso que este informe adopta y que debe acompañar cualquier cita del índice: entre las regiones intermedias, la afirmación robusta es la pertenencia a un grupo, no el número exacto de puesto. Decir que Apurímac

ocupa la posición 17 es correcto pero frágil. Decir que Apurímac pertenece al conjunto de departamentos con servicios y capital humano en torno al promedio y una formalidad laboral crítica es correcto y estable.

9.3 Limitaciones declaradas

La credibilidad de un índice compuesto depende menos de su sofisticación que de la franqueza con que declara lo que no puede hacer. Las siguientes limitaciones son estructurales de esta primera edición.

- Composición variable entre cortes. La comparación directa del índice global entre los cortes 1 (2007-2010) y 3 (2022-2026) combina mejora real con ampliación de la batería. El capítulo 5 resuelve el problema con un índice de composición constante restringido a los 22 indicadores presentes en los tres cortes, constituyendo tres dimensiones: servicios, empleo formal y capital humano.
- Nivel departamental únicamente. El índice no desciende a provincias ni distritos. Toda afirmación sobre territorios subdepartamentales queda fuera de este documento.
- Cambios de definición o de referente legal entre cortes. Cuatro indicadores miden el mismo objeto en todos los cortes bajo una definición operativa que se modificó por decisión de la fuente o del marco legal. El acceso a internet en el hogar pasa de 28.2% en el corte 2 a 91.1% en el corte 3, movimiento que combina expansión real de la conectividad con un cambio en la forma de captar el acceso. El control de crecimiento y desarrollo infantil se mide contra el esquema vigente del Ministerio de Salud, que se modificó en el periodo, lo que explica su trayectoria no monótona. El exceso de plazo en la licencia de funcionamiento se mide contra un tope legal que pasó de 15 días hábiles a dos, y la categoría de licencia más simple se define por área del local en el corte 2 y por matriz de riesgo en el corte 3. La precariedad de la capa directiva regional se mide contra la condición legal del régimen CAS, temporal hasta 2020 e indefinido desde 2021 por la Ley 31131. Los cuatro se mantienen en la batería y en las comparaciones intertemporales, porque a efectos de política miden lo mismo. La lectura correcta es que su movimiento entre cortes combina cambio real y desplazamiento del referente.
- Indicadores no comparables entre cortes. Dos indicadores de norma-realidad quedan fuera de toda comparación intertemporal y se leen solo como fotografía de su corte. El registro de barreras burocráticas mide la huella de fiscalización del organismo que las declara y no el volumen real de barreras. La ratificación de instrumentos de gestión municipal cambió de forma de pregunta entre encuestas, de modo que la diferencia entre cortes reflejaría el instrumento de captación y no la conducta de las municipalidades.
- Sentido pendiente de validación. El indicador de confianza en la municipalidad distrital se incorpora con signo positivo; es decir, mayor confianza como menor distancia. Cabe el argumento contrario, según el cual una confianza elevada podría reflejar baja exigencia ciudadana.
- Ausencia de intervalos de confianza muestrales. Los indicadores provenientes de encuestas de hogares se toman de sus valores publicados sin reportar coeficientes de variación por departamento.

10. Anexo B. Ranking completo y subíndices, 2022-2026

#	Departamento	Índice	Serv.	Empleo	Cap. hum.	Invers.	Norma
1	Lima y Callao	76.9	86.4	83.0	67.2	81.8	66.1
2	Ica	70.5	74.0	79.9	67.0	70.0	61.7
3	Moquegua	66.5	79.4	79.7	77.4	44.5	51.8
4	Tacna	64.9	83.1	58.2	75.2	60.0	47.8
5	Arequipa	62.7	74.4	71.0	73.2	46.4	48.2
6	La Libertad	60.5	68.6	59.8	58.8	57.0	58.3
7	Lambayeque	57.5	73.9	54.4	61.7	50.3	47.3
8	Tumbes	57.1	64.3	47.8	56.6	69.3	47.5
9	Piura	56.6	59.6	49.4	59.4	53.3	61.0
10	Áncash	55.3	70.1	47.6	63.9	49.6	45.3
11	Junín	54.1	62.1	40.2	58.9	63.3	46.1
12	Cusco	53.3	59.9	45.1	59.2	58.1	44.1
13	San Martín	52.8	59.1	35.8	58.3	61.4	49.3
14	Pasco	52.4	67.0	46.9	60.0	45.0	43.0
15	Madre de Dios	52.1	59.0	49.6	55.0	57.8	39.0
16	Ayacucho	51.7	65.1	36.2	58.9	60.8	37.7
17	Apurímac	51.2	68.1	34.9	62.9	48.2	42.0
18	Cajamarca	50.8	60.8	28.0	59.1	59.9	46.4
19	Ucayali	49.4	47.9	43.3	45.1	52.2	58.6
20	Puno	48.6	53.8	30.3	53.7	57.5	47.8
21	Amazonas	48.4	61.2	29.0	57.4	55.7	38.9
22	Huancavelica	48.2	57.9	25.2	59.5	62.9	35.3
23	Loreto	47.6	45.8	51.1	40.3	53.4	47.1
24	Huánuco	46.7	53.6	25.1	58.3	58.9	37.6

Escala de cercanía de 0 a 100. Un valor de 100 corresponde al mejor desempeño observado entre los 24 departamentos en cualquiera de los tres cortes.

11. Anexo C. Intervalos de posición bajo especificaciones alternativas

Resultado de 16 especificaciones: aumento y reducción del peso de cada dimensión en 50%, agregación por media geométrica y exclusión sucesiva de cada dimensión.

Posición	Departamento	Índice	Rango de posiciones	Amplitud
1	Lima y Callao	76.9	1 a 1	0
2	Ica	70.5	2 a 3	1
3	Moquegua	66.5	2 a 4	2
4	Tacna	64.9	3 a 5	2
5	Arequipa	62.7	4 a 6	2
6	La Libertad	60.5	5 a 6	1
7	Lambayeque	57.5	7 a 9	2
8	Tumbes	57.1	7 a 11	4
9	Piura	56.6	7 a 12	5
10	Áncash	55.3	9 a 12	3
11	Junín	54.1	10 a 14	4
12	Cusco	53.3	11 a 15	4
13	San Martín	52.8	12 a 16	4
14	Pasco	52.4	10 a 18	8
15	Madre de Dios	52.1	13 a 21	8
16	Ayacucho	51.7	14 a 17	5
17	Apurímac	51.2	13 a 21	8
18	Cajamarca	50.8	13 a 19	7
19	Ucayali	49.4	15 a 24	9
20	Puno	48.6	20 a 22	2
21	Amazonas	48.4	19 a 23	4
22	Huancavelica	48.2	17 a 23	6
23	Loreto	47.6	18 a 24	6
24	Huánuco	46.7	21 a 24	3

12. Anexo D. Batería de indicadores

Los 40 indicadores que componen el índice, con su fuente, los años disponibles y el sentido de la normalización. El signo positivo indica que un valor mayor representa menor distancia.

Distancia	Indicador	Unidad	Fuente	Año
Servicios	Agua de red pública y segura	% de hogares	ENAH0 (INEI)	2017; 2025
Servicios	Déficit habitacional	% de hogares	ENAH0 (INEI)	2007; 2017; 2025
Servicios	Electricidad	% de hogares	ENAH0 (INEI)	2007; 2017; 2025
Servicios	Internet en el hogar	% de hogares	ENAH0 (INEI)	2007; 2017; 2025
Servicios	Locales escolares con los tres servicios básicos	% de locales escolares	Censo Educativo (Minedu-Escala)	2017; 2024
Servicios	Población con problema de salud que no acude al sistema	% de población con problema de salud	ENAH0 (INEI)	2007; 2017; 2025
Servicios	Población urbana (15+) víctima de algún hecho delictivo	% de población urbana 15+	ENAPRES (INEI)	2010; 2017; 2025
Servicios	Sanearniento	% de hogares	ENAH0 (INEI)	2007; 2017; 2025
Servicios	Vía de acceso pavimentada	% de hogares	ENAH0 (INEI)	2025
Empleo formal	Alfabetización digital	% de población 6+	ENAH0 (INEI)	2007; 2017; 2025
Empleo formal	Asalariados privados con contrato	% de asalariados privados	ENAH0 (INEI)	2007; 2017; 2025
Empleo formal	Brecha de ingreso por género	% (diferencia)	ENAH0 (INEI)	2007; 2017; 2025
Empleo formal	Densidad de empresas formales (por 1000 PEA)	Empresas por 1000 PEA	INEI (Directorio Central de Empresas)	2010; 2017; 2025
Empleo formal	Ingreso laboral real (Índice, Nacional=100)	Índice (Nacional=100)	ENAH0 (INEI)	2007; 2017; 2025
Empleo formal	PEA afiliada a EsSalud (contributivo)	% de la PEA ocupada	ENAH0 (INEI)	2007; 2017; 2025
Empleo formal	PEA afiliada a un sistema de pensiones	% de la PEA ocupada	ENAH0 (INEI)	2007; 2017; 2025
Empleo formal	Tasa de empleo informal	% del empleo total	ENAH0 (INEI)	2007; 2017; 2025
Capital humano	Anemia infantil (6-35 meses)	% niños 6-35m con anemia	ENDES (INEI)	2010; 2017; 2025
Capital humano	Aprendizaje satisfactorio en lectura, 2° primaria	% alumnos nivel satisfactorio	ECE/ENLA (Minedu-UMC)	2007; 2016; 2022
Capital humano	Aprendizaje satisfactorio en matemática, 2° primaria	% alumnos nivel satisfactorio	ECE/ENLA (Minedu-UMC)	2007; 2016; 2022
Capital humano	Asistencia neta a educación inicial (3-5 años)	% tasa neta asistencia	ENAH0 (INEI)	2007; 2017; 2025
Capital humano	CRED completo para la edad (<36 meses)	% menores 36m con CRED completo	ENDES (INEI)	2010; 2017; 2025
Capital humano	Desnutrición crónica infantil (<5 años)	% menores de 5 años con DCI	ENDES (INEI)	2010; 2017; 2025
Capital humano	Parto institucional	% partos institucionales (últ. 5 años)	ENDES (INEI)	2010; 2017; 2025
Capital humano	Tasa de conclusión de educación superior (25-34 años)	% de población de 25 y 34 años	ENAH0 (INEI)	2007; 2017; 2025

Distancia	Indicador	Unidad	Fuente	Año
Inversión	Atomización de la inversión	% del costo de la cartera en ejecución	MEF – Banco de Inversiones, SIAF	2026
Inversión	Conflictos sociales activos por millón de habitantes	Conflictos activos por millón de habitantes (promedio mensual)	Defensoría del Pueblo – Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (SIMCO), INEI	2017; 2025
Inversión	Ejecución de la inversión subnacional (% devengado/PIM)	% del PIM de inversión devengado (GR + GL)	SIAF (MEF)	2017; 2025
Inversión	Ejecución del presupuesto de desastres (PPO068) (% devengado/PIM)	% del PIM del PPO068 devengado	SIAF (MEF)	2017; 2025
Inversión	Gasto de mantenimiento comparado con inversión de proyectos	% del mantenimiento en relación con proyectos	SIAF (MEF)	2017; 2025
Inversión	Obras paralizadas como % del PIM de inversión	% del PIM de inversión subnacional	Contraloría General – Informe de obras paralizadas, SIAF (MEF)	2025
Inversión	Tiempo de ejecución de proyectos concluidos (mediana, años)	Años de ejecución financiera (mediana)	MEF – Banco de Inversiones, dataset «Cierre de Inversiones»	2017; 2025
Norma-realidad	Barreras burocráticas declaradas ilegales por INDECOPI (por millón de habitantes)	Barreras declaradas por millón de habitantes	Tablero «Barreras Burocráticas» del OPMR – PCM	2017; 2025
Norma-realidad	Casos en trámite por delitos de corrupción (por millón de habitantes)	Casos en trámite por millón de habitantes	PPEDC – MINJUS (Información Estadística PPEDC Dic-2017; Boletín Trimestral I-2025) e INEI	2017; 2025
Norma-realidad	Confianza en la municipalidad distrital (%)	% de población de 18 y más años	ENAH0 (INEI)	2017; 2025
Norma-realidad	Licencia de funcionamiento: días reales reportados vs. plazo legal	Días hábiles sobre el plazo legal vigente (promedio)	RENAMU (INEI)	2017; 2025
Norma-realidad	Municipalidades con mesa de partes virtual	% de municipalidades (provinciales y distritales)	RENAMU (INEI)	2025
Norma-realidad	Municipalidades con TUPA ratificado (%)	% de municipalidades distritales	RENAMU (INEI)	2017; 2025
Norma-realidad	Precariedad de la capa directiva en gobiernos regionales	% de directivos en contrato a plazo (promedio mensual)	AIRHSP	2017; 2025
Norma-realidad	Rotación de gerentes generales regionales (GGRR) (meses en el cargo)	Meses promedio en el cargo	GOB.PE	2015-2018; 2023-2026

Elaboración propia sobre la base maestra del Índice Nacional de las Cinco Distancias.

13. Anexo E. Índices comparables entre cortes

Esta tabla contiene el índice sobre el que se apoya toda la lectura de convergencia del capítulo 5. Reúne a los 24 departamentos en los tres cortes y permite ubicar a cada uno en su trayectoria completa: el nivel del que partió, dónde está hoy y cuánto ganó en el camino. La última columna separa el tramo reciente para distinguir a los territorios que siguieron avanzando después del corte 2 de los que se frenaron.

Departamento	Corte 1 (2007-2010)	Corte 2 (2015-2018)	Corte 3 (2022-2026)	Var. total	Var. Corte 2 - Corte 3
Moquegua	56.1	71.8	79.3	+23.2	+7.5
Lima y Callao	57.8	74.4	78.2	+20.4	+3.8
Ica	49.4	69.0	75.0	+25.6	+6.0
Arequipa	51.1	68.1	73.5	+22.4	+5.4
Tacna	47.3	65.5	70.8	+23.5	+5.3
Lambayeque	38.9	57.5	66.3	+27.4	+8.8
La Libertad	41.1	54.3	64.3	+23.3	+10.0
Áncash	36.9	51.8	62.7	+25.8	+10.9
Pasco	34.2	48.5	62.4	+28.1	+13.9
Apurímac	30.5	46.1	60.1	+29.6	+14.0
Tumbes	36.7	56.3	60.0	+23.3	+3.7
Piura	31.1	52.8	58.5	+27.3	+5.6
Cusco	32.4	48.8	57.0	+24.6	+8.2
Junín	32.4	47.4	56.6	+24.3	+9.2
Ayacucho	28.2	48.7	55.6	+27.4	+6.9
Madre de Dios	34.8	48.4	54.9	+20.2	+6.5
Amazonas	24.9	43.0	54.9	+30.1	+11.9
San Martín	29.8	46.2	54.3	+24.4	+8.0
Cajamarca	19.5	42.2	53.2	+33.6	+10.9
Huánuco	21.4	44.3	50.4	+29.0	+6.1
Huancavelica	16.5	38.7	50.1	+33.6	+11.4
Loreto	23.7	39.6	49.4	+25.7	+9.8
Ucayali	25.6	41.2	48.6	+23.0	+7.4
Puno	15.0	36.7	48.2	+33.2	+11.5

Índice comparable de composición constante, 22 indicadores y tres dimensiones. El nivel no es comparable con el índice completo del capítulo 4.

Esta tabla contiene los dos subíndices de gestión sobre los que se apoya el capítulo 6. Cada uno reúne cinco indicadores comparables entre cortes. La comparación se hace con dos cortes y no con tres, porque los registros administrativos que sustentan estas distancias no están disponibles para el corte 1.

Las dos distancias se presentan por separado y no reunidas en un solo índice. Entre los cortes 2 y 3 se movieron en direcciones opuestas, de modo que un valor único ocultaría el contraste que el capítulo desarrolla. El orden de los departamentos sí considera ambas variaciones en conjunto, de mayor a menor, pero solo como criterio de presentación.

Departamento	Inversión			Norma-realidad		
	Corte 2	Corte 3	Var.	Corte 2	Corte 3	Var.
Lima ¹¹	64.8	76.9	+12.1	62.6	64.8	+2.1
Ayacucho	49.9	64.5	+14.6	37.6	34.4	-3.2
Apurímac	36.7	52.8	+16.2	44.7	38.4	-6.3
Áncash	49.6	52.1	+2.6	39.3	42.2	+2.9
Puno	52.2	63.0	+10.8	57.0	50.3	-6.7
Tacna	53.6	73.8	+20.2	53.1	36.2	-16.9
La Libertad	59.7	67.7	+8.0	57.1	51.3	-5.7
Cajamarca	57.1	66.7	+9.6	53.5	45.7	-7.8
Piura	39.3	58.5	+19.1	64.0	46.5	-17.5
Madre de Dios	58.7	65.8	+7.1	36.0	28.6	-7.4
Ica	63.1	75.5	+12.3	60.2	46.3	-13.9
San Martín	64.6	69.7	+5.1	50.6	41.6	-8.9
Amazonas	58.5	67.2	+8.7	51.6	37.7	-13.9
Moquegua	45.7	44.0	-1.7	42.9	38.7	-4.2
Junín	54.1	57.6	+3.5	52.1	42.7	-9.4
Huancavelica	50.7	64.8	+14.1	52.3	29.4	-22.9
Cusco	52.6	59.8	+7.2	49.9	30.9	-19.0
Huánuco	56.0	60.4	+4.4	46.2	29.3	-16.9
Ucayali	68.4	60.8	-7.5	58.7	51.9	-6.7
Loreto	59.2	54.1	-5.1	55.9	45.6	-10.4
Arequipa	50.6	49.3	-1.3	56.0	38.6	-17.4
Tumbes	78.6	66.2	-12.4	43.1	34.1	-9.1
Lambayeque	53.8	58.2	+4.4	65.5	38.4	-27.1
Pasco	53.6	44.8	-8.9	45.2	29.9	-15.2

Subíndices de composición constante, cinco indicadores comparables por distancia. Inversión: ejecución subnacional, conflictos sociales, tiempo de ejecución, gasto de mantenimiento y ejecución del presupuesto de desastres. **Norma-realidad:** confianza en la municipalidad distrital, exceso de plazo en licencias, precariedad de la capa directiva, casos por delitos de corrupción y permanencia de gerentes generales. El nivel no es comparable con el índice completo del capítulo 4.

14. Anexo F. Tratamiento de Lima y Callao

14.1 Criterio de decisión

Lima y Callao son dos unidades administrativas distintas en la geografía oficial: Lima es un departamento y Callao una provincia constitucional; pero forman una sola conurbación. Medirlos por separado tiene tres consecuencias que este índice buscó evitar.

La primera es de comparabilidad. Uno de los dos concentra casi un tercio de la población nacional y el otro es una provincia enteramente urbana enclavada dentro de él.

La segunda es que ambos ocuparían el extremo superior del ordenamiento en casi todos los indicadores, y lo harían describiendo la misma realidad metropolitana dos veces. Dado que el índice está compuesto por una normalización de los indicadores en la que se toma el mejor desempeño observado, constantemente se estaría haciendo una comparación entre regiones de gran magnitud con el Callao, que obtiene mejores resultados más por una cuestión de escala que de desempeño.

Tercero, las fuentes que componen este estudio realizan un tratamiento distinto a la medición del territorio que concierne a Lima y Callao: en algunos casos, miden Lima y Callao por separado, otras parten Lima en Lima Metropolitana y Lima Provincias, y otras publican una sola fila de Lima y Callao. Sin una regla común, cada indicador estaría midiendo un territorio distinto, por lo que se optó por uniformizar los resultados.

Para ello, el índice cuenta con 24 departamentos, en los que Lima incluye a Callao. La regla se aplica de manera uniforme a 39 de los 40 indicadores y en los tres cortes. Todo indicador del índice es un cociente entre un numerador y un denominador, ambos declarados en el Anexo D (la excepción está en el último indicador, para el cual se ha considerado solo el Gobierno Regional de Lima). Fusionar dos territorios consiste en sumar los numeradores, sumar los denominadores y recalculan el cociente.

Cuando la fuente entrega microdatos, la regla se aplica antes de estimar: los registros del Callao se reasignan al código de Lima y el estimador los procesa como un solo territorio. Cuando la fuente entrega tablas ya agregadas, la regla se aplica sobre el numerador y el denominador publicados.

El valor nacional del índice no se altera con esta decisión. La fusión combina dos filas en una y no modifica el universo medido.

14.2 Cómo se aplica según el tipo de indicador

El tratamiento para Lima y Callao depende de la naturaleza del estadístico. De los 40 indicadores, 31 son proporciones, 3 son tasas por población, 5 son medias o razones y 1 es una mediana.

- Las **proporciones** son el caso directo. Se suman numerador y denominador y se recalcula el porcentaje.
- Las **tasas por población**, que son los conflictos sociales activos, las barreras burocráticas declaradas ilegales y los casos en trámite por delitos de corrupción, siguen la misma lógica. Se suman los eventos, se suman las poblaciones y se recalcula la tasa por millón de habitantes.
- Las **medias y razones**, que son el ingreso laboral real, la brecha de ingreso por género, el exceso de plazo en la licencia de funcionamiento, la precariedad de la capa directiva y la permanencia de los gerentes generales regionales, no admiten promedio. Se reconstruye la suma multiplicando cada media por su número de casos, se suman las sumas y los conteos, y se recalcula sobre el total combinado.
- La **mediana** del tiempo de ejecución de proyectos concluidos no admite tratamiento aritmético de ninguna clase. La mediana de un territorio combinado no se deduce de las dos medianas que lo componen, de modo que el indicador se recalcula desde los proyectos individuales de ambos territorios.

Adicionalmente, se tuvieron los siguientes criterios para dos indicadores en particular. En el caso de conflictos sociales activos, la Defensoría del Pueblo reporta Lima Metropolitana y Lima Provincias como territorios separados, y al Callao como región propia. El índice suma los dos primeros para reconstruir el departamento de Lima y le agrega después al Callao. Un valor de cero en Callao es un dato válido y no un dato faltante. Los conflictos multirregionales y los de alcance nacional no se reparten entre departamentos ni se atribuyen a ninguna población departamental, aunque sí se contabilizan en el total nacional.

En el caso de los casos en trámite por delitos de corrupción, la fuente publica una sola fila de Lima y Callao, de modo que el numerador llega fusionado de origen. Lo que corresponde asegurar es la consistencia del denominador, sumando la población que el INEI reporta por separado para el departamento de Lima y para la Provincia Constitucional del Callao.

Por último, se tuvo especial consideración para 20 de los 40 indicadores que provienen de encuestas con diseño muestral complejo, de ENAHO, ENDES o ENAPRES. En ellas la precisión de una estimación no depende solo del tamaño de la muestra, sino también de los estratos y de las unidades primarias de muestreo. En ese sentido, combinar dos dominios modificaría el valor estimado de manera predecible, pero no su varianza.

Por ello, el valor puntual del territorio fusionado se obtiene sumando el numerador y el denominador expandidos por los factores de ponderación, mientras que el coeficiente de variación y el intervalo de confianza exigen recalcular el estimador definiendo a Lima y Callao como un solo dominio. Por esa razón, la reasignación del Callao a Lima se ejecuta después de definir el diseño muestral y no antes.

De esta manera, cada registro conserva el estrato que le corresponde en la geografía original de la encuesta, de modo que la varianza del dominio combinado se calcula sobre los estratos reales. Sin esa precaución, el coeficiente de variación del territorio fusionado quedaría subestimado.

