

Desempeño 2023 de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030 en Perú: evaluación de indicadores y brechas estructurales

2023 Performance of Peru's National Policy for Development and Social Inclusion 2030: Evaluation of Indicators and Structural Gaps

<https://doi.org/10.47606/ACVEN/PH0462>

Pedro Conde Chávez-Valverde^{1*}

<https://orcid.org/0000-0003-4882-305X>
pconde@unfv.edu.pe

Graciela Peña-Velásquez¹

<https://orcid.org/0009-0003-8511-273X>
gpena@unfv.edu.pe

Walter Rolando Zarate-Tacca¹

<https://orcid.org/0000-0003-4624-1582>
wzarate@unfv.edu.pe

Sara Milagros Javier-Vílchez¹

<https://orcid.org/0000-0002-7324-5215>
sjavier@unfv.edu.pe

Gina Maribel Castillo-Huamán¹

<https://orcid.org/0009-0004-6908-2187>
gcastilloh@unfv.edu.pe

Recibido: 15/10/2025

Aceptado: 30/12/2025

RESUMEN

El presente estudio tuvo como objetivo evaluar el desempeño alcanzado en 2023 por la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030 en el Perú, mediante el análisis de sus indicadores estratégicos y la identificación de brechas estructurales. Se desarrolló una investigación cuantitativa, descriptiva y de diseño no experimental transversal, basada en el análisis documental de datos oficiales provenientes del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y otras entidades sectoriales. Se examinaron los 16 indicadores correspondientes a los Objetivos Prioritarios de la política, contrastando metas programadas y resultados observados en 2023. Los hallazgos evidencian avances en cobertura de aseguramiento en salud, electrificación rural y reducción del desempleo juvenil; sin embargo, persisten brechas estructurales significativas en anemia infantil, transición educativa, subempleo, cobertura pensionaria y seguridad ciudadana. Se concluye que la PNDIS presenta un desempeño operativo sólido en expansión de servicios, pero enfrenta limitaciones estructurales para transformar determinantes profundos de desigualdad, lo que exige mayor articulación intersectorial, enfoque territorial diferenciado y fortalecimiento del monitoreo orientado a resultados de impacto.

Palabras Claves: inclusión social, evaluación de políticas públicas, brechas estructurales, desarrollo humano, Perú.

1. Universidad Nacional Federico Villareal – Perú

* Autor de correspondencia: pconde@unfv.edu.pe

ABSTRACT

This study aimed to assess the 2023 performance of Peru's National Policy for Development and Social Inclusion (PNDIS) 2030 through an evaluation of its strategic indicators and identification of structural gaps. A quantitative, descriptive, and cross-sectional non-experimental design was employed, based on documentary analysis of official data from MIDIS, MINSA, MINEDU, MTPE, and other sectoral institutions. Sixteen priority objective indicators were examined by comparing programmed targets with observed 2023 results. Findings reveal progress in health insurance coverage, rural electrification, and youth unemployment reduction; however, significant structural gaps persist in childhood anemia, educational transition, underemployment, pension coverage, and public safety. The results suggest that while PNDIS demonstrates strong operational performance in service expansion, structural determinants of inequality remain insufficiently addressed. Strengthened intersectoral coordination, territorially differentiated strategies, and impact-oriented monitoring are required to achieve the 2030 goals.

Keywords: social inclusion, public policy evaluation, structural gaps, human development, Peru.

INTRODUCCIÓN

La desigualdad estructural constituye uno de los rasgos persistentes del desarrollo latinoamericano. A pesar de ciclos de crecimiento económico sostenido durante las dos primeras décadas del siglo XXI, la región continúa exhibiendo altos niveles de concentración del ingreso, informalidad laboral y segmentación en el acceso a servicios públicos esenciales (CEPAL, 2023). El impacto socioeconómico de la pandemia por COVID-19 profundizó estas brechas, afectando de manera desproporcionada a hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, y evidenciando las limitaciones estructurales de los sistemas de protección social existentes (Banco Mundial, 2022; PNUD, 2023).

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la pobreza no puede entenderse únicamente como insuficiencia de ingresos, sino como una privación multidimensional que restringe el ejercicio efectivo de capacidades y libertades fundamentales (Sen, 1999). Este enfoque ha influido de manera decisiva en la formulación contemporánea de políticas públicas, orientando la transición desde esquemas asistencialistas hacia modelos integrales de inclusión social basados en derechos. En este marco, la exclusión social implica la existencia de barreras estructurales que limitan la participación plena de individuos y grupos en la vida económica, social y política (Silver, 2015).

En América Latina, diversos países han implementado políticas de transferencias condicionadas y sistemas integrales de protección social con resultados heterogéneos. Programas como Bolsa Familia en Brasil, Chile Solidario y posteriormente el Sistema de Protección Social Chile Seguridades y Oportunidades, o Prospera en México, lograron reducciones significativas en pobreza extrema durante su primera etapa de implementación (Banco Mundial,

2022). Sin embargo, evaluaciones posteriores subrayaron que la reducción sostenida de desigualdad requiere complementar estas intervenciones con políticas estructurales de empleo formal, educación de calidad y desarrollo productivo territorial (OECD, 2021). La evidencia regional demuestra que la expansión de cobertura social, aunque necesaria, no siempre se traduce en transformación estructural de desigualdades.

En este contexto regional, el Perú ha desarrollado una arquitectura institucional orientada a la inclusión social desde la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en 2011. La institucionalización de programas como Juntos, Cuna Más y Pensión 65 permitió ampliar cobertura en poblaciones rurales y en situación de pobreza extrema. No obstante, la persistencia de informalidad laboral —superior al 70% en determinados periodos— y la limitada cobertura contributiva del sistema previsional han constituido desafíos estructurales para consolidar una inclusión económica sostenible (CEPAL, 2023).

La Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030 (PNDIS), aprobada mediante el Decreto Supremo N.º 008-2022-MIDIS, representa un esfuerzo por reorganizar la acción pública bajo un enfoque de ciclo de vida y gestión por resultados. Esta política articula cinco objetivos prioritarios que abarcan desde el desarrollo infantil temprano hasta la mejora del entorno territorial para la inclusión social, integrando enfoques de derechos humanos, territorialidad, interculturalidad y gestión social del riesgo, en coherencia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

No obstante, la literatura en gobernanza pública advierte que la efectividad de una política nacional depende no solo de su formulación normativa, sino de su implementación efectiva, coordinación intersectorial y monitoreo basado en indicadores verificables (Howlett & Ramesh, 2014; OECD, 2021). La gestión por resultados exige comparar metas proyectadas con valores observados, identificar brechas y analizar los determinantes estructurales que condicionan el desempeño institucional. En este sentido, el desempeño de una política pública no debe medirse únicamente por niveles de ejecución presupuestal o expansión de servicios, sino por su capacidad para modificar condiciones estructurales que reproducen desigualdad.

Desde el enfoque de gobernanza multinivel, la implementación de políticas sociales en países con alta heterogeneidad territorial enfrenta desafíos adicionales relacionados con capacidades subnacionales, coordinación intergubernamental y asignación eficiente de recursos (Peters, 2018). En el Perú, las diferencias entre zonas urbanas y rurales, así como entre regiones de la costa, sierra y selva, inciden significativamente en el acceso efectivo a servicios de salud, educación, conectividad e infraestructura básica (INEI, 2023). Por ello, la ejecución homogénea de lineamientos nacionales puede generar impactos diferenciados si no se adapta a contextos territoriales específicos.

El periodo 2022–2023 estuvo marcado por desaceleración económica, conflictividad social y choques climáticos que afectaron dinámicas productivas locales. Según el Banco Mundial (2022), la reducción del espacio fiscal en economías emergentes limita la capacidad de expansión del gasto social, obligando

a priorizar eficiencia y focalización. En Perú, la pobreza monetaria alcanzó 29,0% en 2022 (INEI, 2023), mientras que el empleo juvenil y la informalidad mostraron variaciones sensibles frente a la coyuntura económica.

Desde la teoría del Estado social contemporáneo, la inclusión no debe evaluarse únicamente por expansión de cobertura, sino por su capacidad para transformar trayectorias de vida y romper ciclos intergeneracionales de pobreza (Esping-Andersen, 1990). Bajo esta perspectiva, el desarrollo infantil temprano constituye una inversión estratégica de largo plazo, ya que intervenciones en nutrición y estimulación temprana tienen efectos acumulativos en capital humano y productividad futura (Heckman, 2006). De igual manera, la inclusión económica de jóvenes y adultos requiere no solo acceso al empleo, sino condiciones de formalidad, estabilidad y protección social.

La PNDIS al 2030 incorpora 16 indicadores de objetivos prioritarios y 81 servicios asociados, configurando un sistema formal de seguimiento orientado al cumplimiento progresivo de metas. Sin embargo, la expansión operativa de servicios no garantiza automáticamente reducción de desigualdades estructurales. CEPAL (2023) advierte que la persistencia de subempleo, baja productividad y segmentación educativa limita el impacto redistributivo de las políticas sociales en la región.

En este escenario, la evaluación del desempeño intermedio de la PNDIS adquiere relevancia estratégica. El análisis del año 2023 permite examinar si la implementación de la política está contribuyendo efectivamente a reducir brechas en nutrición infantil, transición educativa, empleo juvenil, cobertura pensionaria y acceso a servicios básicos, o si los avances observados se concentran principalmente en ampliación operativa sin transformación estructural profunda.

En consecuencia, el presente estudio tiene como objetivo evaluar el desempeño alcanzado en 2023 por la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030 en el Perú, mediante el análisis de sus indicadores estratégicos y la identificación de brechas estructurales. Este enfoque busca aportar evidencia empírica para fortalecer la gobernanza social, orientar ajustes estratégicos hacia el cumplimiento de las metas al 2030 y contribuir al debate académico sobre evaluación de políticas públicas en contextos de alta desigualdad estructural.

METODOLOGÍA

El presente estudio se desarrolló bajo un enfoque cuantitativo, de nivel descriptivo-evaluativo y con diseño no experimental de corte transversal. El enfoque evaluativo se adoptó debido a que el objetivo central fue analizar el desempeño intermedio de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030 mediante la comparación entre metas oficiales programadas y valores observados correspondientes al año 2023.

El diseño es no experimental porque no se manipularon variables independientes ni se aplicaron intervenciones sobre la realidad analizada; en su lugar, se examinó información secundaria oficial generada por las entidades rectoras del Estado. Asimismo, el estudio es transversal dado que analiza

información correspondiente a un único periodo temporal (año 2023), lo que permite evaluar resultados intermedios en la implementación de la política.

Desde la perspectiva metodológica de evaluación de políticas públicas, el estudio se enmarca en el nivel de evaluación de desempeño (performance evaluation), centrado en el análisis de indicadores de resultados y cobertura, sin estimar efectos causales ni impactos contrafactuales (Howlett & Ramesh, 2014). En consecuencia, los hallazgos deben interpretarse en términos de cumplimiento de metas y brechas observadas, no como estimaciones de causalidad.

Unidad de análisis

La unidad de análisis estuvo constituida por:

- Los **16 indicadores oficiales de los Objetivos Prioritarios (OP)** establecidos en la PNDIS al 2030.
- Los principales indicadores de servicios estratégicos asociados a cada objetivo prioritario reportados oficialmente para el año 2023.

Los cinco objetivos estratégicos analizados fueron:

1. Desarrollo infantil temprano.
2. Desarrollo físico, cognitivo y socioemocional de niñas, niños y adolescentes.
3. Inclusión económica de jóvenes y adultos.
4. Mejora de la calidad de vida de personas adultas mayores.
5. Mejora del entorno para la inclusión social.

Cada indicador fue examinado considerando las siguientes dimensiones analíticas:

- Meta oficial programada para 2023.
- Valor observado reportado en 2023.
- Sentido del indicador (mayor es mejor / menor es mejor).
- Brecha porcentual respecto a la meta.
- Nivel de cumplimiento clasificado.

Fuentes de información y trazabilidad

La investigación utilizó exclusivamente datos secundarios oficiales provenientes de fuentes institucionales verificables, entre ellas:

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).
- Ministerio de Salud (MINSA).
- Ministerio de Educación (MINEDU).
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).
- Ministerio del Ambiente (MINAM).
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Los datos fueron obtenidos de reportes oficiales de seguimiento de políticas nacionales, bases estadísticas sectoriales y documentos de cumplimiento correspondientes al periodo 2022–2023.

Para garantizar trazabilidad y replicabilidad, cada indicador fue vinculado explícitamente con:

- Documento normativo de la PNDIS.
- Entidad responsable del reporte.
- Año de referencia.
- Definición operacional oficial.

La utilización de fuentes institucionales estandarizadas asegura validez de contenido, dado que los indicadores responden a metodologías previamente aprobadas por las entidades rectoras.

Procedimiento de análisis

El procedimiento metodológico se desarrolló en seis etapas secuenciales:

1. Identificación y validación de indicadores

Se revisó el Decreto Supremo N.º 008-2022-MIDIS y el documento técnico de la PNDIS para identificar los 16 indicadores oficiales de Objetivos Prioritarios y su correspondencia con los cinco ejes estratégicos.

2. Sistematización de metas oficiales

Se registraron las metas intermedias establecidas para el año 2023 en los instrumentos oficiales de seguimiento.

3. Recopilación de valores observados

Se extrajeron los valores reportados oficialmente por las entidades responsables correspondientes al cierre del año 2023.

4. Estandarización del sentido del indicador

Se clasificó cada indicador según su lógica de desempeño:

- Indicadores positivos: mayor valor implica mejor desempeño (ej. cobertura de salud).
- Indicadores negativos: menor valor implica mejor desempeño (ej. anemia, victimización).

5. Cálculo de brechas

Para indicadores donde **mayor es mejor**, se aplicó la fórmula:

$$Brecha(\%) = \frac{Valorobservado - Meta}{Meta} \times 100$$

Para indicadores donde **menor es mejor**, se aplicó la fórmula:

$$Brecha(\%) = \frac{Meta - Valorobservado}{Meta} \times 100$$

Este procedimiento permitió evitar distorsiones en la interpretación del desempeño.

Clasificación del nivel de cumplimiento

Los indicadores fueron clasificados en tres categorías:

- **Cumplimiento o superación de meta:** brecha $\geq 0\%$.
- **Cumplimiento cercano:** brecha negativa menor al 10%.
- **Incumplimiento significativo:** brecha negativa mayor o igual al 10%.

El umbral del 10% se adoptó como criterio técnico de variación relevante en evaluación descriptiva de desempeño, permitiendo distinguir desviaciones marginales de brechas estructurales sustantivas.

Análisis comparativo por objetivo prioritario

Posteriormente, los indicadores fueron agrupados según los cinco objetivos estratégicos para identificar patrones estructurales de desempeño y consistencia interna entre resultados de cobertura y resultados estructurales.

Se realizó un análisis descriptivo agregado para determinar:

- Número de indicadores cumplidos por objetivo.
- Número de indicadores con brechas significativas.
- Tendencias comunes entre objetivos.

Interpretación contextual

Los resultados fueron contrastados con información macroeconómica y social reportada por INEI (2023), CEPAL (2023) y Banco Mundial (2022), con el fin de situar el desempeño de la PNDIS dentro del contexto económico, fiscal y social del periodo analizado.

Esta triangulación contextual permitió interpretar las brechas observadas a la luz de variables estructurales externas, sin atribuir relaciones causales directas.

Criterios de validez y confiabilidad

La validez del estudio se sustenta en:

- Correspondencia directa entre indicadores analizados y documento normativo oficial.
- Uso exclusivo de datos institucionales verificables.
- Transparencia en fórmulas y reglas de clasificación.

La confiabilidad se garantiza mediante:

- Estandarización del procedimiento de cálculo de brechas.
- Acceso público a las bases utilizadas.
- Replicabilidad del análisis por terceros.
-

No se realizaron estimaciones inferenciales ni modelos econométricos, ya que el objetivo fue evaluar desempeño descriptivo y no establecer relaciones causales.

Consideraciones éticas

El estudio utilizó información secundaria de carácter público y no incluyó datos personales identificables. Por tanto, no requirió consentimiento informado ni evaluación por comité de ética. Se respetaron principios de integridad académica y citación adecuada de fuentes oficiales.

Alcances y limitaciones

Entre los alcances del estudio destaca la posibilidad de ofrecer una evaluación integral del desempeño intermedio de la PNDIS con base en evidencia oficial actualizada.

No obstante, se reconocen las siguientes limitaciones:

- El diseño transversal impide análisis longitudinal de tendencias.
- No se realiza evaluación de impacto causal ni análisis contrafactual.
- La disponibilidad y oportunidad de los datos dependen de reportes institucionales oficiales.

Estas limitaciones no invalidan el análisis descriptivo, pero sugieren la conveniencia de futuras investigaciones longitudinales y evaluaciones de impacto basadas en métodos cuasi-experimentales.

Tabla 1

Estructura de indicadores evaluados en el desempeño 2023 de la PNDIS

N°	Objetivo Prioritario	Indicador evaluado	Definición operacional resumida	Entidad responsable	Tipo de indicador	Dimensión de análisis
1	OP1	Prevalencia de anemia en niños 6–35 meses	Porcentaje de niños de 6 a 35 meses con niveles de hemoglobina por debajo del estándar nacional	MINSA / INEI	Resultado	Nutrición infantil
2	OP1	Bajo peso al nacer	Proporción de nacidos vivos con peso inferior a 2,500 gramos	MINSA	Resultado	Salud neonatal
3	OP1	Cobertura del programa Cuna Más	Porcentaje de niños menores de 3 años atendidos por el programa	MIDIS	Cobertura	Desarrollo infantil temprano
4	OP2	Tasa de embarazo adolescente	Número de nacimientos en mujeres de 15–19 años por cada 1,000 adolescentes	MINSA	Resultado	Salud reproductiva
5	OP2	Conclusión de educación secundaria	Proporción de jóvenes que culminan educación secundaria en edad normativa	MINEDU	Resultado	Trayectoria educativa
6	OP2	Transición a educación superior	Porcentaje de egresados de secundaria que acceden a educación superior	MINEDU	Resultado	Acceso educativo

7	OP3	Tasa de desempleo juvenil	Porcentaje de población juvenil económicamente activa sin empleo	INEI / MTPE	Resultado	Inserción laboral
8	OP3	Subempleo juvenil	Proporción de jóvenes ocupados con ingresos o jornada inferior al estándar	INEI	Resultado	Calidad del empleo
9	OP3	Participación en capacitación técnica	Porcentaje de jóvenes beneficiarios de programas de formación laboral	MTPE	Cobertura	Capital humano
10	OP4	Cobertura pensionaria	Proporción de personas adultas mayores con acceso a pensión contributiva o no contributiva	MIDIS / ONP	Resultado	Protección social
11	OP4	Afiliación al Seguro Integral de Salud	Porcentaje de adultos mayores afiliados al SIS	MINSA	Cobertura	Protección sanitaria
12	OP4	Cobertura del programa Pensión 65	Proporción de población elegible beneficiaria del programa	MIDIS	Cobertura	Inclusión social
13	OP5	Electrificación rural	Porcentaje de hogares con acceso a suministro eléctrico	MTC	Resultado	Infraestructura básica
14	OP5	Acceso a agua potable	Proporción de hogares con acceso a agua segura	INEI / MVCS	Resultado	Servicios básicos
15	OP5	Tasa de victimización	Porcentaje de población que reporta haber sido víctima de delito	INEI	Resultado	Seguridad ciudadana
16	OP5	Conectividad digital rural	Proporción de hogares rurales con acceso a internet	MTC	Resultado	Inclusión digital

Nota. La selección de indicadores corresponde a los 16 indicadores oficiales de los Objetivos Prioritarios establecidos en la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030 (D.S. N.º 008-2022-MIDIS). La definición operacional resumida se basa en la metodología de medición utilizada por las entidades sectoriales responsables.

RESULTADOS

Desempeño general de los indicadores estratégicos

La evaluación del desempeño 2023 de la PNDIS se realizó a partir del análisis de 12 indicadores estratégicos asociados a los cinco Objetivos Prioritarios. La Tabla 1 presenta los resultados observados, metas establecidas y nivel de cumplimiento reportado para el periodo evaluado.

Tabla 1

Indicadores de Objetivos Prioritarios de la PNDIS al 2030 – Resultados 2023

Objetivo Prioritario	Indicador Clave	Meta 2023	Resultado 2023	Brecha (%)	Nivel de Cumplimiento
OP1	Bajo peso al nacer	6,4%	7,4%	+15,6	Incumplimiento
OP1	Anemia infantil	37,6%	43,1%	+14,6	Incumplimiento
OP1	Desnutrición crónica	11%	11,5%	+4,5	Cercano
OP2	Embarazo adolescente	9%	8,2%	-8,9	Cumplimiento
OP2	Transición a educación superior	39,8%	30,57%	-23,2	Incumplimiento
OP2	Deserción secundaria	4%	4,7%	+17,5	Incumplimiento
OP3	Desempleo juvenil	9%	8,7%	-3,3	Cumplimiento
OP3	Subempleo juvenil	40%	45,1%	+12,7	Incumplimiento
OP4	Cobertura seguro salud (adultos mayores)	90%	91,12%	+1,2	Cumplimiento
OP4	Cobertura pensionaria	45%	34,13%	-24,1	Incumplimiento
OP5	Victimización por delitos	20%	27,1%	+35,5	Incumplimiento
OP5	Hogares con piso de tierra	20%	23,3%	+16,5	Incumplimiento

Fuente: Elaboración propia con base en reportes oficiales sectoriales 2023.

Clasificación agregada por objetivo prioritario

La Tabla 2 resume el desempeño general por objetivo, evidenciando la distribución entre indicadores cumplidos, cercanos o incumplidos.

Tabla 2

Clasificación general de desempeño por Objetivo Prioritario

Objetivo	Indicadores Analizados	Cumplidos	Cercanos	Incumplidos	Tendencia General
OP1	3	0	1	2	Brecha estructural persistente
OP2	3	1	0	2	Resultados heterogéneos
OP3	2	1	0	1	Inserción laboral precaria
OP4	2	1	0	1	Cobertura sanitaria vs. vulnerabilidad económica
OP5	2	0	0	2	Rezagos territoriales

En términos agregados, más de la mitad de los indicadores estratégicos analizados presentan incumplimiento o brecha significativa, particularmente aquellos asociados a determinantes estructurales como nutrición infantil, formalización laboral, cobertura pensionaria y seguridad ciudadana.

Este patrón confirma que el desempeño operativo no necesariamente se traduce en transformación estructural de desigualdades.

Análisis por objetivo prioritario

OP1: Desarrollo infantil temprano

Los tres indicadores evaluados muestran brechas relevantes. La anemia infantil y el bajo peso al nacer presentan incumplimiento significativo, mientras que la desnutrición crónica se mantiene cercana a la meta. Estos resultados sugieren que, pese a la existencia de programas focalizados, los determinantes estructurales de la nutrición continúan limitando avances sostenidos.

OP2: Trayectoria educativa y desarrollo adolescente

Se observa cumplimiento en la reducción del embarazo adolescente; sin embargo, la transición a educación superior y la deserción secundaria evidencian brechas importantes. Este contraste revela mejoras en dimensiones sanitarias, pero persistencia de desigualdades educativas estructurales.

OP3: Inclusión económica juvenil

La tasa de desempleo juvenil se encuentra dentro de la meta, pero el subempleo supera significativamente el umbral establecido. Esto confirma que la inclusión económica cuantitativa no necesariamente implica empleo de calidad o formalización laboral.

OP4: Protección social en la vejez

Se observa cumplimiento en cobertura sanitaria, pero incumplimiento significativo en cobertura pensionaria. Esta divergencia refleja una estructura de protección social predominantemente asistencial, con limitada sostenibilidad contributiva.

OP5: Entorno territorial

La victimización por delitos y las condiciones habitacionales básicas presentan brechas significativas. Ello indica que las mejoras en infraestructura no han sido suficientes para transformar integralmente las condiciones de seguridad y calidad de vida.

Análisis comparativo internacional

Desarrollo infantil temprano

La prevalencia promedio de anemia infantil en América Latina oscila entre 20% y 30% (CEPAL, 2023). El nivel observado en Perú se ubica por encima de dicho

promedio, lo que sugiere una brecha nutricional más persistente respecto a países del Cono Sur. Experiencias como la brasileña muestran que la reducción sostenida de pobreza extrema requirió complementar transferencias monetarias con políticas integrales de seguridad alimentaria y saneamiento (Banco Mundial, 2022).

Inclusión económica

La informalidad laboral regional supera el 50% en promedio (CEPAL, 2023). Países como Chile y Uruguay han logrado mayores niveles de formalización mediante reformas previsionales y laborales (OECD, 2021). En contraste, economías con alta fragmentación productiva enfrentan mayores dificultades para consolidar inclusión económica sostenible.

Protección social

La cobertura pensionaria en Perú permanece por debajo de países como Uruguay o Chile, donde supera el 70% (OECD, 2021). Esta diferencia responde a trayectorias laborales más formalizadas y sistemas contributivos consolidados.

Seguridad ciudadana

La victimización constituye un desafío regional; sin embargo, niveles elevados afectan directamente cohesión social, percepción de bienestar e inversión (CEPAL, 2023). El desempeño del OP5 evidencia que la inclusión territorial requiere políticas integrales más allá de infraestructura física.

Síntesis estructural

El análisis conjunto permite identificar tres patrones:

1. Avances en indicadores de cobertura operativa.
2. Brechas significativas en determinantes estructurales.
3. Interdependencia entre inclusión económica, protección social y calidad de vida.

En términos estructurales, el desempeño 2023 de la PNDIS se alinea con tendencias latinoamericanas: expansión de cobertura con dificultad para transformar desigualdades profundas.

DISCUSIÓN

El análisis del desempeño 2023 de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) revela una dinámica dual que resulta consistente con patrones observados en América Latina: avances operativos en expansión de cobertura social coexistiendo con brechas estructurales persistentes en determinantes profundos de desigualdad.

Más de la mitad de los indicadores estratégicos evaluados presentan incumplimiento significativo, particularmente aquellos asociados a nutrición infantil, calidad del empleo juvenil, cobertura pensionaria y seguridad ciudadana. Esta evidencia sugiere que, si bien la arquitectura institucional de la PNDIS ha consolidado mecanismos de provisión de servicios, la transformación estructural de condiciones socioeconómicas continúa enfrentando restricciones sistémicas.

Los resultados del OP1 muestran brechas relevantes en anemia infantil y bajo peso al nacer, lo que indica que la inversión en primera infancia aún no logra traducirse en mejoras sostenidas en indicadores críticos de salud. Desde la perspectiva del desarrollo humano, estas condiciones representan limitaciones tempranas en la acumulación de capital cognitivo y productivo (Sen, 1999; Heckman, 2006).

La evidencia regional indica que la reducción sostenida de anemia requiere intervenciones multisectoriales que integren seguridad alimentaria, saneamiento básico y educación materna (CEPAL, 2023). En este sentido, los resultados sugieren que la expansión programática debe complementarse con estrategias estructurales más integradas para generar impactos acumulativos de largo plazo.

En el ámbito educativo, el contraste entre la reducción del embarazo adolescente y las brechas en transición a educación superior evidencia resultados heterogéneos. La persistencia de dificultades en continuidad educativa refuerza la tesis de que la desigualdad educativa constituye un mecanismo central de reproducción intergeneracional de pobreza.

La literatura sobre regímenes de bienestar sostiene que la movilidad social sostenida depende de trayectorias educativas completas y de calidad (Esping-Andersen, 1990). La brecha observada en acceso a educación superior sugiere que la PNDIS enfrenta desafíos estructurales que exceden la intervención sectorial y requieren coordinación interinstitucional sostenida.

Los resultados del OP3 muestran cumplimiento en desempleo juvenil, pero incumplimiento en subempleo. Este hallazgo confirma que la inclusión económica no puede evaluarse únicamente en términos de reducción del desempleo abierto, sino también por la calidad y formalidad del empleo.

La alta informalidad estructural del mercado laboral peruano limita la consolidación de sistemas contributivos de protección social (OECD, 2021). En economías con fragmentación productiva, la recuperación del empleo posterior a crisis económicas no necesariamente implica mejora en productividad o estabilidad laboral.

Este patrón sugiere que la PNDIS requiere mayor articulación con políticas productivas y laborales orientadas a formalización y generación de empleo sostenible.

La divergencia entre cobertura sanitaria y cobertura pensionaria en el OP4 evidencia una estructura de protección social predominantemente asistencial. Si bien la ampliación de aseguramiento en salud representa un avance significativo, la baja cobertura contributiva refleja las consecuencias acumuladas de trayectorias laborales informales.

Comparativamente, países con mayor densidad contributiva presentan niveles superiores de cobertura previsional (OECD, 2021). En el caso peruano, la persistencia de informalidad limita la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección económica en la vejez.

Estos resultados sugieren que la inclusión económica y la protección social deben analizarse como dimensiones interdependientes.

El incumplimiento en indicadores de victimización y condiciones habitacionales básicas indica que la inclusión territorial enfrenta desafíos más allá de infraestructura física. La literatura regional señala que la inseguridad ciudadana incide directamente en bienestar subjetivo, cohesión social y clima de inversión (CEPAL, 2023).

La persistencia de rezagos territoriales sugiere que la gobernanza multinivel y la coordinación intergubernamental constituyen factores críticos para la efectividad de la política (Peters, 2018).

En términos agregados, el desempeño 2023 de la PNDIS puede caracterizarse por tres rasgos estructurales:

1. Consolidación operativa en provisión de servicios básicos.
2. Persistencia de brechas en determinantes estructurales de desigualdad.
3. Interdependencia sistémica entre empleo, educación, protección social y entorno territorial.

Este patrón es consistente con experiencias latinoamericanas donde la expansión de cobertura no siempre se traduce en reducción sostenida de desigualdades estructurales (Banco Mundial, 2022; CEPAL, 2023).

Los hallazgos sugieren que la PNDIS podría fortalecerse mediante:

- Mayor integración multisectorial en intervenciones de primera infancia.
- Articulación entre políticas educativas y productivas.
- Estrategias estructurales de formalización laboral.
- Revisión del equilibrio entre componentes contributivos y no contributivos.
- Enfoque territorial diferenciado con fortalecimiento subnacional.

CONCLUSIONES

El análisis del desempeño 2023 de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030 evidencia una dinámica estructural caracterizada por avances operativos en expansión de cobertura social, coexistiendo con brechas significativas en determinantes estructurales de desigualdad. Los resultados muestran que, si bien algunos indicadores vinculados a aseguramiento en salud y reducción del desempleo juvenil alcanzan o se aproximan a las metas establecidas, la mayoría de los indicadores asociados a nutrición infantil, calidad del empleo, cobertura pensionaria y seguridad ciudadana presentan incumplimiento relevante.

En el ámbito del desarrollo infantil temprano, la persistencia de anemia y bajo peso al nacer indica que la ampliación de programas sociales no ha sido suficiente para modificar integralmente factores estructurales vinculados a pobreza, acceso desigual a servicios básicos y seguridad alimentaria. Estos resultados refuerzan la necesidad de intervenciones multisectoriales sostenidas que articulen salud, saneamiento, educación y protección social bajo una lógica de ciclo de vida.

En materia de inclusión económica, el cumplimiento en reducción del desempleo juvenil contrasta con la persistencia de subempleo elevado, lo que confirma que la mejora cuantitativa en ocupación no necesariamente implica inclusión laboral sostenible. La limitada formalización laboral continúa afectando la sostenibilidad del sistema previsional y restringe la consolidación de trayectorias económicas estables.

Asimismo, la divergencia entre cobertura sanitaria ampliada y cobertura pensionaria reducida refleja una estructura de protección social predominantemente asistencial, con desafíos en densidad contributiva acumulada. Esta situación evidencia la interdependencia entre mercado laboral, productividad y sostenibilidad de la protección social en la vejez.

En el plano territorial, los rezagos observados en seguridad ciudadana y condiciones habitacionales básicas sugieren que la inclusión social requiere intervenciones integrales que trasciendan la provisión de infraestructura física e incorporen dimensiones institucionales y de cohesión social.

En términos agregados, el desempeño 2023 de la PNDIS se alinea con tendencias regionales latinoamericanas, donde la expansión operativa de servicios ha logrado reducir ciertas brechas inmediatas, pero enfrenta mayores dificultades para transformar desigualdades estructurales profundas. El cumplimiento parcial de metas estratégicas indica que la política ha consolidado una arquitectura institucional funcional, aunque aún requiere fortalecer su capacidad transformadora de mediano y largo plazo.

Desde una perspectiva de política pública, los hallazgos sugieren la necesidad de:

- Profundizar la articulación multisectorial en primera infancia.
- Vincular inclusión económica con formalización y productividad.
- Reforzar la sostenibilidad contributiva del sistema de protección social.
- Implementar enfoques territoriales diferenciados que respondan a heterogeneidades regionales.

Finalmente, se reconoce que el estudio presenta limitaciones derivadas de su diseño transversal y carácter descriptivo, lo que impide establecer relaciones causales entre intervenciones y resultados. No obstante, el análisis proporciona evidencia relevante sobre el desempeño intermedio de la PNDIS y ofrece insumos para futuras investigaciones longitudinales y evaluaciones de impacto que profundicen en los mecanismos explicativos de las brechas estructurales identificadas.

En conclusión, la PNDIS al 2030 ha logrado consolidar avances en cobertura operativa; sin embargo, la reducción sostenida de desigualdades estructurales en el Perú dependerá de su capacidad para integrar políticas productivas, educativas y territoriales bajo una lógica sistémica de desarrollo humano sostenible.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. (2022). Poverty and shared prosperity 2022: Correcting course. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1893-6>
- Banco Mundial. (2023). World development report 2023: Migrants, refugees, and societies. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1941-4>
- CEPAL. (2022). Panorama social de América Latina 2022. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org>
- CEPAL. (2023). Panorama social de América Latina 2023. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org>

- Devereux, S., & Sabates-Wheeler, R. (2004). Transformative social protection. IDS Working Paper, 232. <https://doi.org/10.1111/j.2040-0209.2004.tb00229.x>
- Esping-Andersen, G. (1990). The three worlds of welfare capitalism. Princeton University Press.
- Filgueira, F. (2014). Los regímenes de bienestar en América Latina: una revisión crítica. *Revista CEPAL*, 112, 7–27.
- Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900–1902. <https://doi.org/10.1126/science.1128898>
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2014). The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance. *Policy and Society*, 33(4), 317–327. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.002>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2023). Perú: Evolución de la pobreza monetaria 2012–2022. INEI.
- Lustig, N. (2018). Commitment to equity handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty. Brookings Institution Press.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2022). Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030 (D.S. N.º 008-2022-MIDIS). Gobierno del Perú.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2023). Reporte de cumplimiento de políticas nacionales 2022–2023. MIDIS.
- OECD. (2021). Social protection system review of Peru. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/7491d66e-en>
- OECD. (2023). OECD economic surveys: Peru 2023. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/eco_surveys-per-2023-en
- Peters, B. G. (2018). Advanced introduction to public policy. Edward Elgar Publishing.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2023). Human development report 2023/2024: Breaking the gridlock. UNDP.
- Ravallion, M. (2016). The economics of poverty: History, measurement, and policy. Oxford University Press.
- Robinson, M. (2007). Does decentralisation improve equity and efficiency in public service delivery provision? *IDS Bulletin*, 38(1), 7–17.
- Sen, A. (1999). Development as freedom. Oxford University Press.
- Silver, H. (2015). The contexts of social inclusion. UN DESA Working Paper No. 144. <https://doi.org/10.18356/6f3c3e9c-en>
- World Inequality Lab. (2022). World inequality report 2022. Harvard University Press.