



PODER PARA POCOS, DESIGUALDAD PARA MUCHOS

ENADES 2026: Concentración del poder,
tolerancia a la desigualdad y democracia
en el Perú



PODER PARA^{1/-} POCOS, DESIGUALDAD PARA MUCHOS

ENADES 2026: Concentración del poder,
tolerancia a la desigualdad y democracia
en el Perú

PODER PARA POCOS, DESIGUALDAD PARA MUCHOS

ENADES 2026: Concentración del poder, tolerancia a la desigualdad y democracia en el Perú

Research Report — Informe de Investigación

Coordinación de la publicación: Cinthia Navarro y François de Montigny

Autores de análisis: Cinthia Navarro, François de Montigny, Sayuri Andrade y José Mendoza

Diseño y diagramación: Rodrigo Valera Lynch

Corrección de estilo: Pilar Garavito

Foto de portada: Manuel Orbegozo

Fotos interiores: Enrique Castro-Mendívil y Mathieu Laprise

Agradecimientos:

Oxfam agradece las contribuciones de Omar Coronel y la revisión de Alejandra Alayza, Miguel Lévano y Sally Jabel.

Primera edición impresa: octubre 2026

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2026-12700

Tiraje: 200 ejemplares

Editado por:

© Oxfam en Perú

© Fundación Oxfam Intermón

Calle Diego Ferré 365, Miraflores, Lima-Perú

Teléfono: +51 1 616-2555

comunicaciones.peru@oxfam.org

www.peru.oxfam.org

Impreso por Negrapata S.A.C

Jr. Suecia 1470, Urb. San Rafael, Lima, Perú

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
1. Tolerancia a la desigualdad: Mismas desigualdades, menos indignación	6
1.1 La desigualdad no desaparece, se estanca	7
1.2 La intolerancia a la desigualdad perdió mayoría	9
2. ¿Por qué aceptamos la desigualdad?	10
2.1 La desigualdad es grande, pero el dinero alcanza	11
2.2 Desigualdad despolitizada: su tolerancia como expresión del <i>hortelanismo</i>	12
2.3 Mito del emprendedor: el discurso triunfó en un tercio de la población	14
2.4 Las capacidades que existen (o no) para transformar la desigualdad	16
3. La desigualdad económica, un asunto de desigualdad política	18
3.1 Caracterización de la desigualdad política	21
3.2 Desigualdad política y desigualdad económica: evolución y tendencias	25
4. Reflexiones finales: Recuperar la vitalidad democrática	28
BIBLIOGRAFÍA	34
ANEXO	36

INTRODUCCIÓN

¿QUIÉN TIENE CAPACIDAD PARA DECIDIR EN EL PERÚ? ¿QUIÉN PUEDE INFLUIR EN LAS DECISIONES QUE AFECTAN LA VIDA DE LOS DEMÁS? ¿Y QUIÉN QUEDA FUERA DE ESAS DECISIONES?

Hablar de desigualdad en el Perú implica mirar más allá de cuánto tienen las personas. También implica preguntarse quién concentra el poder, quién puede ejercer influencia en las decisiones públicas y quién tiene mayores posibilidades de hacer escuchar sus demandas. Porque las brechas económicas, las diferencias en el acceso a oportunidades y la concentración del poder no son fenómenos aislados: se relacionan y se refuerzan entre sí.

La tercera edición de la **Encuesta Nacional de Percepción de Desigualdades (ENADES 2026)**, desarrollada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Oxfam en Perú, permite aproximarnos a cómo la ciudadanía percibe estas desigualdades en el Perú y, sobre todo, qué tan injustas o, incluso, aceptables las considera.

Desde su primera edición, en 2022, la **ENADES** recoge cómo la ciudadanía entiende y experimenta las desigualdades en el Perú. Durante estos años, ha escuchado a un país atravesado por profundos cambios económicos, una pandemia sin precedentes, años de inestabilidad política y un estallido social que puso de manifiesto profundas fracturas sociales y territoriales.

Cuatro años después, entonces, la pregunta ya no es solo qué tan desigual es el país, sino quién tiene el poder para cambiar esa realidad. Esta tercera edición de la ENADES se realizó meses antes de las elecciones generales de 2026 y, precisamente, recoge la mirada de un país tensionado que llegaba a las urnas¹ después de una década de crisis e incertidumbre.

En esta edición, la ENADES 2026 amplía la mirada de la desigualdad y pone el foco en una dimensión central para entenderla: el poder. Para eso, incorpora nuevas preguntas que exploran la relación entre desigualdad económica y desigualdad política y, por primera vez, identifican qué grupos son percibidos como aquellos con mayor capacidad para influir en la vida cotidiana de peruanos y peruanas. Con ello, buscamos aportar a la conversación sobre cómo se da la relación entre desigualdades y poder, como base para entender nuestra democracia.

A partir de los resultados de la ENADES 2026, este informe propone una discusión sobre las desigualdades en relación con la distribución del poder y la forma en que la ciudadanía lo percibe.

La desigualdad económica es también un asunto político: se reproduce a través de los mecanismos, procesos y decisiones de carácter político en los que no todos los grupos tienen la misma capacidad de participación e influencia. Ampliar la capacidad de toda la ciudadanía para participar en estas decisiones forma parte de la promesa democrática. Una promesa que hoy, en el Perú, parece rota.

¹ El trabajo de campo de la encuesta se realizó entre el 28 de enero y el 2 de marzo de 2026.

1. TOLERANCIA A LA DESIGUALDAD:

MISMAS DESIGUALDADES, MENOS INDIGNACIÓN



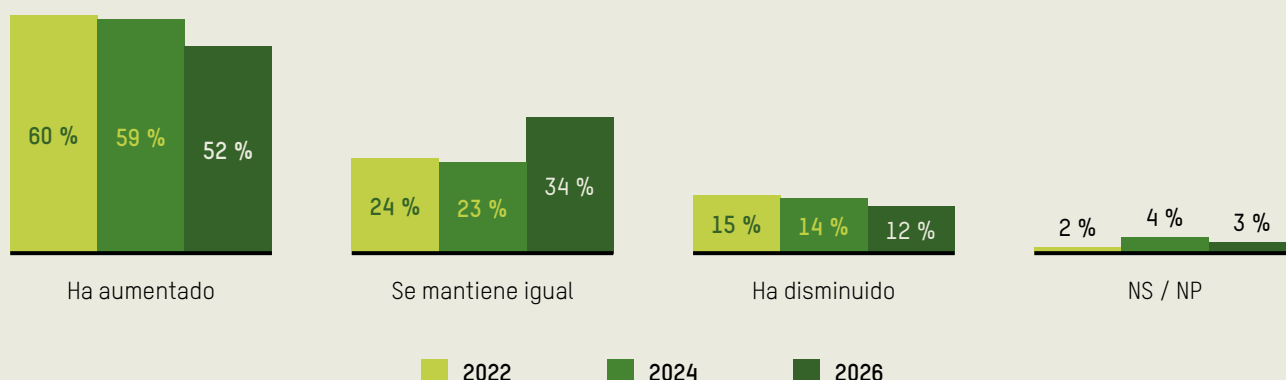
1.1 LA DESIGUALDAD NO DESAPARECE, SE ESTANCA



La ENADES revela que, en 2026, el 72 % de las personas considera que el Perú es muy o algo desigual en términos económicos. Pero menos personas creen que la desigualdad económica ha aumentado en los últimos dos años respecto de las ediciones anteriores (51,5 % en 2026 frente al 60 % en 2022). En cambio, crece en diez puntos la proporción de quienes consideran que la desigualdad se mantiene igual (33,5 % frente al 23,5 %). Solo el 12 % cree que la desigualdad en el país ha disminuido. **Desde 2022, la tendencia en la percepción ciudadana es que la desigualdad económica no se reduce: o crece o se estanca. Y lo que más ha aumentado es la percepción de estancamiento.**

GRÁFICO 1. DIFERENCIA ENTRE RICOS Y POBRES (2022 - 2026)

En los últimos años, ¿cree que la diferencia entre ricos y pobres en el Perú... [Leer opiniones]



Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el coeficiente de Gini² muestra una tendencia sostenida a la baja en las últimas dos décadas. Sin embargo, esta medición tiene dificultades para capturar adecuadamente los ingresos de los sectores más ricos del país (ver cuadro 1). Al incorporar estimaciones que corrigen ese problema, la imagen cambia: entre 2004 y 2025, más que una reducción sostenida, lo que se observa es una **desigualdad económica estancada en niveles altos, acompañada de una fuerte concentración del ingreso en pocas manos** (ver gráfico 2). Estos resultados coinciden con lo que percibe la ciudadanía y recoge la ENADES.

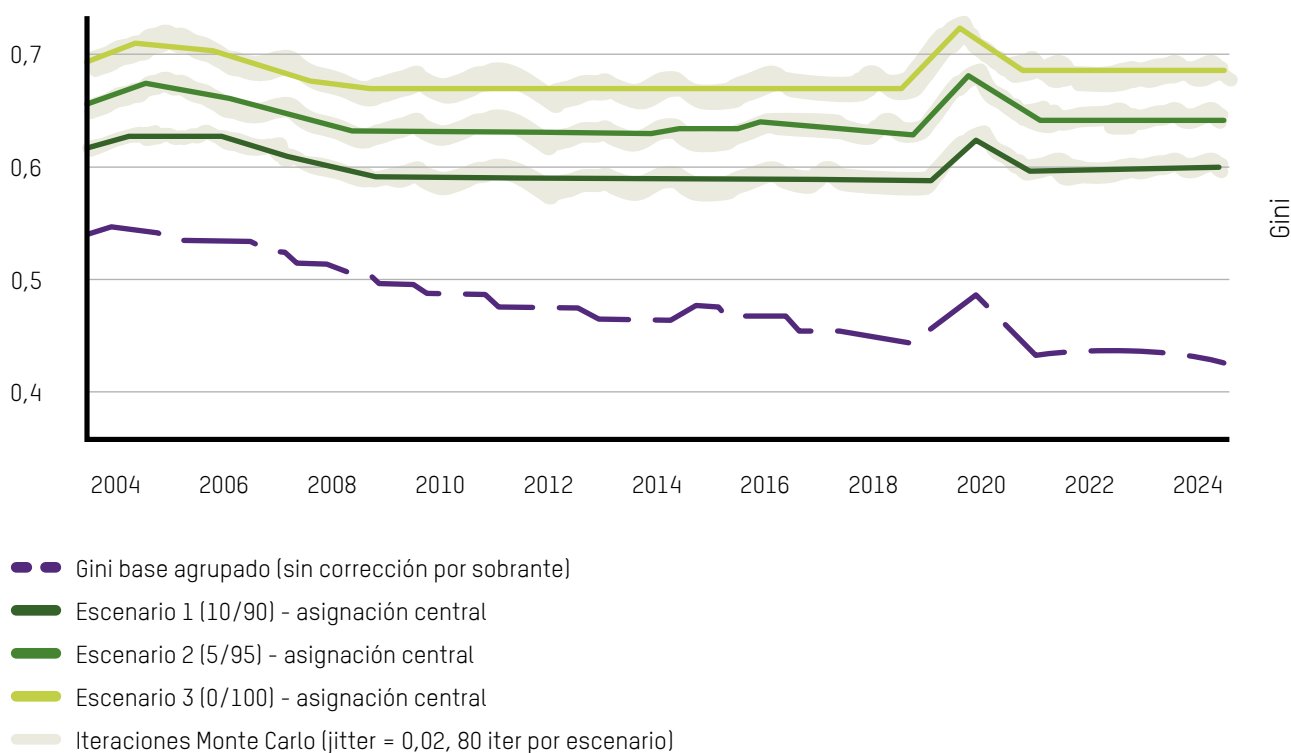
² Calcula la desigualdad económica a través de la medición del nivel de concentración de los ingresos dentro de un territorio o grupo de población, donde cero (0) representa la igualdad perfecta y uno (1), la desigualdad total. En el caso del Perú, el INEI utiliza los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

La concentración de la riqueza y de los ingresos permite dimensionar esta realidad. Conforme al *World Inequality Lab* (2026), el Perú es el segundo país en el mundo con la mayor concentración de ingresos en manos del 0,1 % más rico de su población³. Entre 2019 y 2025, el 1 % más rico del Perú capturó el 42 % de toda la nueva riqueza creada, mientras que el 50 % más pobre apenas alcanzó el 1,4 % de esta⁴. La distancia entre ambos extremos es aún más evidente cuando se observa la riqueza promedio: USD 6201 para una persona perteneciente al 50 % más pobre frente a USD 29 768 536 para alguien del 0,1 % más rico. Es decir, la riqueza promedio de una persona perteneciente al 0,1 % más rico es 4800 veces mayor que la de una persona del 50 % más pobre.

CUADRO 1. EL GINI REVISADO

Alarco et al. (2019) argumentan que el Gini oficial padece de la subdeclaración de ingresos en los deciles altos y de la ausencia de captura del ingreso de la propiedad. Por esta razón, proponen corregir el Gini oficial agrupado por deciles con el sobrante entre el ingreso disponible bruto de los hogares (INEI, 2025a) y la masa captada por la ENAHO. Oxfam replicó esta metodología con tres escenarios (ver anexo). Incluso en el escenario más conservador (escenario 1), esta medición, lejos de mostrar la disminución constante que reporta el cálculo oficial, muestra una alta desigualdad constante, con un aumento crítico durante la pandemia y una lenta recuperación después.

GRÁFICO 2. GINI CORREGIDO MÉTODO ALARCO ET AL. 2004-2025



Fuente: ENAHO e INEI Cuentas Nacionales. Líneas: iteraciones Monte Carlo (80 por escenario, jitter $\pm 0,02$) sobre la asignación del sobrante. El Gini base es el ingreso monetario agrupado por deciles antes de añadir el sobrante.

³ World Inequality Lab. (2026). World Inequality Database. Recuperado el 16 de setiembre de 2026. <https://wid.world/country/peru>

⁴ World Inequality Lab. (2026). World Inequality Database 2019-2025. Recuperado el 16 de setiembre de 2026.

1.2 LA INTOLERANCIA A LA DESIGUALDAD PERDIÓ MAYORÍA



La desigualdad se estanca y, a la vez, aumenta la tolerancia a esta. En 2026, el 52 % considera que la desigualdad económica⁵ es muy grave, frente al 58 % de 2024. La caída es mayor cuando se pregunta hasta qué punto es aceptable la desigualdad en el Perú: **en 2024, el 50,8 % la consideraba inaceptable; hoy, solo el 37,6 %. Quienes la consideraban abusiva e inadmisible dejaron de ser la mayoría.** Un tercio considera que la desigualdad es aceptable, siendo más la regla o algo esperable, que una excepción.

Que menos personas se indignen ante la desigualdad no significa que la acepten sin más, pero sí que dejó de ser inadmisibile. Esto ocurre, aunque la mayoría reconoce su magnitud: en 2026, para más de la mitad de la población (57 %), las diferencias entre ricos y pobres son demasiado grandes; y para el 46 %, no todas las personas tienen las mismas oportunidades de salir de la pobreza. **Para la población, la desigualdad existe, es grande, pero se puede tolerar.**

LO QUE NO CAMBIA

- Desde 2024, cerca de la mitad de la población considera que la desigualdad entre hombres y mujeres es muy o algo grave; y la otra mitad, poco o nada grave.
- Desde 2024, el 53 % cree que la desigualdad entre personas blancas y no blancas es poco o nada grave. De la misma manera, no cambia de manera significativa el porcentaje de personas que considera que esta desigualdad es muy grave.
- Las desigualdades económicas y territoriales se consideran más graves. Desde 2024, más del 50 % de la población piensa que el lugar donde una persona vive en su niñez e infancia es muy importante para que tenga mejores oportunidades en la vida.

⁵ La pregunta fue: ¿Qué tan grave es la desigualdad entre ricos y pobres?



2. ¿POR QUÉ ACEPTAMOS LA DESIGUALDAD?

2.1 LA DESIGUALDAD ES GRANDE, PERO EL DINERO ALCANZA



La menor percepción de la gravedad de las desigualdades coincide con una valoración más positiva de la situación económica presente y futura. En 2026, a más personas les alcanza sus ingresos (53 % frente al 44 % reportado en 2024)⁶ y más personas (66 % en 2026, frente al 60 % en 2024) dicen estar mejor económicamente que sus padres a su edad. Esta percepción positiva se proyecta hacia la siguiente generación: ocho de cada diez personas creen que sus hijos estarán en una mejor situación económica cuando tengan su edad⁷. La percepción de desigualdad en el acceso a empleo también baja: del 52 % en 2024 al 47 % en 2026.

Esta sensación de mejora económica se da en un contexto de recuperación parcial de los ingresos, pero de vulnerabilidad económica persistente. La pobreza monetaria bajó de 27,6 % en 2024 a 25,7 % en 2025⁸: una ligera mejora, aunque todavía lejos del 20,2 % alcanzado en 2019⁹. Además, el 32,8 % de la población está en situación de vulnerabilidad monetaria, es decir, cualquier cambio desfavorable (una enfermedad, una multa, una emergencia, entre otros) puede empujarla a la pobreza¹⁰. Esta vulnerabilidad monetaria creció un punto porcentual respecto a 2024¹¹: aproximadamente 11,4 millones de personas están en riesgo de caer en la pobreza. En conjunto, casi el 60 % de peruanos y peruanas se encuentra en situación de pobreza o vulnerabilidad. La mejora económica no implica que hayan quedado atrás las condiciones estructurales de precariedad.

⁶ Incluso en el ámbito rural la cifra crece: en 2024, al 75 % no le alcanzaba el ingreso económico del hogar; en 2026, no le alcanza al 58 %.

⁷ En la ENADES 2022 y la ENADES 2024, se formuló la siguiente pregunta: “¿Cómo cree que será la situación económica de sus hijos menores cuando sean adultos?”. En 2024, el 11 % indicó que su situación sería peor; en 2026, esta cifra bajó al 5 %. En general, hay menor pesimismo con relación a la situación futura de los hijos.

⁸ Ver INEI, 2025b.

⁹ La tasa de pobreza llega al 23,4 % en el área urbana y sube al 35,5 % en el área rural. Sin embargo, en ambas zonas, la tasa de pobreza se reduce respecto al año 2024: en 1,4 puntos porcentuales en el área urbana y en 3,8 en la zona rural.

¹⁰ Esta vulnerabilidad monetaria llega al 47,2 % en el área rural y al 29,4 % en el área urbana.

¹¹ En la zona rural, la vulnerabilidad económica aumentó 2,6 puntos porcentuales respecto de la cifra registrada en 2024.



2.2 DESIGUALDAD DESPOLITIZADA: SU TOLERANCIA COMO EXPRESIÓN DEL *HORTELANISMO*

Según los resultados de la ENADES 2026, la mayoría de la población peruana ya no considera inadmisible la desigualdad. Y cuando algo deja de ser un problema también deja de percibirse como injusto; y si no es injusto, pierde su capacidad movilizadora. Las desigualdades se vuelven políticamente relevantes cuando se interpretan como injustas¹², es decir, cuando dejan de verse como resultado de circunstancias individuales y se entienden como producto de decisiones, instituciones y relaciones de poder. Solo entonces entran en el debate público.

El *hortelanismo*, según Alberto Vergara, en referencia al artículo de opinión de un expresidente peruano¹³, consiste en aprovechar los recursos del país para atraer la inversión del gran capital, subordinando el Estado y sus instituciones a la economía. Esta perspectiva prioriza el crecimiento económico en menosprecio de las preocupaciones de una agenda común¹⁴ y argumenta que el principal problema del país no es la debilidad de sus instituciones, el vínculo entre la ciudadanía o la incompleta integración nacional, sino la “propiedad ociosa” que no se transforma en riqueza. Así, el *hortelanismo* alimenta la ilusión de que economía y política pueden (o incluso deben) funcionar por separado, sin que eso afecte a ninguna de las dos. Desde esta mirada, la desigualdad económica no es un asunto político.

Este discurso ha logrado imponerse en un sector de la clase política peruana¹⁵, que resalta los logros macroeconómicos del Perú en los últimos veinte años: un crecimiento promedio de más del 4 % entre 2006 y 2024¹⁶, un bajo nivel de deuda pública¹⁷ y el aumento de las reservas internacionales¹⁸, entre otros. Sin embargo, sus límites saltan a la vista. Primero, en pleno superciclo de precios de *commodities*¹⁹, las cifras macroeconómicas no subieron tanto como debían²⁰ (limitaciones de eficiencia). Segundo, **estas cifras macroeconómicas no se tradujeron en una mejora significativa de la situación económica para el conjunto de la población** (limitaciones estructurales). Por último, mientras la economía seguía su aparente camino ascendente, desde 2016, la ciudadanía vive una crisis política casi permanente, con ocho presidentes en diez años (limitaciones institucionales).

¹² Rosanvallon, P. (2011). *La sociedad de los iguales*.

¹³ Alan García gobernó el Perú entre 1985 y 1990, y por segunda vez, entre 2006 y 2011. Durante su segundo mandato, escribió el artículo de opinión “El síndrome del perro del hortelano” en el que sostenía que hay recursos ociosos por la ley del perro del hortelano (“si no lo hago yo, que no lo haga nadie”) que deberían ser aprovechados por el mercado, porque a través de grandes inversiones a largo plazo se podrían generar empleos. Se suicidó en 2019 cuando la policía llegó a su domicilio para detenerlo preliminarmente por orden del Poder Judicial, por el caso de corrupción de Odebrecht (ver <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47967534>)

¹⁴ Según Vergara (2023), la agenda republicana que se necesita reactivar para salir de nuestras “repúblicas a medias” implica repolitizar la desigualdad, una participación efectiva en lo público, instituciones sólidas y una comunidad política igualitaria.

¹⁵ Vergara, A. (2023). *Repúblicas defraudadas: ¿Puede América Latina escapar de su atasco?*

¹⁶ Banco Central de Reserva del Perú. [s. f.]. BCRPData.

¹⁷ Salazar Castellanos, D. (2026). Brecha de la deuda pública se amplía: estos países de América Latina están entre los más endeudados del mundo, *Bloomberg Línea*.

¹⁸ BCRP. (2026). *Resumen Informativo Semanal. 09 de julio de 2026*, p. xviii.

¹⁹ En 2025, las exportaciones mineras alcanzaron “un récord de US\$ 61.849 millones” y representaron el 66 % del total de las exportaciones peruanas, según información de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) (Alarcón, L., 2026). Por su parte, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat, 2026) registró exportaciones definitivas por USD 87 556 millones en 2025.

²⁰ De Echave, J., & Huamán, A. (2025). *Tributación, cosas del Orinoco*.

El *hortelanismo*, en su obsesión por el crecimiento económico, basado en el extractivismo, la promoción de la inversión extranjera y la desregulación, justifica que se subordinen asuntos políticos y ciudadanos que son, de hecho, condiciones indispensables para el desarrollo sostenible e inclusivo del país. Bajo su lógica, a la protesta y a la oposición se las enfrenta. Desafiar esta perspectiva ha costado vidas en el país: entre 2006 y 2020, la Defensoría del Pueblo registró 289 muertes en conflictos sociales, la gran mayoría en regiones con alta actividad minera²¹. Pero **el hortelanismo no solo opera cuerpo a cuerpo cuando encuentra resistencia, también se instala como una norma que se aprende, se hereda y se defiende.**

“BAGUAZO”: CUANDO SE ENFRENTA AL HORTELANISMO

En 2009, treinta y tres personas fallecieron en la denominada “Curva del Diablo”, en Amazonas, por un enfrentamiento entre policías, población indígena y mestiza. El Gobierno impulsaba unos decretos legislativos que promovían la inversión de capital extractivo en territorios indígenas. La población awajún y la wampis los rechazaba al no haberse garantizado su derecho a la consulta previa y por representar una potencial afectación a un conjunto de derechos, entre estos, su derecho a tierra y territorio. Durante cincuenta días, líderes indígenas mantuvieron un largo proceso de diálogo con el Estado, sin ninguna solución. El Congreso reprogramó la votación de los decretos y el Gobierno ordenó el desalojo de la carretera que la población mantenía bloqueada, lo que provocó un fatídico enfrentamiento.

²¹ Flores, C. (2020). Sostenibilidad minera y los muertos y heridos por conflictos sociales frente al bicentenario.



2.3 MITO DEL EMPRENDEDOR: EL DISCURSO TRIUNFÓ EN UN TERCIO DE LA POBLACIÓN

El *hortelanismo* necesita un Estado con instituciones debilitadas y poca ciudadanía. Una ciudadanía capaz de politizar las desigualdades, en lugar de resignarse a ellas, erosiona las bases del *hortelanismo*, que se asienta sobre una ciudadanía desorganizada y una desigualdad despolitizada. Necesita instituciones públicas debilitadas porque su pérdida de credibilidad atrofia el contrato social y empuja a que cada persona busque soluciones por su cuenta.

El emprendedor aparece como quien logra sobreponerse por sí mismo a condiciones adversas y “sale adelante” allí donde las oportunidades no están distribuidas de manera equitativa²². Más que negar las desigualdades, esta mirada puede expresar la necesidad de buscar soluciones propias cuando las respuestas colectivas o institucionales pierden credibilidad. El problema surge cuando esta capacidad de adaptación termina desplazando la discusión sobre las condiciones que producen esas desigualdades y quién tiene la responsabilidad de transformarlas.

El esfuerzo individual se convirtió en la vía para enfrentar las desigualdades. Como se señaló en la ENADES 2024²³, el “mito del emprendedor” convierte la superación de la pobreza y la posibilidad de alcanzar la riqueza en una responsabilidad individual y deja en segundo plano las condiciones estructurales y el papel del Estado. **En 2026, el 37 % considera que una persona que trabaja duro llegará a ser rica y un 38 % piensa que las personas pobres lo son porque desaprovechan las oportunidades.** A ello, se suma que el **34 % considera que en el Perú todas las personas tienen las mismas oportunidades para salir de la pobreza.** Este mito ha calado en un tercio de la población.

²² Cuenca et al. (2022). *El sujeto emprendedor*.

²³ Navarro, C., & De Montigny, F. (2024). *ENADES 2024. Desigualdad abusiva y la necesidad de un Estado justo*.

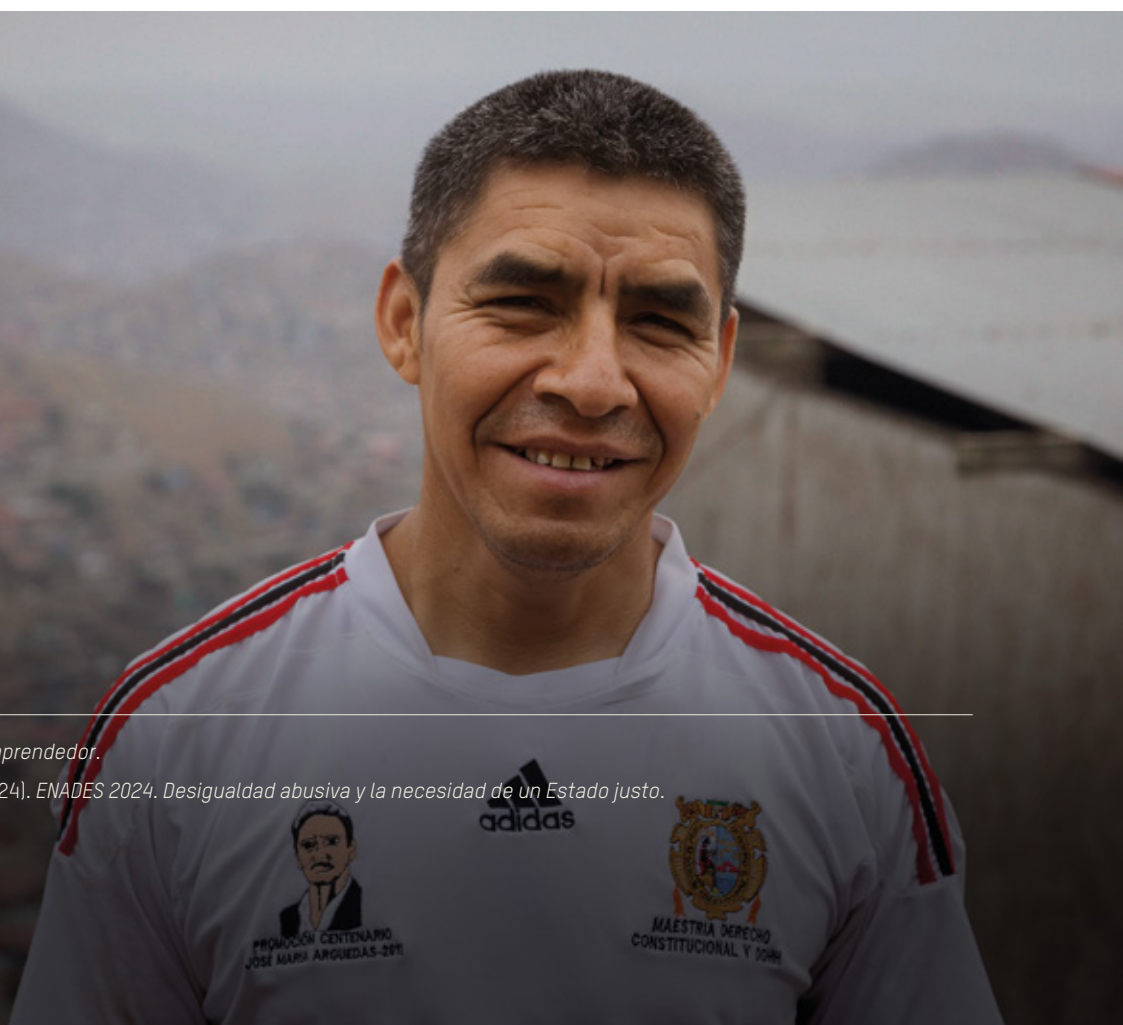
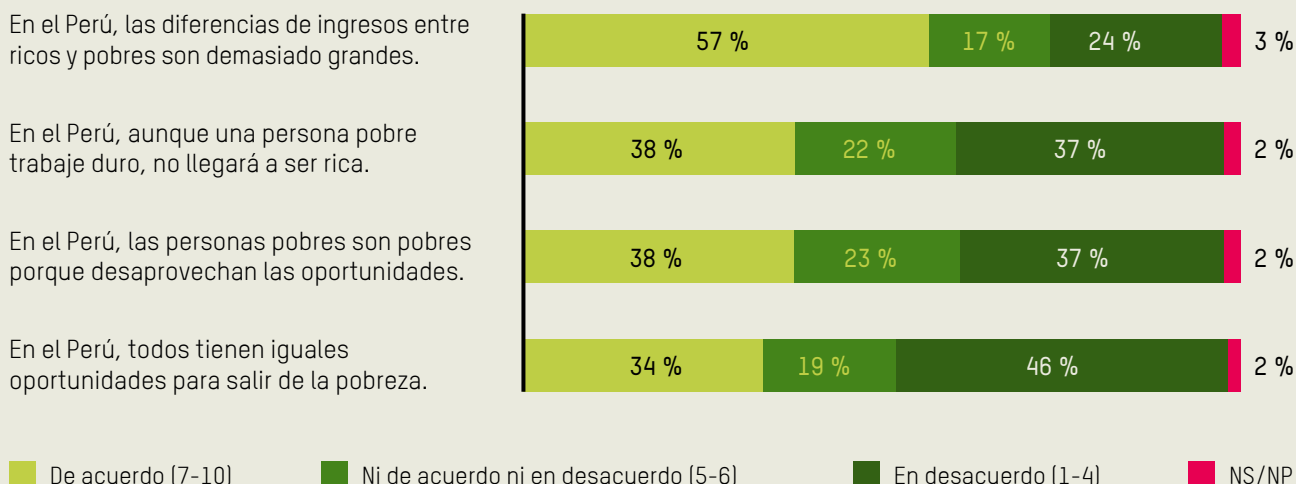


GRÁFICO 3. AFIRMACIONES SOBRE DESIGUALDAD 2026

En una escala de 1 a 10 donde, 1 significa “Muy en desacuerdo” y 10 significa “Muy de acuerdo”, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo se encuentra con las siguientes afirmaciones?



Frente a crisis sucesivas, condiciones económicas precarias y una baja confianza en las instituciones²⁴, la ciudadanía ha aprendido a sobrevivir y adaptarse pragmáticamente a esta realidad. Las personas recurren a sus propios recursos, a sus redes familiares y a sus propias formas de organización para enfrentar la incertidumbre cotidiana cuando las respuestas institucionales no alcanzan²⁵. Las *polladas*, los comedores populares y las ollas comunes son ejemplos de iniciativas comunitarias de cuidado²⁶ que se activan en momentos de necesidad. En este contexto, **una mayor tolerancia a la desigualdad no necesariamente significa que esta sea considerada justa. Puede reflejar, más bien, una menor expectativa de que la política tenga la capacidad de transformarla.** Así, la desigualdad deja de verse como una situación excepcional que exige una respuesta del Estado y pasa a formar parte de las condiciones con las cuales hay que aprender a convivir, más aún cuando estas se vuelven persistentes, no cambian, se estancan.

²⁴ Conforme al LAPOP Lab y al Instituto de Estudios Peruanos (2026), solo el 7 % de la población señaló en 2025 que confía en el Congreso; y el 42 % cree que los políticos del país reciben dinero de grupos criminales.

²⁵ Martuccelli, D. (2015). *Lima y sus arenas. Poderes sociales y jerarquías culturales*.

²⁶ Los cuidados a nivel comunitario son el trabajo distribuido a través de diferentes formas de organización local para responder a las necesidades de las poblaciones y territorios de manera situada. En Martelotte, L., Mascheroni, P., & Rulli, M. (2023). *Una mirada crítica a las experiencias comunitarias de cuidados*.

2.4 LAS CAPACIDADES QUE EXISTEN (O NO) PARA TRANSFORMAR LA DESIGUALDAD



Adaptarse a la desigualdad no es lo mismo que legitimarla, pero se aprende a convivir con ella. Por eso, es clave entender no solo por qué aumenta la tolerancia a la desigualdad, sino **qué recursos existen para transformarla y cuán desigualmente están distribuidos**. Si las posibilidades de transformar las condiciones sociales dependen también de la capacidad de influir en las decisiones públicas, entender la desigualdad implica preguntarnos quiénes tienen más poder para cambiar las reglas que organizan la vida económica, social y política del país.

EL PODER PERCIBIDO

Una gran mayoría no siente que tenga capacidad de incidir en las decisiones del país. Solo el 27 % considera que la ciudadanía tiene poder para influir en ellas. Esta percepción coincide con una idea bastante extendida de que el poder está concentrado en pocas manos. Apenas el 6 % cree que el Perú está gobernado para el bien de todo el país, mientras que el 84 % considera que lo gobiernan unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio.

¿Y quiénes son esos grupos poderosos? La mitad señala a los actores políticos y un tercio, a los actores económicos. Muy por debajo aparecen las autoridades del Gobierno y el Estado, con 21 %. Así, la ciudadanía asocia el poder menos a instituciones públicas y más a actores concretos, sobre todo políticos y económicos, que concentran capacidad de decisión e influencia. Esa influencia la usan para su propio beneficio, según la misma ciudadanía.

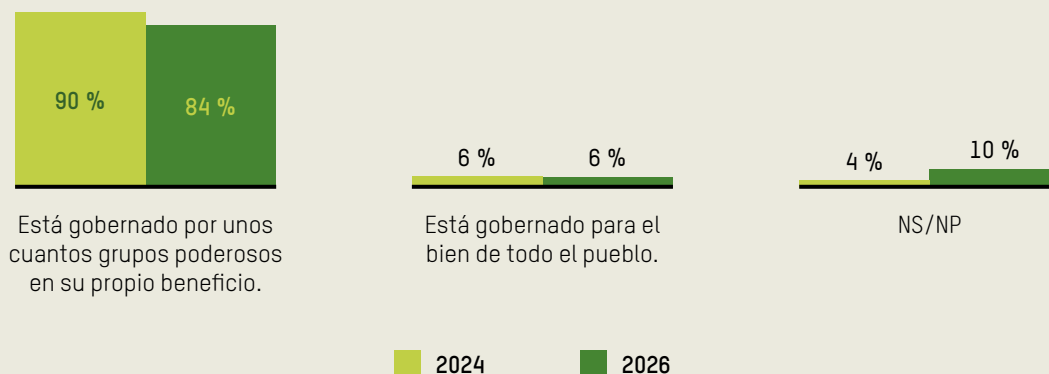
Los impuestos son la columna vertebral de la relación entre ciudadanía y Estado, porque financian la garantía de los derechos a través de políticas públicas y la prestación de servicios. Mediante el pacto fiscal, la ciudadanía paga impuestos y el Estado orienta el gasto público hacia prioridades definidas colectivamente²⁷. Pero el 77 % y el 76 % de la población cree que los más ricos y las grandes empresas respectivamente encuentran la manera de no pagar lo que les corresponde. Si además se percibe que estos actores están entre quienes gobiernan, la sensación de impunidad se generaliza. El acuerdo social se rompe y lo rompen quienes gobiernan o influyen en quienes gobiernan. El poder político está capturado²⁸.

²⁷ Para mayor información, ver Grupo de Justicia Fiscal (2026).

²⁸ Procesos sistemáticos de captura institucional han sido largamente teorizados y documentados: cuando determinados grupos económicos desarrollan mecanismos sistemáticos para incidir en áreas clave del Estado y mantener su hegemonía. Ver Durand (2017); Crabtree & Durand (2017).

GRÁFICO 4. EL PAÍS ES GOBERNADO POR GRUPOS PODEROSOS EN SU PROPIO BENEFICIO

En términos generales, ¿diría usted que Perú...? [Leer opiniones]



BENEFICIOS TRIBUTARIOS: EXPRESIÓN DEL PODER ECONÓMICO CONCENTRADO

En 2022, el Congreso de la República amplió la vigencia de beneficios tributarios para empresas con proyectos mineros en exploración que venían beneficiándose con la devolución de impuestos desde 2003. En el último año, la riqueza del único billonario peruano, asociado al sector minero, se ha incrementado en 75 % en términos reales, y en 285 % durante los últimos cinco años²⁹.

²⁹World Inequality Lab. (2026). World Inequality Database. Recuperado el 16 de setiembre de 2026.



3. LA DESIGUALDAD ECONÓMICA, UN ASUNTO DE DESIGUALDAD^{1/} POLÍTICA

PERU
CONG
REPÚ

La ciudadanía reconoce que la desigualdad económica es grande y, al mismo tiempo, la tolera, probablemente porque siente que tiene poca capacidad política para transformarla. **La alta desigualdad política, caracterizada por la distribución desigual de la capacidad de influencia en las decisiones de interés público, limita la expectativa de revertir las desigualdades que la ciudadanía enfrenta.** Esa distribución desigual del poder reproduce más exclusión social y económica:

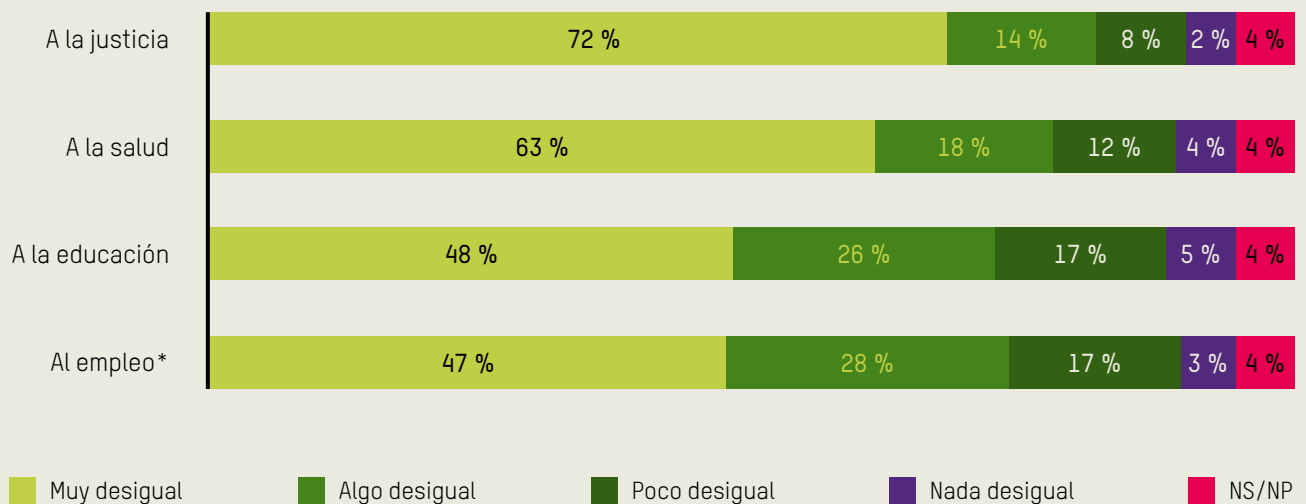
Más que la desigualdad económica, padecemos un orden social, político y económico inequitativo, en el cual ciudadanos y ciudadanas no conviven desde la horizontalidad que debe asegurar la ley de la república, ni en el que se disfruta de cuotas semejantes de libertad, sino desde la verticalidad que establecen distintas tradiciones y prácticas. Y, entonces, como resultado, mi profesionalismo vale menos que el de quienes tienen el carnet del partido, y mi voto es descartado por alguna maquinaria clientelar, y la escuela pública no va a ayudarme a salir de la pobreza, y los médicos están aglomerados en clínicas que solo veo por televisión, y acudir a un tribunal es el anticipo de un naufragio (...) y el *lobby* de las farmacéuticas dificulta la expansión de medicamentos genéricos (...)³⁰.

La desigualdad se manifiesta en todos los ámbitos de la vida social. Con cifras similares a las de 2024, sin cambios estadísticamente significativos, la población considera muy desigual el acceso a la justicia (72 %), a la salud (63 %) y a la educación (48 %).

³⁰ Vergara (2023), p. 27.

GRÁFICO 5 . DESIGUALDAD EN EL ACCESO A JUSTICIA, SALUD, EDUCACIÓN Y EMPLEO

¿Qué tan desigual es el acceso de los peruanos...? [Leer opiniones]



*En la ENADES 2024, la pregunta era: "¿Qué tan desigual es el acceso al trabajo?". Para 2026, se cambió trabajo por empleo.

A partir de estos resultados, Oxfam explora la relación entre desigualdad económica y desigualdad política para intentar comprender el aumento de la tolerancia a la desigualdad en el país. ¿Cómo está la desigualdad política en el país? ¿Cómo se relacionan ambas? ¿Qué rol juega la democracia en la forma en que ambas variables se comportan? Para responder, el análisis estadístico de este documento abarca el período 2000-2025, es decir, desde que el país retornó a un sistema político democrático.



3.1 CARACTERIZACIÓN DE LA DESIGUALDAD POLÍTICA

La desigualdad política, entendida como la distribución desigual de la capacidad de influir en las decisiones de interés público, tiene dos componentes: la desigualdad de voz y la desigualdad de respuesta. La primera tiene que ver con los niveles de participación política y representación. La segunda hace referencia a la respuesta simbólica (reconocimiento, derechos formales) y a las que se expresan por medio de políticas formales o informales³¹. En la literatura, se encuentran diferentes formas de medirla³².

Para efectos de este documento, se utilizan los indicadores vinculados a **voz e igualdad cívica**³³, que miden el nivel y la trayectoria de la participación efectiva y del ejercicio de voz en la esfera pública: apertura del espacio cívico y capacidad de organización colectiva, a nivel agregado. Estos indicadores se agrupan en dos dimensiones. Por un lado, la **apertura del espacio cívico**, que se mide a través de tres subatributos de la dimensión “participación” del Índice del Estado Global de la Democracia (GSoD, por sus siglas en inglés)³⁴: participación, democracia local y compromiso cívico; y mediante la categorización del espacio cívico de CIVICUS Monitor³⁵. Por otro lado, la **participación efectiva**, que se mide por medio de cinco indicadores del V-Dem Institute³⁶: componente participativo, participación de la sociedad civil, sociedad civil esencial, sociedad comprometida y entorno participativo de las organizaciones de la sociedad civil³⁷. En conjunto, estos indicadores³⁸ muestran una caída pronunciada de la igualdad política en el Perú desde 2020.

En la dimensión de **apertura del espacio cívico**, los indicadores retroceden en el período 2020-2024: participación cae 12 %; compromiso cívico, 14,4 %; y de manera más grave, democracia local, 20,1 %. Esta última caída se concentra casi por completo entre 2023 y 2024 (-21,3 %), el mayor retroceso anual del indicador desde 1975 (ver gráfico 6). Además, según CIVICUS Monitor, el espacio cívico peruano pasó de *obstruido* en 2018 a *represivo* en 2024³⁹, la penúltima categoría de su escala.

³¹ Ver Kjerulf Dubrow, J. (2014), pp.1-2, 18.

³² Existen varias aproximaciones conceptuales sobre la desigualdad política. Por ejemplo, la tradición de igualdad como acceso al poder según atributos de la persona (Han & Mukherjee, 2021) o la tradición de “democracia desigual”, enfocada en la captura de la respuesta política por ingreso (Bartels, 2023; Gilens & Page, 2014). Cada tradición permite acercarse a una o varias de las manifestaciones de la desigualdad política, y son complementarias más que competitivas.

³³ Verba et al. (1995) y Kjerulf Dubrow, J. (2014).

³⁴ Del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Para más información sobre los índices del Global State of Democracy, ver Skaaning y Hudson (2026).

³⁵ Es una herramienta digital que proporciona información del estado del espacio cívico y libertades civiles en 196 países.

³⁶ El Instituto V-Dem (Varieties of Democracy) es un centro de investigación independiente, fundado en la Universidad de Gotemburgo (Suecia). Mide la calidad de la democracia en el mundo mediante una red global de personas expertas.

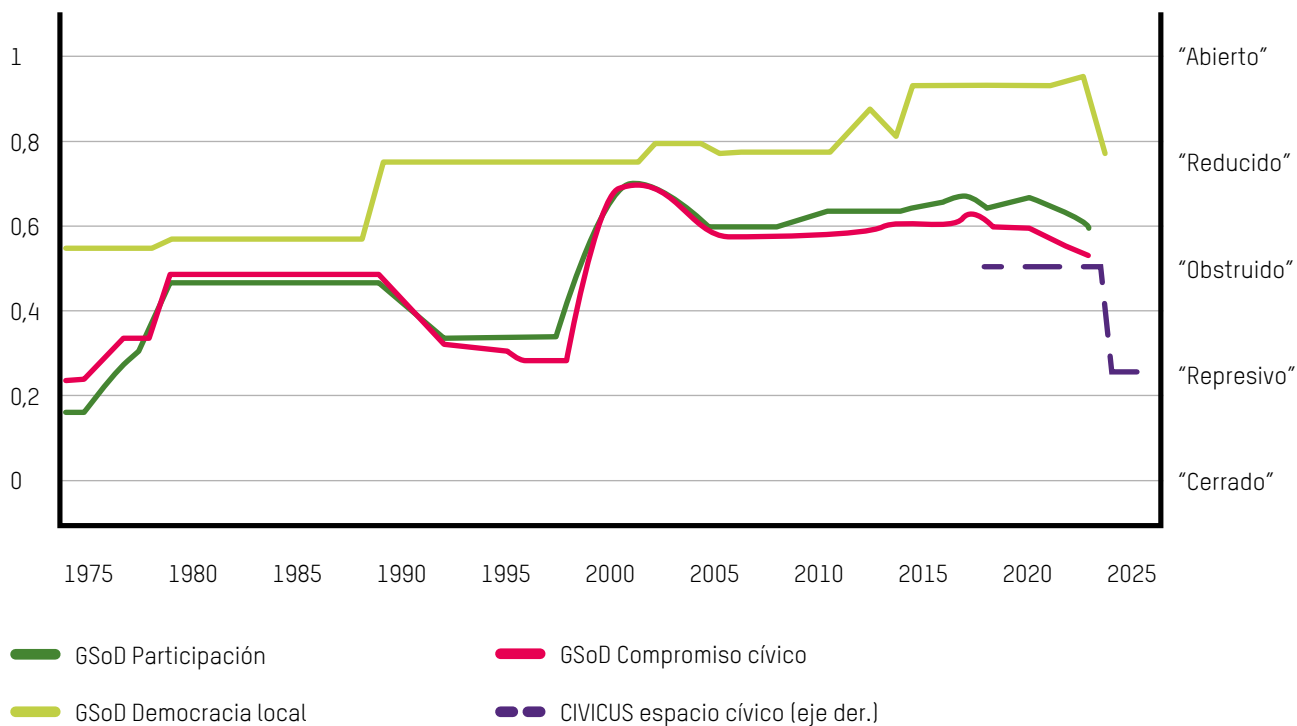
³⁷ Los cinco indicadores en inglés son *Participatory component*, *Civil society participation*, *Core civil society*, *Engaged society* y *Civil society organizations participatory environment*.

³⁸ Si bien estos indicadores logran capturar la apertura o represión del espacio cívico y la participación agregada, no logran medir la distribución de la voz por clase, grupo étnico cultural o territorio.

³⁹ De acuerdo con CIVICUS Monitor (s. f.), esto significa que las libertades fundamentales de expresión, asociación y reunión pacífica están significativamente restringidas o en riesgo de ser atacadas.

GRÁFICO 6. APERTURA DEL ESPACIO CÍVICO 1975-2025

Eje derecho: CIVICUS Monitor (categoría invertida: Abierto arriba, Cerrado abajo).



Fuente: IDEA GSoD 1975 - 2024 y CIVICUS Monitor 2018 - 2025.





En cuanto a los indicadores de *participación efectiva*, la evolución es similar⁴⁰ (ver gráfico 7). Tras el aumento significativo de todos los indicadores desde el año 2000, sigue un largo período de altibajos y, desde 2018, una caída sostenida, y en el caso del indicador *sociedad civil esencial*⁴¹, desde 2021. Solo el indicador de *entorno participativo de las organizaciones de la sociedad civil* se mantiene estable hasta 2023 y alcanza su máximo histórico en 2024. Este indicador, sin embargo, mide el involucramiento efectivo de personas en organizaciones de la sociedad civil, considerando, por ejemplo, la aparición o la mayor actividad de organizaciones comunitarias, como las ollas comunes y los comités vecinales de salud, que ocurrieron con la crisis del COVID-19 y las masivas movilizaciones de 2020, 2022-2023⁴² y 2024⁴³. Esto muestra que la población es capaz de afrontar circunstancias críticas por medio de mayores niveles de organización. Pese a un espacio cívico restringido y al debilitamiento institucional, la población encuentra la forma de responder a un contexto de limitación de sus derechos.

⁴⁰ Los cinco indicadores presentados en el gráfico 7 son mediciones paralelas de la familia participación/sociedad civil. *Participatory component* es un índice agregado V-Dem cuyos *inputs* son *Civil society participation*, *Direct popular vote* y elecciones locales o regionales (la mayor de las dos). De los otros cuatro indicadores mostrados en este gráfico solo *Civil society participation* es *input* formal del índice. Para más información sobre los indicadores e índices V-Dem, ver Coppedge et al. (2026).

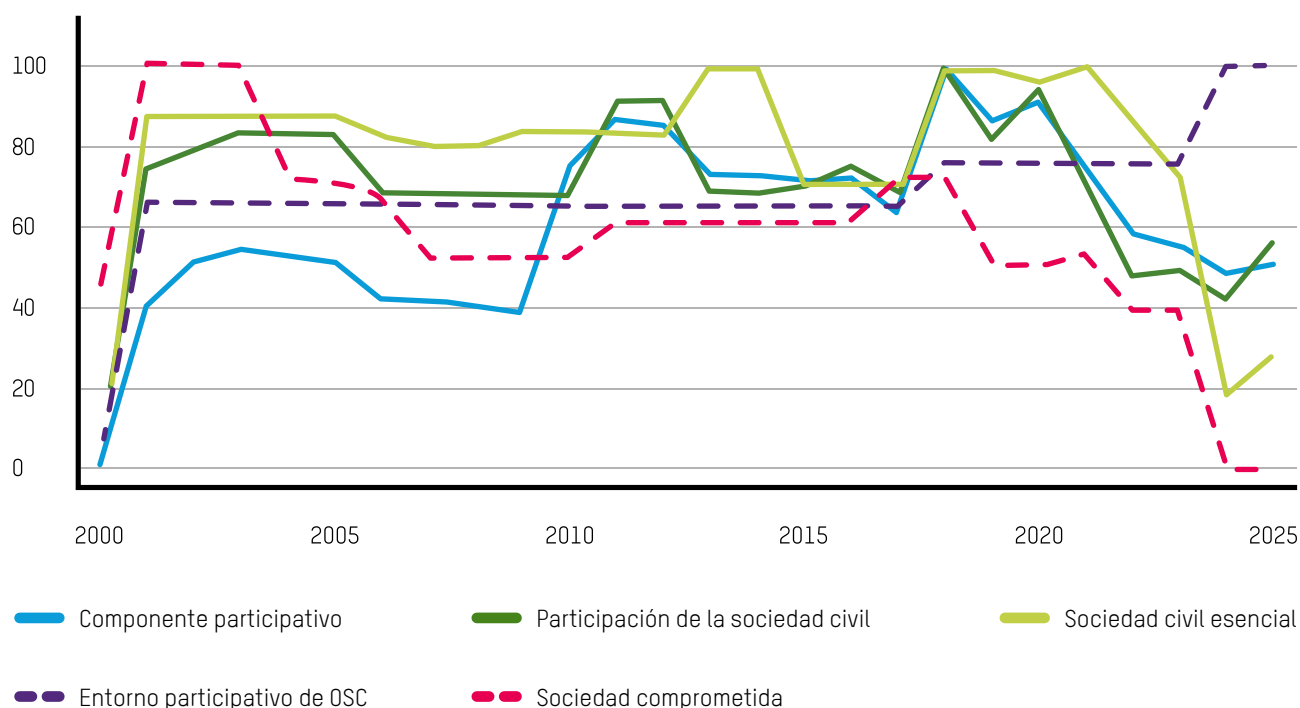
⁴¹ El indicador en inglés es *Core civil society* y hace referencia a los elementos nucleares y estructurales que determinan la robustez y autonomía de las organizaciones de la sociedad civil frente al control o represión estatal. Ver Coppedge et al. (2026).

⁴² Las movilizaciones de 2022 y 2023 en Perú se originaron tras la destitución del expresidente Pedro Castillo y su reemplazo por Dina Boluarte. Murieron cincuenta personas (Amnistía Internacional, 2024) y el 80 % de estas muertes se dio en regiones con presencia de población indígena u originaria (Amnistía Internacional, 2023). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2023) ha señalado que se cometieron graves violaciones a los derechos humanos.

⁴³ La movilización más importante de ese año fue el paro nacional de transportistas y diferentes gremios para exigir al Gobierno y el Congreso de la República acciones frente al creciente número de extorsiones, sicariato e inseguridad ciudadana.

GRÁFICO 7. PARTICIPACIÓN EFECTIVA V-DEM 2000 - 2025

Índice normalizado 0-100 (min-max sobre el rango del período)



Fuente: V-Dem v16 (Coppedge et al., 2026). Los cinco indicadores están normalizados min-max a 0-100 sobre el período.

La revisión de estos indicadores muestra dos procesos entrelazados. Primero, un deterioro real y amplio. Desde 2018, cae la mayoría de los indicadores de espacio cívico y de participación efectiva por canales institucionales, varios hasta niveles previos al retorno democrático de 2000, y CIVICUS Monitor reclasifica al Perú como “represivo”. En ese plano, la desigualdad política creció. Segundo, y como respuesta a ese cierre, se activó la organización de base: el involucramiento en organizaciones comunitarias alcanza su máximo histórico en 2024. Con los canales institucionales de representación y participación bloqueados, la ciudadanía recurrió a la autogestión y a la organización para sostener sus demandas. La desigualdad política que crece y la organización ciudadana que reacciona son las dos caras del mismo proceso.

3.2 DESIGUALDAD POLÍTICA Y DESIGUALDAD ECONÓMICA: EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS



Las desigualdades económica y política muestran una relación compleja en el período analizado de 2004 a 2025, que no puede reducirse a un movimiento común (ver gráficos 8 y 9⁴⁴). Una reducción de las brechas económicas no se traduce automáticamente en una distribución más igualitaria del poder ni viceversa. Al ser dos fenómenos complejos, con causas, manifestaciones y efectos diversos, a veces contradictorios, no se responden uno al otro de manera inmediata ni sincronizada. Pero ambos coexisten en niveles preocupantes: la desigualdad económica se estanca en niveles altos tras un ciclo de mejora que se agota hacia 2013, mientras que la desigualdad política se profundiza de manera marcada en la última década, con un punto de inflexión visible hacia 2018.

GRÁFICO 8. DESIGUALDAD ECONÓMICA Y ESPACIO CÍVICO (GSoD), 2004 - 2024

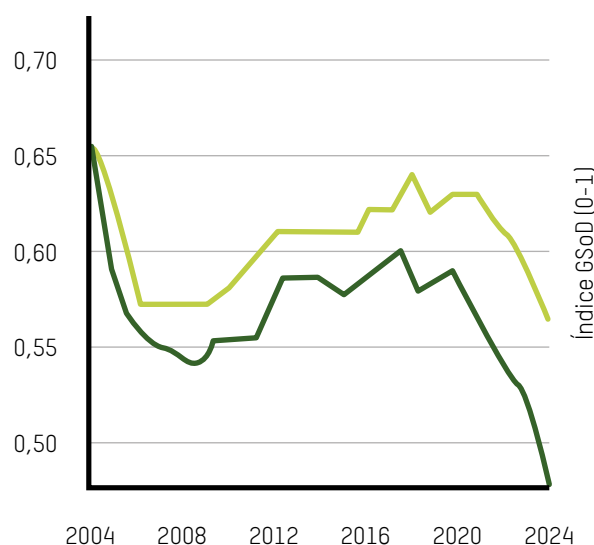
Gini Alarco Esc.1 10/90

Desigualdad económica (alto = mayor desigualdad)



Apertura del espacio cívico (GSoD)

(alto = mejor)



Compromiso cívico Participación

Fuente: Alarco et al. (2019) e IDEA *Global State of Democracy* (GSoD).

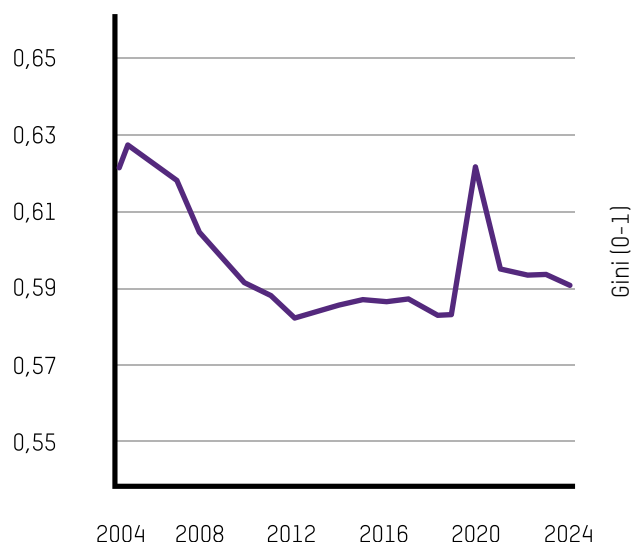
Paneles con escalas independientes; los indicadores no son comparables métricamente entre sí.

⁴⁴ Los gráficos 8 y 9 presentan los indicadores de espacio cívico y participación efectiva, respectivamente y el Gini corregido (Alarco et al., 2019) en su escenario más conservador (10/90)

GRÁFICO 9. DESIGUALDAD ECONÓMICA Y PARTICIPACIÓN EFECTIVA (V-DEM), 2004 - 2025

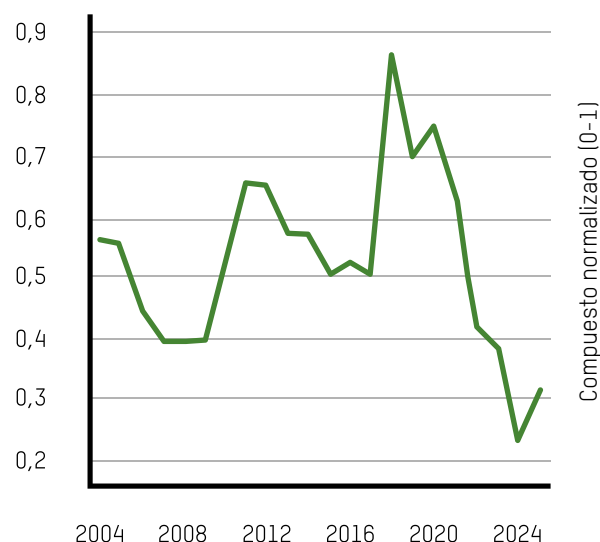
Gini Alarco Esc.1 10/90

Desigualdad económica (alto = mayor desigualdad)



Participación efectiva V-Dem

Vitalidad participativa (alto = mejor)



Fuente: Alarco et al. (2019) y V-Dem v16.

Compuesto V-Dem: promedio de v2x_partip, v2x_cspart, v2xcs_ccsi, v2csprtpt y v2dlengage normalizados min-max sobre el período.

Paneles con escalas independientes; los indicadores no son comparables métricamente entre sí.

Según los gráficos, la desigualdad económica es estructuralmente alta y persistente, mientras que los indicadores de espacio cívico y participación efectiva muestran mayor variación en el tiempo y un deterioro marcado en los últimos años. A pesar de que las series no se mueven de manera sincronizada, es importante notar que la desigualdad económica elevada convive con el debilitamiento de canales de participación, representación y ejercicio de voz ciudadana.

Esta es una aproximación descriptiva. Los gráficos muestran trayectorias en un mismo período, pero no establecen causalidad, es decir, que una dimensión explique directamente a la otra. También establecen la necesidad de profundizar la discusión de esta relación incorporando otros factores, como clase, grupo étnico cultural y territorio⁴⁵, que es fundamental para entender la desigualdad política en el Perú. Sin embargo, la forma en la que conviven ambos fenómenos abre la discusión sobre las implicancias de tener alta desigualdad económica y alta desigualdad política a la vez y, al mismo tiempo, sobre las condiciones institucionales y democráticas bajo las cuales la ciudadanía puede influir en las decisiones públicas que afectan la distribución de recursos y oportunidades.

⁴⁵ La medición de la desigualdad política en este documento no captura la distribución de voz por clase, grupo étnico cultural o territorio.





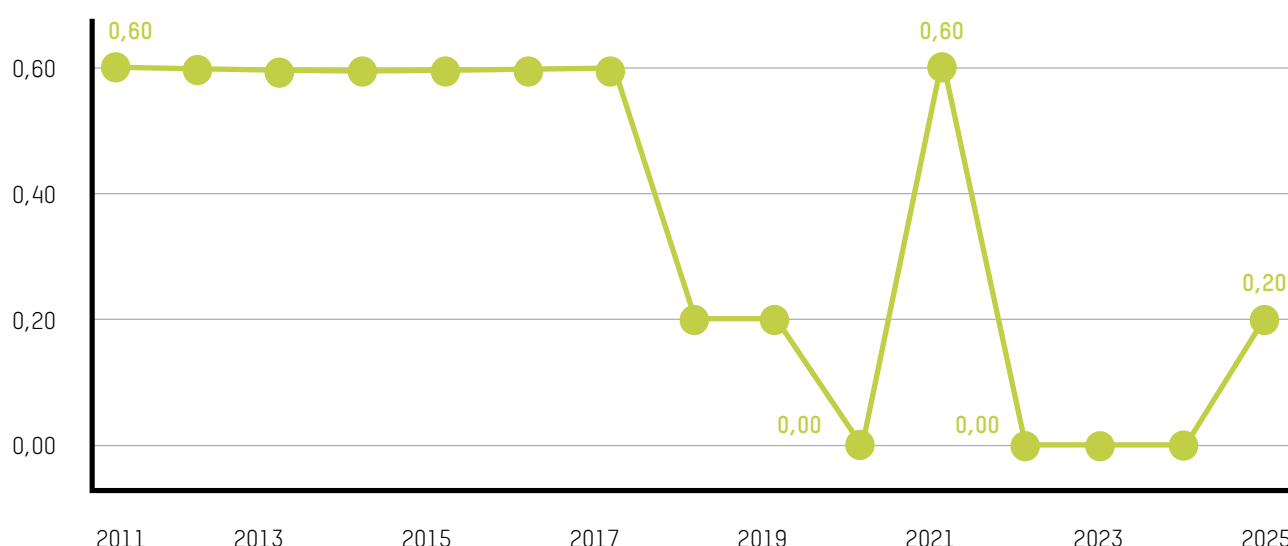
4. REFLEXIONES FINALES:

RECUPERAR LA VITALIDAD DEMOCRÁTICA

Según el Índice de Democracia⁴⁶, el Perú tiene un régimen político híbrido, que mezcla características democráticas y autoritarias con un Estado de derecho, unas instituciones y una participación política de la ciudadanía debilitados. El Grupo de Justicia Fiscal también identifica una tendencia decreciente de la vitalidad democrática⁴⁷ entre 2011 y 2025, con un deterioro pronunciado a partir de 2018 y una nueva caída desde 2021 (ver gráfico 10). De la misma manera, los cinco indicadores de alto nivel de V-Dem⁴⁸ muestran un fuerte deterioro de la democracia entre 2020 y 2025, con caídas entre 18 % y 39 % (ver gráfico 11). El retrato que presenta este índice de *The Economist* sobre el Perú sería, entonces, el resultado de un proceso de deterioro que se consolidó en el último período.

Estos hallazgos coinciden con los niveles de satisfacción ciudadana hacia la democracia. A partir de 2012, el nivel de satisfacción con el funcionamiento de la democracia en el Perú cae de forma sostenida y sus niveles más bajos se registran entre 2021 y 2025⁴⁹, muy por debajo del promedio de América Latina y el Caribe.

GRÁFICO 10. ÍNDICE DE VITALIDAD DEMOCRÁTICA, 2011 - 2025



Fuente: Grupo de Justicia Fiscal (2026).

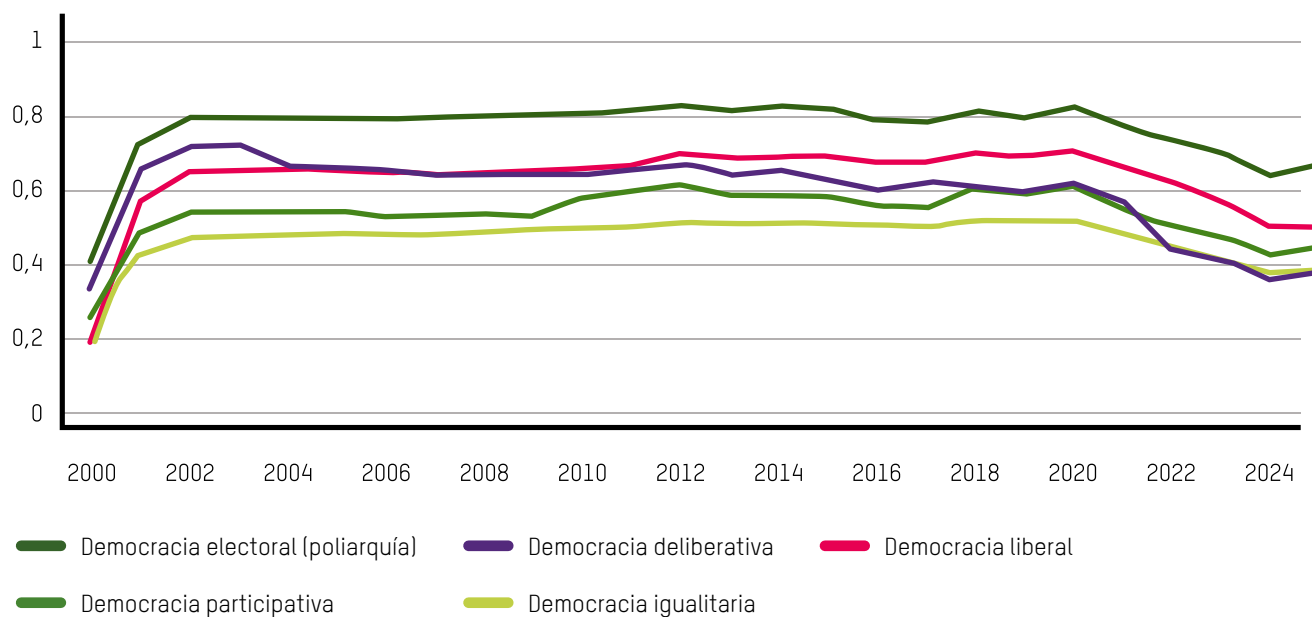
⁴⁶ Desarrollado por la Unidad de Inteligencia del grupo The Economist. Se construye sobre la base de cinco categorías: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del Gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles. En el caso del Perú, en la versión 2024 del índice, las dos categorías con la puntuación más baja, en una escala del 0 al 10, fueron participación política y cultura política. La primera da cuenta de un sistema que, entre otros, habilita la participación de la ciudadanía en el debate público. Perú se ubica solo por encima de Cuba, Haití, Honduras y Nicaragua, y con la misma puntuación que Jamaica, Guatemala y Venezuela. La segunda categoría da cuenta del apoyo ciudadano a la democracia y el consenso político frente a las alternativas autoritarias: en esta, el país se ubica en las posiciones más bajas, solo por encima de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y con la misma puntuación que Honduras. La versión 2024 del índice se puede encontrar en <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024/>

⁴⁷ Definida como la variable "que refleja el funcionamiento efectivo de la democracia a través de dimensiones como la representación política y el equilibrio de poderes". El deterioro de esta vitalidad se expresa en la "pérdida de representación, el debilitamiento del Estado de Derecho, la reducción de la participación ciudadana y la ocurrencia de condiciones críticas como vacancias presidenciales, confrontación entre poderes del Estado y violencia en contextos de protesta" (Grupo de Justicia Fiscal, 2026).

⁴⁸ Los indicadores de alto nivel de V-Dem son los cinco índices principales que miden el grado de democracia de un país según cinco principios teóricos fundamentales, reflejando las múltiples dimensiones de la democracia. Ver Coppedge et al. (2026).

⁴⁹ Ver LAPOP Lab, & Instituto de Estudios Peruanos (2026).

GRÁFICO 11. ÍNDICES DE ALTO NIVEL DE V-DEM, 2000 - 2025



Fuente: V-Dem v16 (Coppedge et al., 2026).



Cuando la desigualdad económica se estanca y la desigualdad política crece, la democracia se debilita.

Si la democracia es la que permite ampliar las capacidades de la ciudadanía para ejercer poder e influir en las decisiones sobre el bien común, su deterioro en los últimos años no augura mejores perspectivas. Por eso, discutir las desigualdades políticas y económicas requiere discutir también la vitalidad democrática.

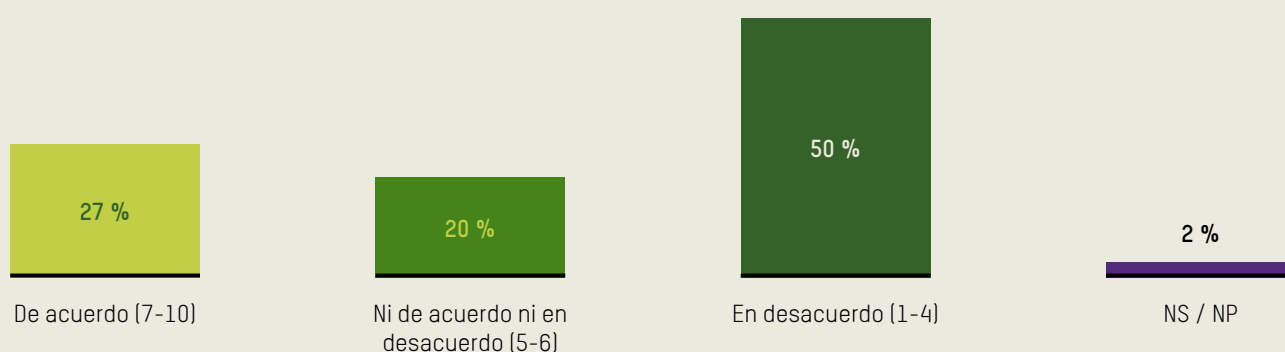
La democracia presupone una sociedad de iguales, con *agentes*, es decir, ciudadanos y ciudadanas capaces de ejercer derechos y libertades, y de cumplir sus obligaciones correspondientes⁵⁰. Su funcionamiento se sostiene en el cumplimiento de esta premisa. Es una apuesta institucionalizada⁵¹: no hay discrecionalidad, la ciudadanía acepta esta condición y el Estado actúa para su cumplimiento. Entonces, el funcionamiento de la democracia depende de la relación entre el Estado y la ciudadanía, así como entre la ciudadanía misma⁵². En democracia, el poder pertenece al pueblo, el orden social se sostiene sobre la voluntad colectiva y el pluralismo orienta el ejercicio del poder⁵³. Un gobierno democrático responde a las preferencias de todos sus ciudadanos y ciudadanas, sin distinciones políticas entre ellos⁵⁴.

Tanto las percepciones como los indicadores estadísticos de este documento dan cuenta de una convergencia entre objetividad y subjetividad. La desigualdad económica que crece o se estanca, pero no disminuye, y el acceso muy desigual a derechos fundamentales dan cuenta de una igualdad formal que no es real, de un Estado deficiente en el cumplimiento de la promesa democrática. Al mismo tiempo, hay un profundo debilitamiento de la capacidad para influir en las decisiones públicas, que reduce la posibilidad de que las demandas encuentren voz, representación y respuesta del Estado.

GRÁFICO 12. “LOS CIUDADANOS COMO USTED TIENEN PODER SOBRE LAS DECISIONES QUE SE TOMAN EN EL PAÍS”

En una escala de 1 a 10, donde 1 significa “Muy en desacuerdo” y 10 significa “Muy de acuerdo”, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo se encuentra con las siguientes afirmaciones respecto al Perú?

Los ciudadanos como usted tienen poder sobre las decisiones que se toman en el país



⁵⁰ O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*.

⁵¹ O'Donnell, G. (2010). *Op. cit.*

⁵² O'Donnell, G. (2002). *Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina*.

⁵³ Todorov, T. (2022). *Los enemigos íntimos de la democracia*.

⁵⁴ Dahl, R. (1989). *La poliarquía: participación y oposición*.

Que el 84 % de la población crea que el Perú está gobernado por unos cuantos, en su propio beneficio, revela una representación política que ha perdido su función democrática básica⁵⁵ y un Estado capturado⁵⁶, donde unos pocos amplían sus derechos y libertades a costa de la mayoría. Según **la ENADES 2026, el Estado, en sus tres niveles de gobierno (25,5 %), tiene menos poder que los actores políticos (51 %) y los actores económicos (36 %).**

Desde las elecciones generales de 2016, nueve presidentes han gobernado el país. En cada período de gobierno, hubo cuatro presidentes. Ninguno de los presidentes elegidos en las urnas terminó su mandato. En cada período de gobierno, el poder pasó a manos de los presidentes de las mesas directivas del Congreso de la República mediante el mecanismo de sucesión constitucional.

Esta inestabilidad también ha convivido con decisiones que modificaron los mecanismos de participación ciudadana. En 2018, el 90 % de la población votó en contra de la bicameralidad en el Congreso en un referéndum⁵⁷. En 2024, el Congreso revirtió esta decisión y aprobó la bicameralidad como nuevo sistema parlamentario. Dos años antes, en 2022, había limitado el alcance del referéndum ciudadano: toda iniciativa ciudadana de reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso⁵⁸.

En los últimos años, el Congreso, órgano delegado para representar a la ciudadanía, ha acumulado un poder casi sin contrapesos para asegurar determinados intereses. **Para el 20,9 % de la población** -hasta la fecha en la que se aplicó la encuesta- **el Congreso era el grupo poderoso que gobernaba en su propio beneficio.** Mediante las leyes que aprobó, aseguró su control político y limitó a los otros poderes del Estado y a la propia ciudadanía. **Este exceso de poder no solo afecta la institucionalidad⁵⁹, sino también la capacidad de organización de la población.** Con relación a las modificaciones a la Ley de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), por ejemplo, la relatora de las Naciones Unidas ha señalado que son medidas que afectan la libertad de asociación y que “generan riesgos de interferencia indebida en la estructura y funcionamiento interno de las organizaciones no gubernamentales”⁶⁰. **Cuando las instituciones encargadas de representar a la ciudadanía concentran poder y restringen los espacios de participación, también se debilita la capacidad de la sociedad organizada para ejercer influencia sobre las decisiones públicas.**

⁵⁵ Barrenechea, R., & Vergara, A. (2024). *Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)*.

⁵⁶ Forma de influencia y control ejercida por actores económicos con poder sobre las decisiones públicas de manera que las decisiones públicas terminan favoreciendo intereses particulares sobre el interés general (Durand, 2019).

⁵⁷ Más de trece millones de personas (votos válidos) rechazaron la bicameralidad en el Congreso en un referéndum que se llevó a cabo el 9 de diciembre de 2018. Ver resultados en la Resolución n.° 0002-2019-JNE (Jurado Nacional de Elecciones, 2019).

⁵⁸ Ley 31399, Ley que modifica los artículos 40 y 44 de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Esta establece que toda reforma constitucional que sea parte de una iniciativa ciudadana debe ser autorizada por el Congreso. Fue una ley promulgada por insistencia, es decir se promulgó pese a haber sido observada por el Poder Ejecutivo.

⁵⁹ Hasta 2024, el Congreso había aprobado al menos veintiséis leyes que afectan la institucionalidad. Ver Loyola, D. (2024).

⁶⁰ Ver Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos (2025).

Este escenario plantea dos preguntas: ¿tiene el Estado la capacidad para revertir esta trayectoria democrática regresiva?, ¿la relación entre ciudadanos y ciudadanas es lo suficientemente sólida para proteger esta apuesta democrática institucionalizada? El debilitamiento democrático es también resultado de la erosión de esa convivencia. En un país donde el futuro depende del lugar donde una persona crece⁶¹; que el gobierno se ejerza desde la capital y no se tome en cuenta a las otras regiones⁶², que la diferencia entre las ciudades y zonas rurales sea muy grave⁶³, que los más ricos y las grandes empresas evadan impuestos⁶⁴ o que la persona más rica del país haya incrementado su riqueza en 285 % durante los últimos cinco años, da cuenta de una convivencia segregada, jerarquizada, centralista y abusiva.

La ciudadanía ha demostrado capacidad para adaptarse y afrontar condiciones adversas (ver gráfico 7). Sin embargo, la idea de resiliencia puede convertirse en una forma de trasladar a las personas y comunidades la responsabilidad de adaptarse permanentemente a la crisis y la incertidumbre, en lugar de transformar las condiciones que las producen⁶⁵. Esta capacidad de respuesta no puede ser la forma principal de enfrentar la desigualdad: se necesita un proceso de transformación profunda, capaz de devolver sentido y contenido a la democracia restaurada en el Perú desde el año 2000.

Politizar la desigualdad económica resulta fundamental: hacer visibles sus dimensiones de poder, sus mecanismos de reproducción y sus consecuencias en la vida cotidiana y en el futuro de un país. La indignación frente a la desigualdad es esencial por su poder movilizador, pero sostenerla requiere respuestas políticas urgentes.

Se necesita ampliar la capacidad de influencia de la ciudadanía, fortalecer el tejido social y la solidaridad entre ciudadanos y ciudadanas, recomponer los mecanismos de representación política y fortalecer la capacidad del Estado, con instituciones democráticas sólidas e inclusivas⁶⁶. Para ello, el nuevo ciclo político en el Perú debe abrir un horizonte de recuperación de la vitalidad democrática y, con ella, las condiciones necesarias para disputar desigualdades y para que la voz ciudadana pueda expresarse y traducirse en respuestas políticas concretas. Un país con una desigualdad económica estructural y persistente requiere ejercer igualdad política en condiciones democráticas para que el poder económico no sea poder político y para que su futuro no esté bajo el control de unos pocos grupos poderosos que gobiernan en su propio beneficio.

⁶¹ Para el 55 % de la población, el lugar donde una persona vive en su niñez e infancia es muy importante para que tenga mejores oportunidades.

⁶² Para el 55 % de la población, el Perú está gobernado solo por Lima, la capital, y no se toma en cuenta a las otras regiones.

⁶³ Para el 48 % de la población, la desigualdad entre las ciudades y zonas rurales es muy grave.

⁶⁴ El 77 % y el 76 % de la población cree que la mayoría de los más ricos y las grandes empresas, respectivamente, ve la manera de no pagar impuestos.

⁶⁵ Evans, B., & Reid, J. (2016). *Una vida en resiliencia. El arte de vivir en peligro*.

⁶⁶ Ver Acemoğlu, D., & Robinson, J. (2012) y (2019).

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoğlu, D., & Robinson, J. (2019). *The Narrow Corridor*.
- Acemoğlu, D., & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*.
- Alarco, G., Castillo, C., & Leiva, F. (2019). Ricos más ricos: concentración del ingreso en el Perú, 1968-2018. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 50 (197), 29-55.
- Alarcón, L. (2026, 3 de marzo). Exportaciones mineras marcan cifra récord de US\$ 61.849 millones en 2025: representan el 66% de ventas del Perú al mundo. *Radio Programas del Perú*. <https://rpp.pe/economia/economia/exportaciones-mineras-marcan-cifra-record-de-us-61849-millones-en-2025-representan-el-66-de-las-ventas-del-peru-al-mundo-noticia-1678401>
- Amnistía Internacional. (2024, 11 de diciembre). Perú: Pronunciamento conjunto: A dos años de la represión de las protestas en Perú, la justicia para las víctimas es un pendiente urgente. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr46/8837/2024/es/>
- Amnistía Internacional. (2023, 16 de febrero). Perú: La represión letal del Estado es una muestra más del desprecio hacia la población indígena y campesina. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/02/peru-lethal-state-repression/>
- Barrenechea, R., & Vergara, A. (2024). *Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)*. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Bartels, L. M. (2023). *Democracy Erodes from the Top: Leaders, Voters, and the Challenge of Populism in Europe*. Princeton University Press.
- Banco Central de Reserva del Perú. (s. f.). BCRPData. <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/PM04863AA/html>
- Banco Central de Reserva del Perú. (2026). *Resumen Informativo Semanal. 09 de julio de 2026*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Nota-Semanal/2026/resumen-informativo-2026-07-09.pdf>
- CIVICUS Monitor. (s. f.). Tracking Civic Space. <https://monitor.civicus.org/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2023). *Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-SituacionDDHH-Peru.pdf>
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Marquardt, K. L., Medzihorsky, J., Pemstein, D., Fox, L., Tzelgov, E., Wang, Y.-T., & Wilson, S. (2026). "V-Dem Methodology v16". *Varieties of Democracy Project*. https://www.v-dem.net/documents/71/methodology_v16.pdf
- Crabtree, J., & Durand, F. (2017). *Perú: élites del poder y captura política*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Cuenca, R., Reátegui, L., & Rentería, M. (2022). *El sujeto emprendedor*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía: participación y oposición*. Tecnos.
- De Echave, J., & Huamán, A. (2025, 13 de agosto). Tributación, cosas del Orinoco. *CooperAcción*. <https://cooperaccion.org.pe/opinion/tributacion-minera-cosas-del-orinoco/>
- Durand, F. (2019). *La captura del Estado en América Latina. Reflexiones teóricas*. Fondo Editorial de la PUCP.
- Durand, F. (2017). *Los doce apóstoles de la economía peruana*. Fondo Editorial de la PUCP.
- Evans, B., & Reid, J. (2016). *Una vida en resiliencia. El arte de vivir en peligro*. Fondo de Cultura Económica.
- Flores, C. (2020, 26 de noviembre). Sostenibilidad minera y los muertos y heridos por conflictos sociales frente al bicentenario. *CooperAcción*. <https://cooperaccion.org.pe/opinion/sostenibilidad-minera-y-los-muertos-y-heridos-por-conflictos-sociales-frente-al-bicentenario/>
- Gilens, M., & Page, B. I. (2014). Testing theories of american politics: Elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on Politics*, 12(3), 564-581.

- Grupo de Justicia Fiscal. (2026). *Democracia y tributación justa: la agenda pendiente hacia la adhesión del Perú a la OCDE*. <https://justiciafiscal.pe/publicaciones/documento-de-trabajo-democracia-y-tributacion-justa-la-agenda-pendiente-hacia-la-adhesion-del-peru-a-la-ocde/>
- Han, K. J., & Mukherjee, B. (2021). *Political power inequality index: Conceptualization, measurement and patterns*. Working Paper 124, V-Dem Institute, University of Gothenburg.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2025a). *Cuentas Nacionales 1950-2024*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8978115/7387220-peru-cuentas-nacionales-1950-2024-cuentas-de-bienes-y-servicios-y-cuentas-por-sectores-institucionales.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2025b). *Perú: Evolución de la pobreza monetaria 2016-2025. Informe técnico*. <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/8088591-peru-evolucion-de-la-pobreza-monetaria-2016-2025>
- Jurado Nacional de Elecciones. (2019, 7 de enero). *Resolución n.º 0002-2019-JNE*. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1729218-9>
- Kjerulf Dubrow, J. (2014). *Political inequality in an age of democracy: Cross-national perspectives*. Routledge.
- LAPOP Lab, & Instituto de Estudios Peruanos. (2026). *El Barómetro de las Américas en Perú 2025/26*. Universidad de Vanderbilt; IEP. <https://estudiosdeopinion.iep.org.pe/informe/el-barometro-de-las-americas-en-peru-2025-26/>
- Loyola, D. (2024, 7 de julio). Poder sin control: Congreso aprobó más de 25 leyes que afectan la institucionalidad en Perú, *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/5201/congreso-aprobo-mas-25-leyes-que-afectan-la-institucionalidad>
- Martelotte, L., Mascheroni, P., & Rulli, M. (2023) *Una mirada crítica a las experiencias comunitarias de cuidados*.
- Martuccelli, D. (2015). *Lima y sus arenas. Poderes sociales y jerarquías culturales*. Cauces Editores.
- Navarro, C., & De Montigny, F. (2024). *ENADES 2024. Desigualdad abusiva y la necesidad de un Estado justo*. Lima, Oxfam.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Prometeo Libros.
- O'Donnell, G. (2002). Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina. En J. Mendez, G. O'Donnell, & P. S. Pinheiro (Eds.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, pp. 330-331. Ediciones Paidós.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos. (2025, 17 de abril). "La aprobación de las modificaciones a la Ley de la APCI afecta de forma grave la libertad de asociación en el Perú: una experta de la ONU". www.ohchr.org/es/press-releases/2025/04/approval-amendments-apci-law-seriously-affects-freedom-association-peru-un
- Rosanvallon, P. (2011). *La sociedad de los iguales*.
- Salazar Castellanos, D. (2026, 11 de agosto). Brecha de la deuda pública se amplía: estos países de América Latina están entre los más endeudados del mundo, *Bloomberg Línea*. <https://www.bloomberglinea.com/economia/brecha-de-la-deuda-publica-se-amplia-estos-paises-de-america-latina-estan-entre-los-mas-endeudados-del-mundo/>
- Skaaning, S-E., & Hudson, A. (2026). *The Global State of Democracy Indices Methodology: Conceptualization and Measurement Framework, Version 10*, International IDEA <https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-democracy-indices-methodology-conceptualization-and-measurement?lang=en>
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. (2026). *Memoria Anual 2025*. <https://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/planestrategico/memoria/memoria2025.pdf?utm>
- The Economist. (2024). *Democracy Index 2024*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024/>
- Todorov, T. (2022). *Los enemigos íntimos de la democracia*. Galaxia Gutenberg S. L.
- Vergara, A. (2023). *Repúblicas defraudadas: ¿Puede América Latina escapar de su atasco?* Editorial Crítica.
- Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- World Inequality Lab. (2026). *World Inequality Database*. Recuperado el 16 de setiembre de 2026. <https://wid.world/country/peru/>

ANEXO

NOTA METODOLÓGICA DEL GRÁFICO 2 (GINI REVISADO)

Oxfam replicó la metodología de Alarco et al. (2019) con tres escenarios de asignación fija del sobrante. La notación X/Y indica qué fracción del sobrante se asigna al decil 1 (X %, bajos ingresos) y qué fracción al decil 10 (Y %, altos ingresos): el Escenario 1 (10/90) asigna 10 % al decil 1 y 90 % al decil 10, y es el más conservador porque atenúa la concentración inferida al reconocer parte del sobrante en la base; el Escenario 2 (5/95) endurece el supuesto; el Escenario 3 (0/100) asigna todo el sobrante al decil superior, y es el más agresivo porque asume que la totalidad del ingreso no captado por la encuesta corresponde al decil más rico. Para 2004-2006, se extrapola la renta personal de los hogares con el PBI nominal del BCRP anclado en 2007; para 2025 se extrapola con la misma técnica anclada en 2024.



OXFAM

ENADES

2026