



3. IMPULSANDO EL EMPLEO Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO

## 3.1 POBREZA Y VULNERABILIDAD EN EL PERÚ: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LA MOVILIDAD ECONÓMICA

Eliana Rubiano, Sara Giannozzi y Karina Olivas  
Grupo Banco Mundial

**Pobreza y vulnerabilidad en el Perú: Desafíos y oportunidades para la movilidad económica**

**Proyecto Perú Debate 2026: propuestas hacia un mejor gobierno**

**Comité impulsor:**

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

Instituto de Estudios Peruanos (IEP)

Instituto Peruano de Economía (IPE)

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP-PUCP)

**Primera edición:** Lima, abril de 2026

**Coordinación:** Claudia Zarzosa y David Badillo

**Edición y corrección de estilo:** Lucero Ascarza

**Ilustraciones:** Allen Ladd

**Diseño y diagramación:** Agustín Portalatino

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N.º de depósito legal: 2026-03789

Los organizadores, aliados estratégicos y auspiciadores no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

# Contenido

<b>Presentación</b> .....	4
<b>Resumen</b> .....	5
<b>1. Diagnóstico: pobreza, vulnerabilidad y oportunidades económicas</b> .....	6
<b>2. Opciones de política</b> .....	12
<b>3. Identificación de costos y beneficios, selección de la opción de política e impacto en brechas</b> .....	19
<b>4. Objetivos específicos y metas a cinco años</b> .....	21
<b>5. Obstáculos y riesgos para la implementación</b> .....	23
<b>6. Recomendaciones para la implementación: estrategias, acciones y alianzas</b> .....	25
<b>7. Hoja de ruta para la implementación</b> .....	27
<b>8. Referencias</b> .....	31
<b>Anexo técnico</b> .....	33

# Presentación

La fragmentación y polarización política en el Perú vienen generando una enorme inestabilidad institucional; y frenando el crecimiento de la inversión y la economía, en medio de un boom exportador, con precios pico del cobre y del oro en más de 75 años.

Luego de dos siglos de nuestra Independencia y después de superar una terrible pandemia, muchos de los viejos y graves problemas del país aún persisten. A las brechas sociales y de infraestructura, se suman ahora una corrupción extendida en el ámbito público, así como una proliferación de las economías ilegales y la inseguridad ciudadana.

Es en este contexto tan retador que las elecciones generales Perú 2026 constituyen, también, una oportunidad para debatir los temas clave y más urgentes que deberá priorizar el próximo gobierno. Por ello, cinco instituciones de la academia y la sociedad civil –el Consorcio de Investigación Económica y Social, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, el Instituto de Estudios Peruanos, el Instituto Peruano de Economía y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú– han sumado esfuerzos para ejecutar el proyecto “Perú Debate 2026: propuestas hacia un mejor gobierno”. Esta iniciativa tiene como objetivos fortalecer la capacidad de los partidos políticos para diseñar planes de gobierno, elevar el nivel del debate electoral y aportar evidencia y propuestas de política a las autoridades electas para el periodo 2026-2031.

Como parte del proyecto se han elaborado 15 documentos de política agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) mejorando la gestión pública, (ii) fortaleciendo las políticas sociales, (iii) impulsando el empleo y el desarrollo productivo y (iv) asegurando un desarrollo sostenible. Cada documento de política incluye un diagnóstico, opciones de política, recomendaciones para la implementación de la política propuesta y una hoja de ruta para el próximo gobierno con horizontes a cien días, un año y cinco años de gestión. Todo ello se pone a disposición de los partidos políticos, los candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, los medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Finalmente, es necesario enfatizar que este esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo de nuestros doce aliados estratégicos, y ocho instituciones de la cooperación internacional y la sociedad civil, cuyos logotipos aparecen en la contracarátula de la presente publicación. A todos ellos les agradecemos muy sinceramente por su compromiso con la generación de conocimiento, la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible del Perú.

Lima, abril de 2026



Conoce más del  
proyecto aquí

Javier Portocarrero Maisch  
Director ejecutivo CIES

# POBREZA Y VULNERABILIDAD EN EL PERÚ: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LA MOVILIDAD ECONÓMICA\*



**Eliana Rubiano**  
Grupo Banco Mundial



**Sara Giannozzi**  
Grupo Banco Mundial



**Karina Olivas,**  
Grupo Banco Mundial

## Resumen

El Perú redujo la pobreza de 59% a 20% entre 2004 y 2019, impulsado por un período de crecimiento sostenido que elevó los ingresos laborales, responsables de aproximadamente el 80% de la reducción. Sin embargo, este motor se ha debilitado: la pobreza alcanzó 27,6% en 2024 y más del 60% de la población es pobre o vulnerable a caer en pobreza. El menor dinamismo económico, la baja productividad empresarial, la inseguridad creciente, las brechas persistentes en servicios esenciales y la alta exposición a choques han restringido la movilidad económica de los hogares más vulnerables.

Este documento de política propone una estrategia integrada con cuatro líneas de acción complementarias: (1) transiciones laborales urbanas, (2) productividad de microempresas rurales, (3) fortalecimiento de servicios esenciales y (4) protección social articulada con empleo. Bajo restricciones fiscales, se priorizan las dos primeras

**Palabras clave:** Pobreza multidimensional; Vulnerabilidad económica; Movilidad económica; Mercado laboral informal; Inclusión económica; Productividad rural; Protección social articulada; Brechas estructurales.

\*Este documento fue elaborado por un equipo compuesto por Eliana Rubiano-Matulevich, Sara Giannozzi y Karina Olivas, bajo la dirección de Issam Abousleiman (Director del Banco Mundial para Bolivia, Chile, Ecuador y Perú) y Oliver Braedt (Gerente de Operaciones del Banco Mundial para Bolivia, Chile, Ecuador y Perú). El equipo agradece a Renzo Castellares, Norma Correa, María Dávalos, Miguel Jaramillo, Janina León, Oswaldo Molina, Ezequiel Molina, Álvaro Monge, Hugo Nopo y Javier Portocarrero por sus valiosos comentarios y aportes técnicos, así como a Pablo Rivero por su apoyo en comunicaciones y en la coordinación con el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). El documento fue sometido a un proceso interno de revisión por pares del Banco Mundial, y las autoras agradecen a María Ana Lugo y Ana María Oviedo por sus comentarios y sugerencias. Las opiniones expresadas y cualquier error u omisión son responsabilidad exclusiva de las autoras.

por su impacto directo en ingresos, sin postergar los componentes estructurales que sostienen dichas trayectorias laborales. Las propuestas se construyen sobre programas existentes, integran al sector privado como socio estratégico y transversalizan la reducción de brechas que afectan a mujeres, jóvenes y pueblos indígenas.

Cuando las políticas de oferta laboral, servicios esenciales y protección social no operan de manera articulada, el crecimiento económico se concentra en segmentos modernos sin permear hacia los hogares más vulnerables. Esta articulación es el núcleo de la estrategia propuesta. El monitoreo continuo y la evaluación rigurosa son ejes centrales para asegurar calidad y escalar únicamente intervenciones con resultados verificables.

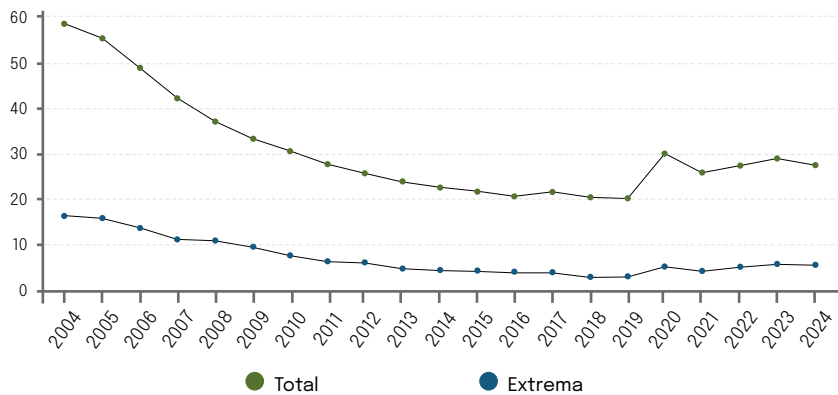
# 1. Diagnóstico: pobreza, vulnerabilidad y oportunidades económicas

## 1.1. Crecimiento económico y pobreza: un vínculo que se debilita

Entre 2002 y 2013, el Perú creció a un promedio de 6,1% anual, impulsado por un contexto favorable de precios de exportación y estabilidad macroeconómica. Este crecimiento se tradujo en una reducción histórica de la pobreza, de 59% en 2004 a 20,2% en 2019 (Gráfico 1). Aproximadamente el 80% de esta caída se explicó por mejoras en los ingresos laborales, mientras que las transferencias públicas, remesas y otras fuentes desempeñaron un rol complementario (Banco Mundial, 2023)<sup>1</sup>. Sin embargo, desde 2014 el modelo comenzó a mostrar signos de agotamiento. El crecimiento se desaceleró a 3,1% promedio (2014-2019), los precios de exportación cayeron, y la productividad laboral se estancó por más de una década (Banco Mundial, 2025a).

<sup>1</sup> Para identificar la contribución específica del ingreso laboral dentro del componente de crecimiento, se utiliza una descomposición tipo Shapley, que asigna a cada fuente de ingreso su contribución marginal al cambio total del ingreso del hogar.

**Gráfico 1. Veinte años de avances y retrocesos: la trayectoria de la pobreza en el Perú**

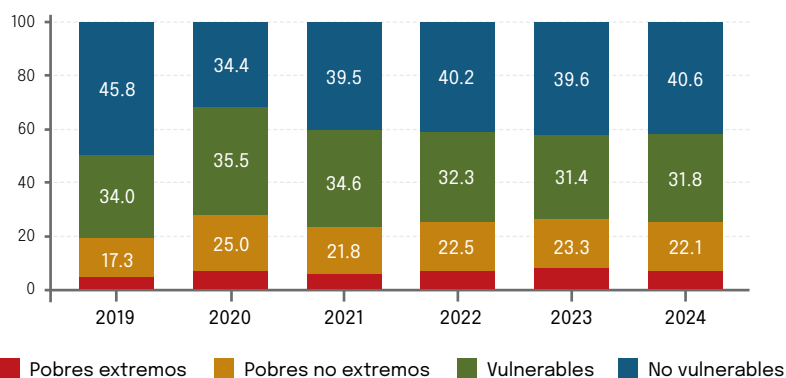


Fuente: INEI (2024a).

La pandemia profundizó estas tensiones. Aunque el empleo total regresó a niveles prepandemia, la recuperación fue de baja calidad, concentrada en ocupaciones informales con retornos insuficientes. La pobreza alcanzó 27,6% en 2024, y más del 60% de la población es pobre o vulnerable a caer en pobreza (Gráfico 2) (INEI, 2024a). Para el INEI, la vulnerabilidad monetaria corresponde a la población no pobre cuyo gasto per cápita se ubica por debajo de un umbral que en 2024 promedió S/ 739,7 mensuales a nivel nacional, valor que marca el límite inferior de seguridad económica frente a choques adversos.

El estancamiento de la reducción de la pobreza no refleja únicamente menor crecimiento, sino una creciente desconexión entre crecimiento y movilidad laboral sostenible. El problema central no es solo cuánto crece la economía, sino qué tan capaces son los hogares pobres de capturar retornos del crecimiento.

**Gráfico 2. Más del 60% de la población es pobre o vulnerable en 2024**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INEI).

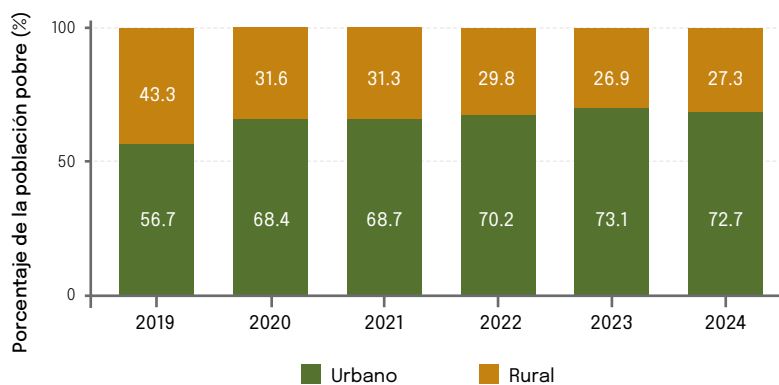
En este contexto, la complementariedad entre empleo y protección social adquiere mayor relevancia. Los programas sociales generan beneficios que no siempre se reflejan en descomposiciones de corto plazo, incluyendo mejoras en nutrición, asistencia escolar, resiliencia frente a choques y mayor capacidad para sostener la búsqueda de empleo, y pueden mitigar los efectos de un mercado laboral debilitado (Sánchez y Rodríguez, 2016; Monge et al., 2017).

### 1.2. La pobreza se ha urbanizado y su composición territorial ha cambiado

La distribución territorial de la pobreza ha cambiado de manera significativa (Gráfico 3). Entre 2019 y 2024, la proporción de personas pobres que viven en áreas urbanas pasó de 57% a 73% (INEI, 2024a). Departamentos como Lima, Piura, La Libertad, Arequipa y Loreto concentran más del 45% de la población pobre, mientras que Puno, Huánuco y Cajamarca mantienen niveles de pobreza superiores a 35%.

Asimismo, la persistencia reciente de la pobreza está cada vez más asociada a la fragilidad de las trayectorias laborales en entornos urbanos (INEI, 2024a). Sin embargo, la urbanización de la pobreza no implica que el área rural haya dejado de ser prioritaria; por el contrario, las tasas más altas de pobreza extrema continúan concentrándose en territorios rurales. Por ejemplo, la pobreza extrema se concentra en departamentos altoandinos y amazónicos (Puno, Huancavelica, Ayacucho, Amazonas, Loreto), con mayor presencia de pueblos indígenas, donde los costos de provisión de servicios, la limitada conectividad y la exposición a choques climáticos reducen la capacidad de los hogares para acumular activos.

**Gráfico 3. Creciente concentración de la pobreza en zonas urbanas**



Fuente: INEI (2024a).

En las periferias urbanas, la informalidad se combina con presión por servicios, inseguridad y débil presencia estatal, generando trampas territoriales que afectan desproporcionadamente a mujeres y a jóvenes. A la dinámica interna se suma la migración venezolana. Más de 1,5 millones de venezolanos y venezolanas residen en el Perú, concentrados en las principales ciudades (Lima, Arequipa, Trujillo, Piura, Chiclayo). La Encuesta Nacional de Hogares dirigida a la Población Venezolana (ENAHOPV) 2024 muestra que el 28,1% de esta población se encuentra en pobreza monetaria, una tasa similar a la nacional, y un 33,7% adicional en situación de vulnerabilidad. La informalidad laboral entre la población venezolana pobre alcanza 95,9%, y el 22% vive en hogares monoparentales encabezados por mujeres (INEI, 2024b). Así, esta población, que con frecuencia tiene niveles educativos superiores a los que sus ocupaciones reflejan, incrementa la competencia por empleos informales urbanos y la presión sobre servicios esenciales.

### **1.3. Restricciones del lado de la demanda laboral: pocas firmas generan empleo de calidad**

El estancamiento de la reducción de la pobreza refleja restricciones estructurales de la economía. Más del 95% de las unidades productivas son micro o pequeñas empresas de baja escala, escasa tecnificación y limitada conexión con cadenas de valor dinámicas (Banco Mundial, 2025a). En este escenario, la informalidad responde en gran medida a umbrales estructuralmente bajos de productividad más que una preferencia voluntaria de los trabajadores (La Porta y Shleifer, 2014; Ulyssea, 2020). De acuerdo a Fietz et al. (2025), se identifican dos segmentos dominantes entre los trabajadores pobres: el autoempleo de supervivencia y las microempresas estables, pero de baja productividad.

Aunque el sector privado formal absorbe una fracción minoritaria del empleo, ofrece las trayectorias laborales más estables y con mejores retornos. Las empresas formales medianas y grandes son los principales demandantes de trabajadores calificados, y su participación en el diseño de programas de formación y certificación es condición necesaria para que las intervenciones de oferta laboral tengan impacto real. Las políticas para expandir esta demanda, como simplificación regulatoria, formalización empresarial, y apoyo al escalamiento productivo, se abordan en el documento de política sobre empleo e informalidad (Lavado, 2026) y en el Memorando Económico del País (Banco Mundial, 2025a). El presente documento se concentra en fortalecer las capacidades de los trabajadores pobres y en identificar las condiciones habilitantes necesarias para que esas capacidades se traduzcan en movilidad económica.

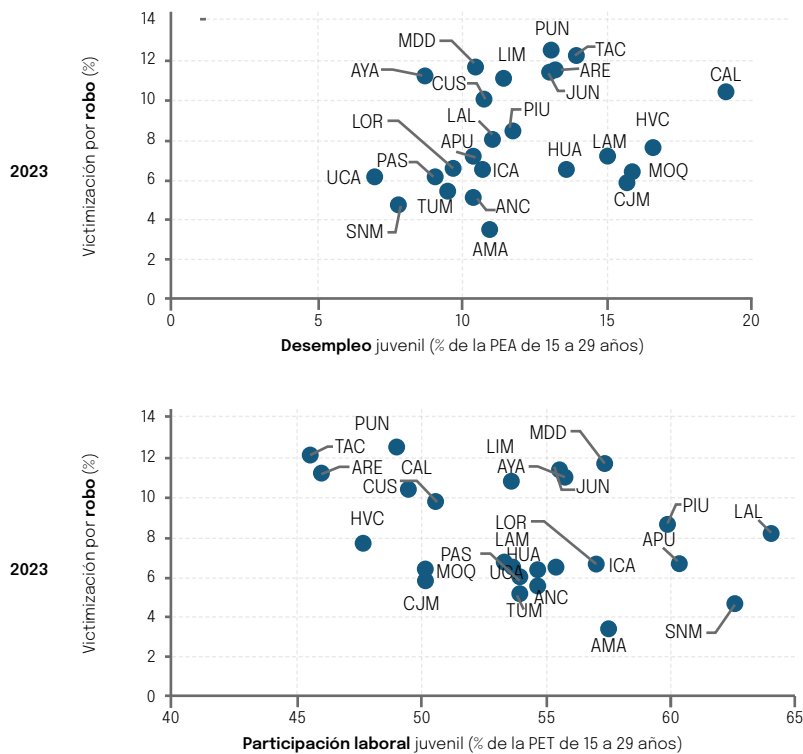
### **1.4. Restricciones del lado de la oferta laboral: trabajadores sin herramientas para competir**

Aunque la mayoría de los peruanos trabaja, solo el 27% accede a un empleo adecuado (INEI, 2024a). Los trabajadores pobres enfrentan barreras persistentes: déficit de habilidades pertinentes (86% de estudiantes de segundo de secundaria no alcanza el nivel satisfactorio en matemática; MINEDU, 2023), ausencia de certificación

de competencias, intermediación laboral débil y falta de acompañamiento en transiciones laborales críticas.

Estas barreras son más severas para grupos específicos. Los jóvenes (18–29 años) enfrentan un círculo vicioso entre experiencia y contratación: las empresas exigen experiencia que no pueden adquirir sin empleo formal. Además, el desempleo y la inactividad juvenil están asociados con mayor exposición a la delincuencia. Jaramillo (2025) muestra que ambos están altamente correlacionados con actividad delictiva, generando costos sociales que trascienden el mercado laboral (Gráfico 4). Las mujeres enfrentan penalidades asociadas a la maternidad, segregación ocupacional y una carga desproporcionada de trabajo no remunerado de cuidados que limita su participación laboral (Ñopo, 2012; Buitrago et al., 2025; Macroconsult, 2025). Los trabajadores de pueblos indígenas enfrentan barreras idiomáticas, discriminación étnico-racial y programas diseñados sin pertinencia cultural.

**Gráfico 4. Mayor desempleo e inactividad juvenil se asocian con mayor victimización**



Fuente: Jaramillo (2025).

La fragilidad de las trayectorias laborales se confirma en análisis panel (León, 2022). Seis de cada diez trabajadores con empleos de bajos ingresos permanecen atrapados en esa condición de un año a otro, y solo dos de cada diez logran acceder a empleos de calidad. A su vez, aproximadamente dos de cada diez trabajadores con empleos adecuados caen en situaciones de precariedad. Esta vulnerabilidad es particularmente alta entre jóvenes (30% mayor probabilidad), mujeres y población rural (alrededor de 10% más vulnerables en cada caso).

### 1.5. Servicios, seguridad y espacio fiscal: brechas que limitan la generación de ingresos

A las restricciones de demanda y oferta laboral se suman debilidades estructurales del entorno que erosionan la capacidad de los hogares para generar y sostener ingresos.

Por un lado, las brechas en servicios básicos son persistentes. En salud primaria, la baja productividad y las barreras territoriales generan altos costos de enfermedad para los hogares (Banco Mundial, 2025b). En agua y saneamiento, los hogares pobres pagan tarifas superiores al promedio y enfrentan interrupciones frecuentes (SUNASS, 2023). En conectividad digital, más del 80% de los hogares en pobreza extrema carecen de internet fijo (INEI, 2024a). La brecha de cuidados supera el 40% en zonas urbanas, restringiendo la participación laboral femenina (Macroconsult, 2025).

Por otro lado, el sistema de protección social está consolidado, pero enfrenta limitaciones estructurales. La elevada informalidad hace que gran parte de la población dependa de mecanismos no contributivos, en un sistema con baja cobertura urbana, escasa articulación con servicios de empleo y limitada capacidad de respuesta frente a choques. Además, el esfuerzo fiscal es reducido en comparación regional: el gasto total en protección social y empleo asciende a 1,7% del PIB, frente al 5,8% regional y al 6,4% en países de ingreso medio-alto. Mientras que asistencia social y pensiones concentran 0,9% del PIB cada una, los programas laborales reciben apenas 0,002% (Banco Mundial, ASPIRE, 2021–2024).

Asimismo, la inseguridad ciudadana constituye una barrera creciente para la movilidad económica. Las denuncias por extorsión se multiplicaron por seis entre 2019 y 2024, alcanzando 2 200 mensuales en 2025 (IPE, 2025). El costo económico de la inseguridad supera el 3% del PIB y recae desproporcionadamente sobre micro y pequeños empresarios informales, precisamente la población objetivo de este documento de política. La inseguridad reduce los retornos de cualquier intervención productiva: un microempresario que recibe asistencia técnica, pero cierra por extorsión no puede generar ingresos sostenibles. A su vez, la evidencia sugiere que la inserción laboral juvenil reduce la probabilidad de involucramiento en actividades delictivas (Jaramillo, 2025), lo que refuerza la necesidad de una estrategia coordinada.

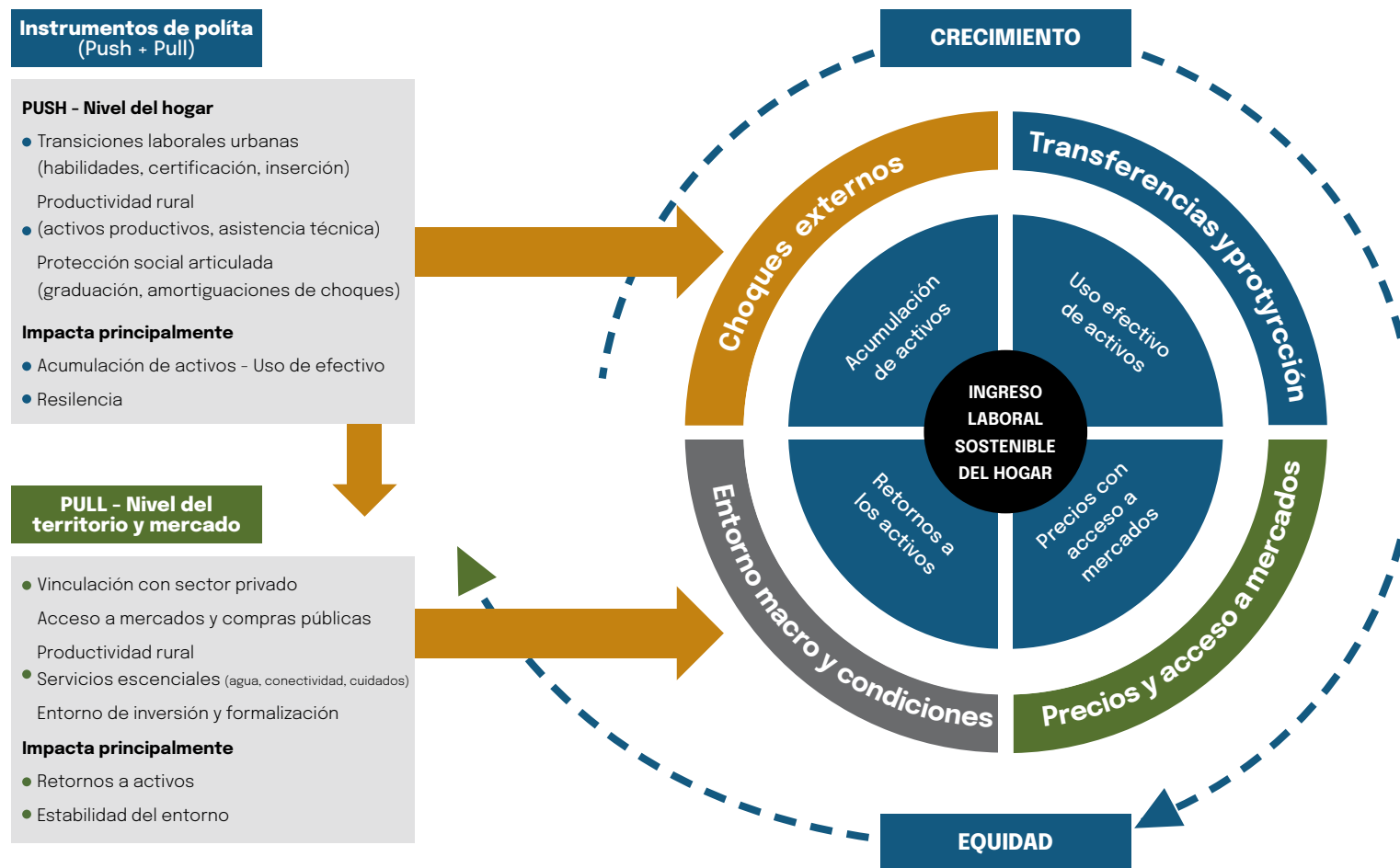
Finalmente, el entorno macroeconómico impone restricciones adicionales. La presión tributaria se mantiene en torno a 16% del PIB y el crecimiento reciente se concentra en sectores de bajo valor agregado (Banco Mundial, 2025a). Este espacio fiscal limitado obliga a priorizar intervenciones con evidencia de impacto y a mejorar la eficiencia del gasto existente. La restricción fiscal no justifica la inacción, pero sí exige selectividad y articulación.

## 2. Opciones de política

Para que el crecimiento económico se traduzca en una reducción sostenida de la pobreza, deben converger varias condiciones de manera simultánea: empresas capaces de generar empleo formal; trabajadores con habilidades pertinentes y certificadas; servicios esenciales que permitan sostener trayectorias laborales estables; y un entorno de estabilidad macroeconómica y seguridad que incentive la inversión productiva. Cuando estos elementos no se articulan, el crecimiento tiende a concentrarse en segmentos modernos de la economía sin expandir oportunidades hacia los hogares pobres.

Así, la propuesta se apoya en dos marcos complementarios. El primero es el marco de activos (López-Calva y Rodríguez-Castelán, 2016), que destaca la doble restricción que enfrentan los hogares pobres: activos insuficientes y bajos retornos debido a fallas de mercado e institucionales. El segundo es el enfoque de inclusión económica (Banco Mundial, 2024), que combina intervenciones de impulso a nivel de hogar (“push”) con mejoras en la disponibilidad y calidad de oportunidades en el territorio (“pull”) (Diagrama 1).

Diagrama 1. Marco conceptual: De las restricciones a las políticas para la inclusión económica



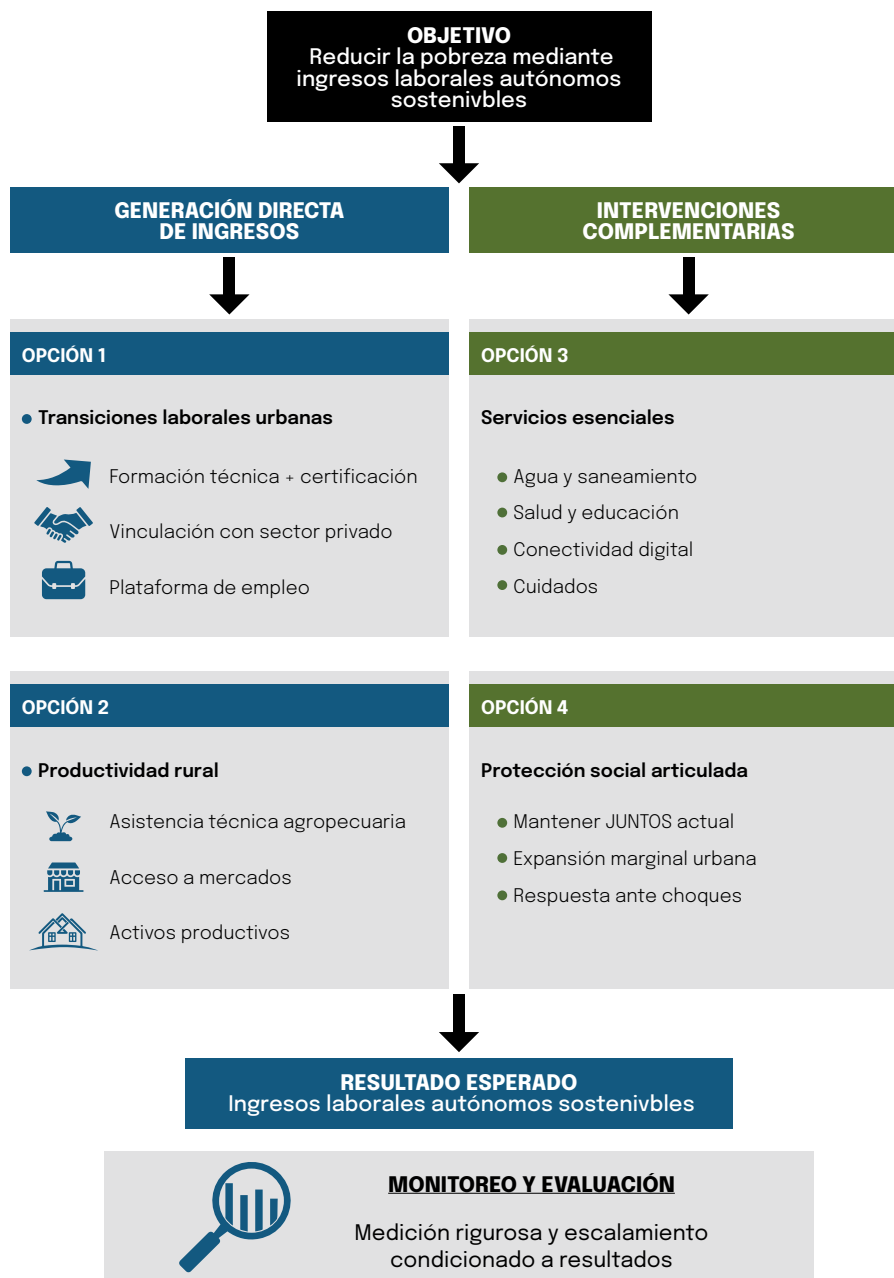
Esta sección presenta cuatro opciones de política orientadas a remover las principales barreras identificadas en el diagnóstico (Tabla 1). Dos opciones se enfocan en la generación directa de ingresos (transiciones laborales urbanas y productividad rural), mientras que las otras dos amplían capacidades y protegen durante transiciones (servicios esenciales y protección social articulada).

**Tabla 1. Resumen de opciones de política: barreras, instrumentos y evidencia**

Dimensión	Transiciones laborales	Productividad rural	Servicios esenciales	Protección social
<b>Barrera que atiende</b>	Déficit de habilidades, certificación, intermediación	Baja productividad, desconexión de mercados	Brechas de acceso que impiden participación laboral	Vulnerabilidad a choques, desarticulación empleo-protección
<b>Instrumentos</b>	Formación + certificación + intermediación + apoyos	Asistencia técnica + vinculación comercial + infraestructura	Agua + conectividad + cuidado infantil	JUNTOS articulado + respuesta a choques + graduación
<b>Rol del sector privado</b>	Diseño curricular, pasantías, certificación conjunta, contratación	Agroindustrias como compradores, asistencia técnica complementaria	Operadores de telecomunicaciones (subsídios), proveedores de servicios	Empleadores en rutas de graduación
<b>Impacto en brechas</b>	Jóvenes (mayor inserción), mujeres (retorno laboral)	Pueblos indígenas (pertinencia cultural), mujeres rurales	Mujeres (tiempo liberado), comunidades remotas	Hogares vulnerables (mayor resiliencia), jóvenes (transiciones más seguras)
<b>Evidencia clave</b>	+7pp empleo formal para mujeres (Attanasio et al., 2011); +12% ingresos (Díaz y Rosas-Shady, 2016)	+20-30% ingresos agrícolas (Escobal y Ponce, 2016)	Cuna Más: +desarrollo infantil (MEF, 2016b)	Graduación vía CCT + empleo (De Brauw et al., 2024)
<b>Programa base</b>	Jóvenes Productivos (5.500 beneficiarios)	Haku Wiñay (-S/4.200/hogar; evaluación de 2016)	Cuna Más (-S/5.476/niño-año)	JUNTOS (-S/200/bimestre, >812.762 hogares)
<b>Ministerio líder</b>	MTPE, MINEDU (PRONABEC)	MIDIS-FONCODES; MIDAGRI; SENASA	MIDIS/MTC/MVCS	MIDIS

En conjunto, las propuestas actúan sobre ambos márgenes del mercado laboral: el extensivo, facilitando la inserción de quienes están fuera del mercado, y el intensivo, elevando la productividad de quienes ya participan en él. Por supuesto, dichas intervenciones no sustituyen las reformas estructurales necesarias para dinamizar la productividad empresarial; las complementan. Ambas dimensiones son interdependientes y deben avanzar de manera coordinada. El monitoreo y evaluación (M&E) es un componente transversal a todas ellas (Diagrama 2).

**Diagrama 2. Opciones de política para reducir la pobreza y la vulnerabilidad**



## 2.1. Transiciones laborales urbanas

**Objetivo:** Reformar y escalar los servicios de formación, certificación e intermediación laboral, articulados con el sector privado, priorizando jóvenes (18-29 años) y mujeres que retornan al mercado laboral en ciudades con alta concentración de pobreza.

**Componentes:** Formación laboral con diseño conjunto con empresas y pasantías obligatorias; certificación masiva de competencias en alianza con gremios empresariales; intermediación laboral modernizada con verificación de vacantes reales; y apoyos transitorios focalizados (transporte y cuidado infantil para madres participantes). El sector privado participa en el diseño curricular, la provisión de pasantías, la certificación conjunta Estado-gremio y la contratación con compromisos verificables de inserción formal.

**Brechas específicas:** La intervención prioriza jóvenes de 18-29 años en primera inserción (grupo donde la evidencia muestra mayores retornos a la formación), mujeres que retornan al mercado laboral tras la maternidad (incorporando apoyos de cuidado como condición habilitante), y trabajadores de pueblos indígenas (adaptación cultural y lingüística en ciudades receptoras de migración interna).

La certificación de competencias y la intermediación laboral también resultan relevantes para la población migrante venezolana, caracterizada por altos niveles de capital humano subutilizado y tasas de informalidad que superan el 90% (INEI, 2024b). La intervención permite reconocer habilidades preexistentes y facilitar su inserción formal sin requerir un componente programático separado, integrando así a esta población dentro del mismo marco de transiciones laborales.

**Evidencia:** En Colombia, Jóvenes en Acción incrementó el empleo formal en 7 puntos porcentuales y los ingresos en 20% entre mujeres (Attanasio et al., 2011). En Perú, Projoven generó aumentos de 12% en ingresos (Díaz y Rosas-Shady, 2016). La evidencia comparada muestra que los programas con pasantías y vinculación empresarial generan impactos mayores que la formación exclusivamente en aula. Los efectos dependen del dinamismo de la demanda laboral; por ello, las metas de inserción formal deben calibrarse por territorio.

**Escalamiento:** Partiendo de Jóvenes Productivos (-5.500 beneficiarios anuales; -S/18 millones), se propone expandir gradualmente a 30.000-50.000 beneficiarios anuales en 5-8 ciudades con alta concentración de pobreza urbana y dinamismo laboral suficiente para absorber la oferta formada.

## 2.2. Productividad de microempresas rurales

**Objetivo:** Escalar Haku Wiñay/Noa Jayatai, fortaleciendo vinculación comercial, asociatividad y adaptación climática en departamentos con alta pobreza rural y concentración de pueblos indígenas.

**Componentes:** Asistencia técnica agrícola; fortalecimiento de asociatividad y vínculos contractuales con agroindustrias (el sector privado participa como comprador con contratos formales y asistencia técnica complementaria); simplificación de compras públicas para pequeños productores; infraestructura productiva básica (riego, caminos, centros de acopio).

**Brechas específicas:** Priorizar departamentos con alta concentración indígena (Puno, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac), donde el programa ya opera con pertinencia cultural; mujeres rurales (componentes de emprendimiento femenino y acceso a mercados); y jóvenes rurales (formación técnica agrícola como alternativa a migración sin oportunidades).

**Evidencia:** Haku Wiñay aumenta ingresos agrícolas 20-30% en 24-36 meses (Escobal y Ponce, 2016). La combinación con JUNTOS genera efectos sinérgicos superiores a cada programa por separado (Monge et al., 2018).

**Escalamiento:** Desde ~104.800 hogares en 2024 (-S/4.200/hogar en 36 meses, de acuerdo con el costo histórico referenciado en la evaluación de 2016), expandir a 30-40.000 hogares adicionales.

### 2.3. Servicios esenciales

**Objetivo:** Abordar brechas de acceso que limitan directamente la participación laboral y la productividad de los hogares.

**Componentes:** Agua segura con soluciones básicas (captación de lluvia, cloración comunitaria); conectividad digital (torres celulares en cabeceras distritales); expansión focalizada de cuidado infantil (Cuna Más), priorizando la liberación de tiempo de mujeres para participar en programas de empleo.

**Brechas específicas:** La falta de cuidado infantil accesible, siendo la restricción más directa para la participación laboral femenina en Perú (Macroconsult, 2025); brechas más amplias en agua y conectividad para pueblos indígenas en zonas rurales remotas; y la conectividad como condición para que jóvenes accedan a información de empleo y formación en línea.

**Evidencia:** Cuna Más muestra impactos positivos en desarrollo infantil (MEF, 2016b; MIDIS, 2017) y la expansión de cuidado tiene evidencia creciente de impacto en participación laboral femenina, incluyendo estimaciones para el Perú que sugieren incrementos significativos en horas trabajadas y probabilidad de empleo remunerado (Macroconsult, 2025). Asimismo, la conectividad incrementa ingresos rurales 5-15% vía información de precios y acceso a mercados (Banco Mundial, 2023). Finalmente, el agua segura reduce costos de enfermedad y libera horas productivas, especialmente para mujeres y niñas (SUNASS, 2023).

#### 2.4. Protección social articulada con empleo

**Objetivo:** Articular la protección social existente con servicios de empleo e inclusión productiva, transformando redes de contención en plataformas de graduación. Además, institucionalizar mecanismos de protección social adaptativa con protocolos preestablecidos y financiamiento contingente. Para ello, resulta clave aprovechar los avances del Mecanismo de Intercambio de Información Social (parte del Sistema Nacional de Focalización - SINAFO), que puede fortalecer la coordinación entre programas y políticas mediante una gestión más integrada de la información social.

**Componentes:** Vincular beneficiarios de JUNTOS con intermediación laboral y formación; graduación progresiva con apoyo transitorio; adaptar condicionalidades para transiciones juveniles; institucionalizar respuesta rápida ante choques con protocolos preestablecidos, registros actualizados y presupuesto contingente. El sector privado participa como empleador en rutas de graduación.

**Brechas específicas:** Mujeres beneficiarias de JUNTOS (vincular con servicios de cuidado y formación laboral como ruta de graduación); jóvenes en hogares JUNTOS (adaptar condicionalidades para promover inserción laboral y no solo asistencia escolar); adultos mayores en pobreza extrema (Pensión 65 como complemento; MEF, 2016a).

**Evidencia:** JUNTOS mejora asistencia escolar y uso de servicios de salud, con efectos limitados en ingresos autónomos (Monge et al., 2017). Asimismo, la Bolsa Familia en Brasil muestra que articular transferencias monetarias condicionadas (CCT, por sus siglas en inglés) con programas productivos genera movilidad económica sostenida (De Brauw et al., 2024). De igual manera, la combinación JUNTOS + Haku Wiñay como mecanismo de graduación ha mostrado resultados prometedores (MIDIS, 2013; Monge et al., 2018). Así, la protección social adaptativa reduce significativamente la caída en pobreza transitoria ante choques (Bowen et al., 2020).

## 3. Identificación de costos y beneficios, selección de la opción de política e impacto en brechas

### 3.1. Protección social articulada con empleo

Las Opciones 1 y 2 presentan costos moderados, ya que se construyen sobre programas existentes con costos unitarios conocidos (véase Anexo Técnico). Sus beneficios son directos y de corto a mediano plazo, reflejados en incrementos verificables de ingresos laborales y productividad agrícola.

La Opción 3 tiene costos heterogéneos: relativamente bajos en soluciones básicas (captación de lluvia, torres celulares) y más elevados en infraestructura permanente. Sus beneficios son principalmente de mediano y largo plazo, asociados a mejoras en desarrollo humano y retornos indirectos sobre ingresos.

La Opción 4 opera mayoritariamente con presupuesto existente (JUNTOS -S/2.800 millones anuales), por lo que el costo incremental asociado a su articulación con servicios de empleo y fortalecimiento de M&E es acotado.

Los beneficiarios directos incluyen trabajadores pobres urbanos (Opción 1), hogares rurales en pobreza (Opción 2), mujeres con alta carga de cuidados (Opciones 1 y 3), jóvenes en primera inserción laboral (Opción 1) y pueblos indígenas en departamentos altoandinos (Opción 2). Entre los potenciales afectados se encuentran centros de formación que no cumplan estándares de calidad, intermediarios laborales informales y programas de baja efectividad cuyos recursos podrían reasignarse.

### 3.2. Servicios esenciales

Bajo un contexto de espacio fiscal limitado y alta heterogeneidad territorial, la selección de política debe equilibrar impacto inmediato en ingresos con sostenibilidad estructural. La política seleccionada no corresponde a una única intervención, sino a una estrategia integrada que prioriza las Opciones 1 y 2 como ejes centrales de generación de ingresos, e incorpora componentes de las Opciones 3 y 4 como condiciones estructurales de soporte. La selección responde a cinco criterios:

- (i) evidencia de impacto en ingresos;
- (ii) relación costo-beneficio;
- (iii) viabilidad institucional;
- (iv) complementariedad entre instrumentos; y
- (v) diferenciación territorial.

La restricción fiscal, con una presión tributaria cercana al 16% del PIB, exige priorización y escalamiento progresivo.

Las Opciones 1 y 2 se priorizan porque: (a) cuentan con evidencia robusta de impacto directo en ingresos; (b) presentan costos moderados al basarse en programas existentes; y (c) responden tanto a la urbanización de la pobreza (73% urbana, Opción 1) como a la persistencia de pobreza rural concentrada (Opción 2).

Las Opciones 3 y 4 no se postergan. Su implementación paralela es necesaria para remover barreras estructurales y fortalecer la resiliencia durante las transiciones laborales. La reducción sostenida de la pobreza requiere combinar generación de ingresos con servicios y protección social articulada; ambas dimensiones son complementarias y mutuamente dependientes.

### 3.3. Referencia de costos y espacio fiscal

El presente documento de política no sustituye un ejercicio detallado de costeo operativo, el cual deberá desarrollarse conjuntamente con el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) durante la fase de diseño de pilotos. No obstante, los costos unitarios de los programas existentes proporcionan órdenes de magnitud para evaluar el esfuerzo fiscal requerido (Tabla 2).

**Tabla 2. Costos, beneficios y selección de opción**

Programa existente	Costo unitario (referencia)	Cobertura actual	Presupuesto actual	Fuente
Jóvenes productivos	Por confirmar	-5.500 (2024)	-S/18M (2024)	MTPE; MEF Consulta Amigable; ASPIRE
Haku Wiñay	S/4.200/hogar (36 meses)	-104,800 hogares (2024)	-S/256M (PIM 2025)	Evaluación 2016; MIDIS-FONCODES (gob.pe); MEF (PIM dic-2025)
Cuna Más (total programa)	-S/5.476/niño-año	>275.939 hogares (2024)	S/ 1.031,7 millones (PIM 2025)	MIDIS (gob.pe); MEF (PIM dic-2025)
JUNTOS	S/ 200 bimestral por hogar (transferencia monetaria)	>812.762 hogares (2024)	S/ 1.116,9 millones (PIM 2025)	MIDIS (gob.pe); MEF (PIM dic-2025)

### 3.4. Impacto en reducción de brechas de mujeres, jóvenes e indígenas

La estrategia integra la reducción de brechas de manera transversal, incorporándola desde el diseño de cada opción:

**Mujeres:** La Opción 1 incorpora apoyos de cuidado infantil como condición habilitante para la participación laboral. La Opción 3 (Cuna Más focalizada y acceso a agua segura) reduce directamente la carga desproporcionada de trabajo no remunerado. La Opción 4 vincula beneficiarias de JUNTOS con servicios de empleo como ruta de graduación. La Opción 2 incluye componentes de emprendimiento femenino rural. Estos elementos no son complementos adicionales, sino componentes estructurales del diseño.

**Jóvenes:** La Opción 1 prioriza jóvenes de 18-29 años en primera inserción, grupo con mayores retornos a programas de formación. La Opción 4 adapta instrumentos de protección social para facilitar transiciones juveniles hacia empleo.

**Pueblos indígenas:** La Opción 2 se focaliza en departamentos con alta concentración indígena y mantiene pertinencia cultural (por ejemplo, Haku Wiñay en quechua y aymara). La Opción 3 prioriza comunidades con mayores brechas en servicios esenciales. La Opción 1 requiere adaptación cultural y lingüística en ciudades receptoras de migración indígena.

En conjunto, la estrategia combina generación directa de ingresos, fortalecimiento de capacidades y protección frente a riesgos, priorizando territorios y grupos con mayor vulnerabilidad. Esta combinación maximiza el impacto distributivo por sol invertido bajo restricciones fiscales estrictas.

## 4. Objetivos específicos y metas a cinco años

### Objetivo general

Reducir la pobreza y la vulnerabilidad promoviendo ingresos laborales sostenibles y removiendo las principales barreras que limitan la movilidad económica, mediante intervenciones basadas en evidencia y articuladas con servicios, protección social y el sector privado.

## Objetivos específicos por eje

### Eje 1: Transiciones laborales urbanas

**Objetivo 1.1.** Escalar la formación laboral articulada con el sector privado en ciudades con alta concentración de pobreza.

**Meta indicativa:** 30.000–50.000 beneficiarios anuales, con tasas de inserción formal con verificación vía planilla mensual de pagos (PLAME).

**Objetivo 1.2.** Expandir la certificación de competencias con reconocimiento efectivo por parte de empleadores formales.

**Meta:** Aumento sostenido del número de trabajadores certificados con validación empresarial verificable.

**Objetivo 1.3.** Modernizar la intermediación laboral (Empleos Perú) mediante verificación de vacantes y seguimiento de colocaciones.

**Meta:** Incremento en colocaciones efectivas verificadas y reducción de vacantes no auténticas.

### Eje 2: Productividad rural

**Objetivo 2.1.** Escalar Haku Wiñay a distritos adicionales priorizados.

**Meta:** 30.000–40.000 hogares adicionales con incrementos sostenidos de ingresos agrícolas medidos en panel.

**Focalización:** Distritos con alta concentración indígena y pobreza rural persistente.

**Objetivo 2.2.** Fortalecer la vinculación comercial con agroindustrias.

**Meta:** Contratos formales establecidos con volúmenes transados verificables.

**Objetivo 2.3.** Simplificar el acceso de pequeños productores a compras públicas.

**Meta:** Implementación operativa de una categoría diferenciada para pequeños productores.

### Eje 3: Componentes estructurales de soporte

**Objetivo 3.1.** Expandir soluciones de agua segura en zonas priorizadas de intervención.

**Objetivo 3.2.** Ampliar conectividad digital en cabeceras distritales estratégicas.

**Objetivo 3.3.** Expandir Cuna Más focalizado en zonas con programas de formación laboral, liberando tiempo para la participación femenina.

**Objetivo 4.1.** Articular JUNTOS con servicios de empleo e inclusión productiva, midiendo tasas de graduación progresiva.

**Objetivo 4.2.** Institucionalizar mecanismos de protección social adaptativa con protocolos preestablecidos y presupuesto contingente.

### Indicadores de M&E

Cada objetivo contará con indicadores verificables y medibles en el tiempo, incluyendo:

- Tasa de colocación formal a 6 meses (PLAME) en mercados laborales dinámicos.
- Ingresos agrícolas medidos en panel de hogares.
- Número de certificaciones reconocidas por empleadores formales.
- Participación laboral femenina en zonas con expansión de Cuna Más.
- Tiempo de respuesta ante choques y cobertura efectiva.

El sistema de M&E incorporará al menos un indicador de privaciones no monetarias combinadas; por ejemplo, hogares con acceso simultáneo a empleo adecuado, agua segura y conectividad, para capturar el carácter integral de la estrategia.

## 5. Obstáculos y riesgos para la implementación

### Fragmentación institucional y coordinación limitada

El sistema de formación laboral está fragmentado entre el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), el Ministerio de Educación (MINEDU) y el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), con mecanismos de coordinación insuficientes. La descentralización también agrega una complejidad. Los gobiernos subnacionales presentan alta rotación técnica y capacidades heterogéneas. Asimismo, la presencia institucional en zonas rurales remotas es limitada.

Así, la estrategia requiere mecanismos claros de coordinación intersectorial y alineamiento de incentivos, incluyendo instrumentos de presupuesto por resultados y esquemas de incentivos municipales basados en desempeño.

### Rigidez presupuestal

La inercia presupuestal limita la reasignación desde programas de baja efectividad hacia intervenciones con mayor impacto. Además, los ciclos presupuestarios no siempre se alinean con los tiempos de implementación de pilotos.

La priorización requerirá voluntad política explícita y respaldo técnico del MEF para facilitar reasignaciones graduales basadas en evidencia.

### Capacidad técnica para el escalamiento

Las entidades implementadoras (MTPE, FONCODES y gobiernos subnacionales) requieren fortalecimiento previo al escalamiento. La expansión debe ser progresiva y territorialmente focalizada; un despliegue nacional inmediato incrementaría riesgos de baja calidad.

### Riesgo de captura y calidad

Centros de formación de baja calidad podrían capturar recursos si no se establecen estándares y sistemas de acreditación rigurosos. Intermediarios informales podrían oponerse a la formalización de la intermediación laboral. Por ello, se requieren mecanismos de acreditación, monitoreo independiente y transparencia en resultados.

### Compromiso del sector privado

La participación empresarial en formación, certificación y contratación no es automática. Requiere incentivos claros: tributarios, reputacionales o productivos, y reglas estables. En el ámbito rural, las asimetrías entre pequeños productores y agroindustrias deben mitigarse mediante supervisión y acompañamiento técnico para evitar relaciones contractuales desbalanceadas.

### Inseguridad como restricción transversal

La extorsión y la criminalidad pueden erosionar los retornos de las intervenciones, especialmente en periferias urbanas y territorios con economías ilegales. Por eso mismo, la estrategia de inclusión económica debe coordinarse con políticas de seguridad territorial para maximizar impacto. La inclusión económica y la seguridad territorial deben avanzar de manera coordinada; ninguna sustituye a la otra.

## 6. Recomendaciones para la implementación: estrategias, acciones y alianzas

La implementación exitosa de la estrategia requiere coordinación intersectorial efectiva, fortalecimiento institucional progresivo y alianzas claras con el sector privado. Las acciones propuestas se estructuran en cuatro pilares.

### 6.1. Marco institucional y coordinación

#### **Coordinación intersectorial de alto nivel (Presidencia del Consejo de Ministros, PCM)**

Establecer un mecanismo con autoridad vinculante. Por ejemplo, una comisión intersectorial con mandato explícito, presidida por PCM y con secretaría técnica en MEF para la toma de decisiones operativas y la resolución de cuellos de botella, que integre MTPE, MINEDU, MIDIS, MIDAGRI y MEF para la toma de decisiones operativas. La fragmentación institucional ha sido una de las principales limitaciones históricas en la implementación de programas sociales; sin un mecanismo con capacidad de decisión, la coordinación tiende a diluirse.

#### **Integración de sistemas de información**

Consolidar bases de datos de programas sociales, empleo y productividad rural (MIDIS, MTPE, MIDAGRI) para evitar duplicaciones, mejorar la focalización y monitorear trayectorias de beneficiarios entre intervenciones.

#### **Fortalecimiento de capacidades subnacionales**

Desarrollar asistencia técnica acompañada de incentivos por desempeño. Instrumentos como presupuesto por resultados e incentivos municipales permiten alinear objetivos nacionales con ejecución local, reduciendo brechas de capacidad territorial.

#### **Uso de plataformas existentes**

Aprovechar Plataformas PAIS, Tambos y la infraestructura de Cuna Más como puntos de entrega para intervenciones integradas en zonas rurales, reduciendo costos de implementación.

## 6.2. Ejes prioritarios de generación de ingresos

### Transiciones laborales urbanas

(Liderazgo: MTPE; coordinación: MINEDU, SINEACE y sector privado)

- Reformar y escalar formación laboral con diseño conjunto con empresas e incorporación obligatoria de pasantías. Introducir esquemas de pago por resultados basados en colocación formal verificable en mercados laborales con dinamismo.
- Ampliar la certificación de competencias en alianza con gremios empresariales, con estándares definidos conjuntamente y reconocimiento efectivo por empleadores.
- Modernizar la intermediación laboral (Empleos Perú), incorporando verificación de vacantes y fortaleciendo la red de oficinas municipales de empleo.
- Proveer apoyos transitorios focalizados (transporte, cuidado infantil) para facilitar la participación de mujeres con hijos pequeños y jóvenes en primera inserción.
- Establecer mecanismos claros de involucramiento empresarial: incentivos tributarios (modelo similar a SENCE en Chile), esquemas de cofinanciamiento y compromisos verificables de contratación. Los incentivos deberán ser temporales y condicionados a contratación formal verificable, evitando subsidios permanentes.

### Productividad de microempresas rurales

(Liderazgo: MIDIS-FONCODES; coordinación: MIDAGRI y sector privado)

- Escalar Haku Wiñay fortaleciendo vinculación comercial, asociatividad y adaptación climática, manteniendo pertinencia cultural.
- Facilitar vínculos contractuales formales entre productores y agroindustrias, con acompañamiento técnico y supervisión para reducir asimetrías.
- Simplificar el acceso de pequeños productores a compras públicas mediante categoría diferenciada con requisitos ajustados.
- Invertir en infraestructura productiva básica (riego de pequeña escala, caminos rurales, centros de acopio) en territorios priorizados.

## 6.3. Componentes estructurales de soporte

### Servicios esenciales

(Liderazgo: MVCS, MTC, MIDIS)

- Expandir soluciones de agua segura de bajo costo en zonas priorizadas, mientras se planifican inversiones de mayor escala con horizontes más largos.
- Ampliar conectividad digital mediante subsidios focalizados a operadores en cabeceras distritales estratégicas.
- Expandir Cuna Más en zonas con programas de formación laboral para liberar tiempo productivo de mujeres.

### Protección social articulada

(Liderazgo: MIDIS; coordinación: MTPE)

- Vincular beneficiarios de JUNTOS con servicios de empleo y formación, estableciendo rutas claras de graduación progresiva.
- Adaptar condicionalidades para facilitar transiciones juveniles hacia empleo.
- Institucionalizar mecanismos de protección social adaptativa con protocolos preestablecidos, registros actualizados y presupuesto contingente activable sin necesidad de legislación extraordinaria.

## 6.4. Sostenibilidad fiscal y alianzas

### Reasignación basada en evidencia

Impulsar reasignaciones graduales desde programas con baja efectividad hacia intervenciones con mayor impacto demostrado, utilizando instrumentos de presupuesto por resultados.

### Movilización de recursos privados

Promover esquemas de cofinanciamiento, incentivos tributarios y alianzas público-privadas. El sector privado no debe ser únicamente beneficiario del capital humano formado, sino también cofinanciador del proceso.

### Coherencia con políticas de demanda

Alinear la implementación con el documento de política sobre empleo e informalidad (Lavado, 2026), asegurando que las políticas orientadas a productividad empresarial y formalización avancen en paralelo.

# 7. Hoja de ruta para la implementación

Las acciones se presentan a nivel estratégico, sin entrar en el diseño operativo detallado de instrumentos específicos (Diagrama 3). El objetivo es orientar decisiones clave de secuencia y gobernanza que viabilicen la estrategia bajo restricciones institucionales y fiscales.

**Primeros 100 días:**  
lanzamiento y  
preparación

**Acciones inmediatas (Gobierno central)**

- Activar ciclos de formación y certificación en ciudades priorizadas utilizando infraestructura existente de Jóvenes Productivos.  
Iniciar pilotos adicionales de productividad rural con Haku Wiñay en distritos seleccionados.
- Formalizar alianzas con el sector privado para formación laboral y vinculación agroindustrial mediante convenios marco con gremios empresariales.
- Implementar intervenciones de rápida ejecución en cuidado y conectividad: expansión focalizada de Cuna Más e instalación de torres celulares en cabeceras distritales priorizadas.

**Preparación técnica**

- Realizar priorización territorial con base en Censo 2025 y ENAHO, considerando concentración de pobreza y jóvenes (urbano), pobreza rural con potencial productivo e identidad indígena (rural), y capacidad institucional mínima.
- Mapear demanda laboral y vínculos productivos, identificando empresas con vacantes verificables y agroindustrias con demanda potencial de aprovisionamiento local.
- Ejecutar auditoría de programas existentes y espacio fiscal para identificar posibles reasignaciones.
- Establecer línea de base en distritos piloto en coordinación con INEI.
- Seleccionar socios implementadores con capacidad demostrada (centros con tasas de colocación  $\geq 50\%$ ; organizaciones con experiencia en asistencia técnica rural).
- Diseñar protocolos de protección social adaptativa, definiendo umbrales de activación, registros actualizados y mecanismos presupuestarios.

**Primer año:**  
pilotos  
territoriales  
y resultados  
tempranos

**Gobierno central**

- Implementar pilotos territoriales integrales (3-5 territorios):
  - Urbano: Formación + intermediación + apoyos (ej. Lima Norte, Arequipa).
  - Rural: Haku Wiñay + vinculación agroindustrial + compras públicas (ej. Puno, Huancavelica).
- Generar resultados tempranos verificables, incluyendo indicadores de proceso (participantes, certificaciones, contratos formales) y primeras mediciones de impacto intermedio.
- Impulsar reformas normativas clave: pago por resultados en formación laboral; categoría diferenciada para pequeños productores; marco legal para certificación conjunta con gremios; incentivos tributarios para contratación de beneficiarios.

**Primer año:  
pilotos  
territoriales  
y resultados  
tempranos**

**Gobiernos regionales y locales**

- Implementar oficinas municipales de empleo articuladas con Empleos Perú.
- Identificar y habilitar espacios locales para formación y certificación.

**Monitoreo y evaluación**

- Operativizar sistema integrado de seguimiento con reportes trimestrales.
- Contratar primera evaluación externa independiente (resultados preliminares al inicio del año 2).

**Años 2-3:  
escalamiento  
condicionado a  
resultados**

El escalamiento nacional estará condicionado al cumplimiento de umbrales verificables. Por ejemplo:

- Transiciones laborales:  $\geq 50\%$  en mercados laborales con dinamismo suficiente, ajustado por condiciones territoriales (verificado vía PLAME).
- Productividad rural: Incremento sostenido en ingresos agrícolas.
- Costo por beneficiario: Dentro de parámetros compatibles con sostenibilidad fiscal.

En caso de no alcanzarse los umbrales, se deberá rediseñar antes de escalar (ajuste de cobertura, modificación de componentes o reasignación de recursos). La capacidad de corregir oportunamente es condición para la credibilidad de la estrategia.

Durante esta etapa se ampliarán progresivamente los componentes estructurales de soporte (Cuna Más, conectividad, agua segura) en territorios con resultados comprobados.

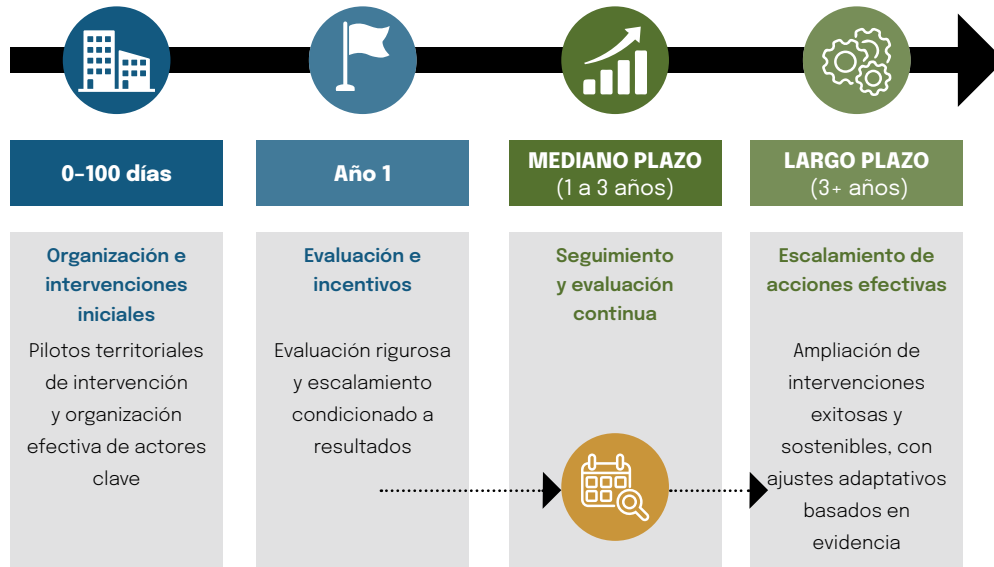
Se iniciará transferencia gradual de responsabilidades a gobiernos regionales con capacidad demostrada.

**Principios  
transversales**

- Consolidar presupuesto por resultados multisectorial bajo meta común de reducción de pobreza medida en ENAHO.
- Garantizar transferencia plena a gobiernos regionales condicionada a capacidad institucional verificable (estabilidad técnica, sistemas de monitoreo operativos y ejecución presupuestal efectiva).
- Expandir infraestructura permanente en servicios esenciales conforme aumente el espacio fiscal.
- Publicar evaluación de impacto integral y sistematización de lecciones aprendidas para el siguiente ciclo de política.

La reducción sostenida de la pobreza no dependerá únicamente del crecimiento económico, sino de la capacidad del Estado de articular empleo, servicios y protección social en trayectorias coherentes de movilidad.

**Diagrama 3. Implementación por fases: de pilotos territoriales a consolidación nacional**



## 8. Referencias

- Attanasio, O., Kugler, A. y Meghir, C. (2011). Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3): 188–220.
- Banco Mundial. (2016). *Productividad, competitividad y diversificación productiva: Elecciones Perú 2016*. CIES/Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2023). *Peru Poverty Assessment*.
- Banco Mundial. (2024). *State of Economic Inclusion 2024*.
- Banco Mundial. (2025a). *Perú: Memorando Económico del País: Aprovechando las oportunidades para el crecimiento y la prosperidad (CEM)*.
- Banco Mundial. (2025b). *Perú: Revisión de Finanzas Públicas (PFR)*.
- Bowen, T., Del Ninno, C., Andrews, C., Coll-Black, S., Gentilini, U., Johnson, K., Kryeziu, A., Maher, B. y Williams, A. (2020). *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks*. Banco Mundial.
- Buitrago, P., Maquera Sardon, D., Ñopo, H. y Rubiano-Matulevich, E. (2025). *Gender and Poverty in Latin America and the Caribbean: An Analysis through the Life Cycle*. Policy Research Working Paper, 11260. Banco Mundial.
- De Brauw, A. et al. (2024). Social Mobility and CCT Programs: The Bolsa Família Program in Brazil. *World Development Perspectives*, 35: 100624.
- Díaz, J. y Rosas-Shady, D. (2016). *Impact Evaluation of the Job Youth Training Program Projoven*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Escobal, J. y Ponce, C. (2016). *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: Una evaluación de Haku Wiñay*. GRADE.
- Fietz, K., Joubert, C., Ñopo, H., Ocampo, A. J., Packard, T., Posadas, J., Rodríguez-Chamussy, L. (2025). *(In)Formalizing Jobs in Latin America and the Caribbean: Taxes, Benefits, and Labor Market Incentives*. Banco Mundial.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2024). *Encuesta Nacional de Hogares 2024*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2024). *Encuesta Nacional de Hogares dirigida a la Población Venezolana (ENAHOPV)*.
- Instituto Peruano de Economía (IPE). (2025). *Extorsión y criminalidad: Impactos económicos*.
- Jaramillo, M. (2025). *Comportamiento laboral y delincuencia entre los jóvenes peruanos* [manuscrito en preparación].
- La Porta, R. y Shleifer, A. (2014). Informality and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 28(3): 109–126.
- Lavado, P. (2026). *Empleo de calidad y formalización en el Perú*. Perú Debate. CIES-Proyecto Perú Social.

- Lavado, P. y Yamada, G. (2021). *Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad*. Perú Debate 2021. CIES.
- León, J. (2022). Empleo y crecimiento económico en el Perú 2010–2021: Un análisis sectorial a partir de las Encuestas de Hogares - Panel, en áreas urbanas y rurales. INEI.
- López-Calva, L. y Rodríguez-Castelán, C. (2016). *Pro-growth equity: a policy framework for the twin goals*. Banco Mundial.
- Macroconsult. (2025). *Ampliación de los servicios de guardería para cerrar las brechas de género* [manuscrito sin publicar].
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). (2013). *Estrategia Nacional Incluir para Crecer*.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). (2017). *Evaluación de Impacto del Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más*. Informe de evaluación. Elaborado por Gabriela Guerrero y Juan León.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2016a). *Evaluación de impacto del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65*.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2016b). *Evaluación de impacto del Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF) del Programa Nacional Cuna Más*.
- Ministerio de Educación (MINEDU). (2023). *Evaluación Censal de Estudiantes*.
- Monge, Á., Campana, Y. y Grey, L. (2018). *¿Cuándo sería oportuno graduar a las familias de JUNTOS?* CIES.
- Monge, Á., Seinfeld, J. y Campana, Y. (2017). *Evaluación de Impacto del programa JUNTOS*. MEF.
- Ñopo, H. (2012). *New Century, Old Disparities*. Banco Mundial.
- Sánchez, A. y Rodríguez, G. (2016). Impacto del Programa JUNTOS sobre nutrición temprana. *Revista de Economía y Derecho*, 13 (52): 63–82.
- Superintendencia Nacional de Servicios y Saneamiento (SUNASS). (2023). *Indicadores de gestión de prestadores de servicios de saneamiento*.
- Ulyssea, G. (2020). Informality: Causes, Consequences, and Policy Responses. *Annual Review of Economics*, 12: 525–546.

# Anexo técnico

## A1. Referencias de Costos

Este documento de política no incluye un ejercicio de costeo operativo. El costeo detallado por componente, territorio y fase de implementación requiere trabajo técnico conjunto con MIDIS, MTPE, MEF y entidades sectoriales, y debe realizarse durante el diseño de los pilotos.

Este anexo provee: (a) referencias verificables de costos/presupuesto y cobertura de programas base; y (b) un compendio de evidencia de impacto por opción.

**Tabla A1. Programas base: presupuesto público y cobertura (último dato verificable)**

Programa	Costo unitario (referencia)	Cobertura / beneficiarios	Presupuesto público	Fuente
<b>JUNTOS</b>	Transferencia monetaria: S/200 bimestral por hogar (equiv. S/ 100/mes), sin contar incentivos adicionales	>812.762 hogares (nota oficial)	PIM 2025: S/ 1.116,9 millones (dic-2025)	Transferencia y cobertura: gob. pe; Presupuesto: reporte con datos MEF
<b>Pensión 65</b>	Subsidio bimestral: S/ 350 (comunicación oficial)	-824.000 beneficiarios (comunicación oficial)	PIM 2025: S/ 1.635 millones (dic-2025)	Monto y usuarios: gob. pe; Presupuesto: reporte con datos MEF
<b>Cuna Más</b>	-S/5.476/ niño-año	>275.939 hogares (2024); >323.000 niños (2025) (comunicación oficial)	PIM 2025: S/ 1.031,7 millones (dic-2025)	Beneficiarios: gob.pe; Presupuesto: reporte con datos MEF
<b>Haku Wiñay / Noa Jayatai (FONCODES)</b>	Costo unitario histórico de referencia (2016) -S/ 4,200 por hogar (ciclo 36 meses)	-104.800 hogares (2024)	PIA 2025: S/ 250,4 millones; PIM 2025: S/ 256 millones (clasificador del MIDIS reportado con datos MEF)	Hogares: gob. pe FONCODES / Andina; Presupuesto: reporte con datos MEF
<b>Jóvenes Productivos (PNEJP/ MTPE)</b>	Por confirmar con fuente MTPE/MEF	-5,500 beneficiarios reportados en metas/avances, pero sin serie consolidada	-S/18 millones (2024)	MTPE; MEF consulta amigable; ASPIRE
<b>SINEACE (certificación)</b>	Por determinar	Por determinar	Por determinar	-

<b>Empleos Perú (intermediación)</b>	Por determinar	Por determinar	Por determinar	–
--------------------------------------	----------------	----------------	----------------	---

**Nota:** Respecto a los presupuestos MIDIS (JUNTOS, Pensión 65, Cuna Más), los montos de PIM 2025 están tomados del reporte de Presupuesto de Programas Sociales del MIDIS (período: diciembre 2025; fuente MEF con fecha 09/01/2026). Haku Wiñay: Para cobertura, hay reporte oficial de FONCODES (gob.pe) y nota de Andina que coinciden en 36,512 hogares. Para presupuesto, se usó el reporte congresal con datos MEF (PIA/PIM 2025).

## A2. Evidencia de impacto por opción de política

La evidencia internacional y nacional sugiere que las intervenciones propuestas pueden generar impactos significativos cuando están bien diseñadas, articuladas con la demanda y sujetas a monitoreo riguroso. A continuación, se resumen los principales hallazgos relevantes para cada opción.

### Opción 1. Transiciones laborales urbanas

#### Formación, certificación e intermediación articuladas con el sector privado

La evidencia muestra que los programas de formación laboral pueden aumentar ingresos y empleo formal, especialmente cuando incorporan componentes prácticos y vinculación empresarial.

- Programas con pasantías obligatorias y diseño curricular conjunto con empleadores tienden a generar mayores impactos que aquellos basados exclusivamente en formación en aula.
- Evaluaciones experimentales en la región (p. ej., Jóvenes en Acción en Colombia) encuentran aumentos en empleo formal y en ingresos, con efectos particularmente relevantes para mujeres.
- En el Perú, experiencias como Projoven muestran incrementos en ingresos y mayor probabilidad de inserción formal.  
Meta-análisis internacionales confirman que los efectos son mayores para jóvenes y mujeres, y dependen del dinamismo de la demanda laboral.
- La evidencia administrativa de programas recientes sugiere mejoras en inserción formal, aunque los impactos varían según territorio y calidad de implementación.

**Implicación para la política:** El impacto depende críticamente de la existencia de demanda laboral efectiva. Las metas de inserción formal deben calibrarse territorialmente y acompañarse de verificación administrativa (PLAME).

### Opción 2. Productividad rural

#### Inclusión productiva, vinculación comercial y complementariedad con transferencias

Los programas de inclusión productiva rural muestran impactos sostenidos en ingresos cuando combinan asistencia técnica, activos productivos y acceso a mercados.

- Evaluaciones de Haku Wiñay documentan aumentos en ingresos agrícolas, diversificación productiva y mayor gasto de consumo en horizontes de 24–36 meses.

- La articulación entre transferencias monetarias (como JUNTOS) y programas productivos genera efectos sinérgicos superiores a cada intervención por separado.
- La vinculación contractual con compradores formales es un determinante clave de sostenibilidad de ingresos.  
Programas con pertinencia cultural y acompañamiento continuo presentan mayor probabilidad de adopción tecnológica.

**Implicación para la política:** Los efectos no son inmediatos; requieren continuidad mínima de dos a tres años y acompañamiento técnico sostenido. La complementariedad con protección social mejora resultados.

### Opción 3. Servicios esenciales

#### Agua, conectividad y cuidado como habilitadores de participación laboral

La evidencia sobre servicios esenciales muestra impactos robustos en reducción de privaciones y desarrollo humano, con efectos indirectos sobre ingresos.

- Programas de cuidado infantil como Cuna Más mejoran desarrollo cognitivo y socioemocional infantil; la evidencia internacional muestra además efectos positivos en participación laboral femenina.
- Acceso a agua segura reduce costos de enfermedad y libera tiempo productivo, especialmente para mujeres y niñas.
- Conectividad digital facilita acceso a información de precios, mercados y oportunidades laborales, con impactos positivos en productividad rural.
- Los efectos sobre pobreza monetaria operan en horizontes más largos, pero son complementarios a intervenciones de generación directa de ingresos.

**Implicación para la política:** Estos componentes no sustituyen intervenciones productivas, pero aumentan su efectividad al remover restricciones estructurales.

### Opción 4. Protección social articulada con empleo

#### Graduación productiva y protección frente a choques

La evidencia confirma que los programas de transferencias condicionadas mejoran capital humano y resiliencia, pero requieren articulación productiva para generar movilidad sostenida.

- Evaluaciones de JUNTOS muestran mejoras en asistencia escolar y uso de servicios de salud, con efectos limitados en ingresos autónomos en ausencia de articulación productiva.
- Experiencias internacionales de “graduación” que combinan transferencias con inclusión productiva muestran mayores probabilidades de movilidad económica sostenida.
- La protección social adaptativa reduce significativamente la caída en pobreza transitoria ante choques climáticos o económicos.
- La articulación entre protección social y servicios de empleo mejora la transición hacia ingresos autónomos.

**Implicación para la política:** La protección social no debe concebirse únicamente como red de contención, sino como plataforma de transición hacia movilidad económica.