



PERU
DEBATE 2026
Propuestas hacia un mejor gobierno

Eje temático: Empleo y desarrollo productivo

Pobreza y Vulnerabilidad: Desafíos y Oportunidades para la Movilidad Económica

Eliana Rubiano-Matulevich, Sara Giannozzi, Karina Olivas

Grupo Banco Mundial

**Comité
impulsor**



**CENTRO DE
INVESTIGACIÓN**



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**




IEP
INSTITUTO DE
ESTUDIOS
PERUANOS

IPE INSTITUTO
PERUANO
DE ECONOMÍA



**GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS
PUCP**

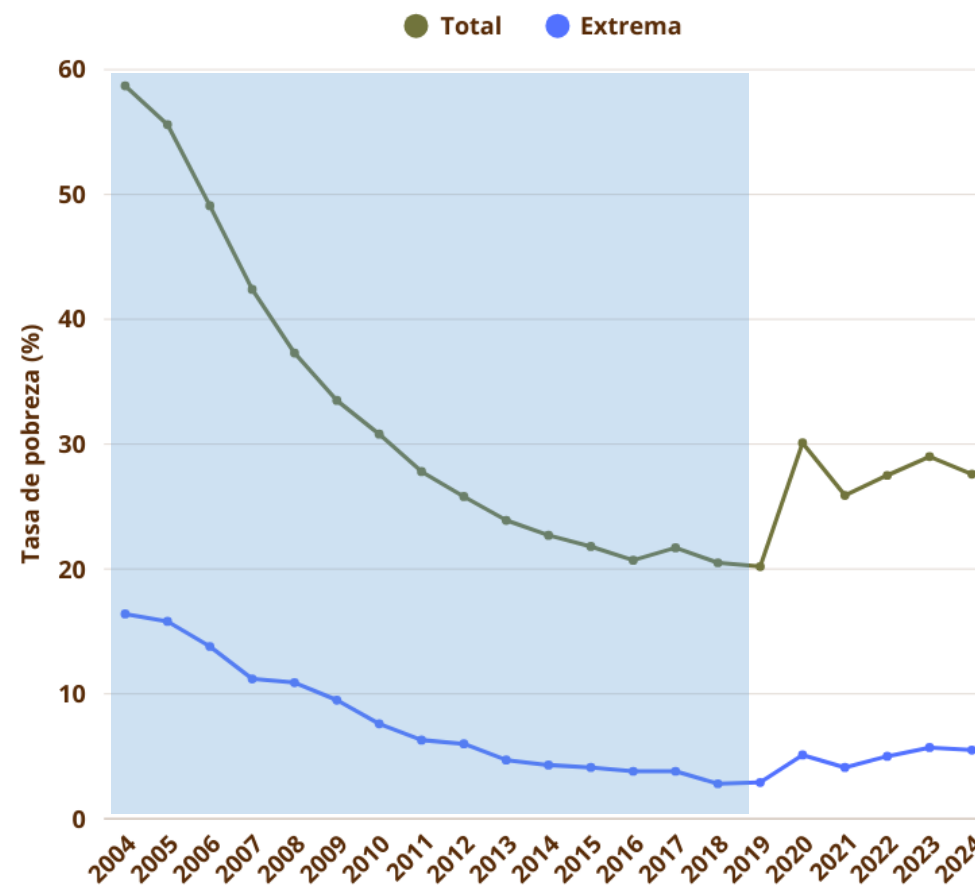
El crecimiento y el empleo fueron el motor de reducción de pobreza ... hasta que se debilitaron

 Entre 2004 y 2019, la pobreza cayó de 59% a 20.2%.

 ~80% de la reducción se explicó por mejoras en ingresos laborales.

 El empleo fue el principal motor de movilidad económica.

Veinte años de avances y retrocesos: la trayectoria de la pobreza en el Perú



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INEI).

Un avance histórico que se frenó

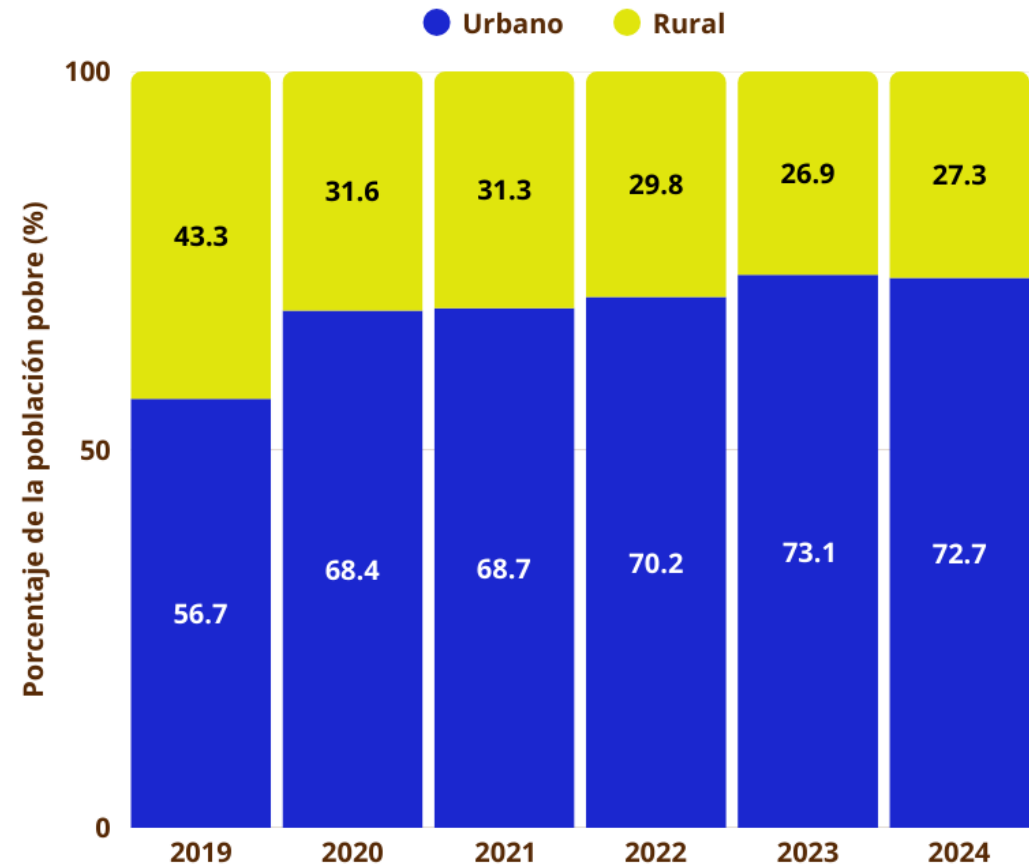
Pobreza y vulnerabilidad 2024

👤 27.6% pobreza (9.4M personas) |
-1.4pp vs. 2023, pero +7.4pp vs. 2019

⚠️ Brecha territorial: Sierra rural 42.5%
vs. Costa urbana 20.7%

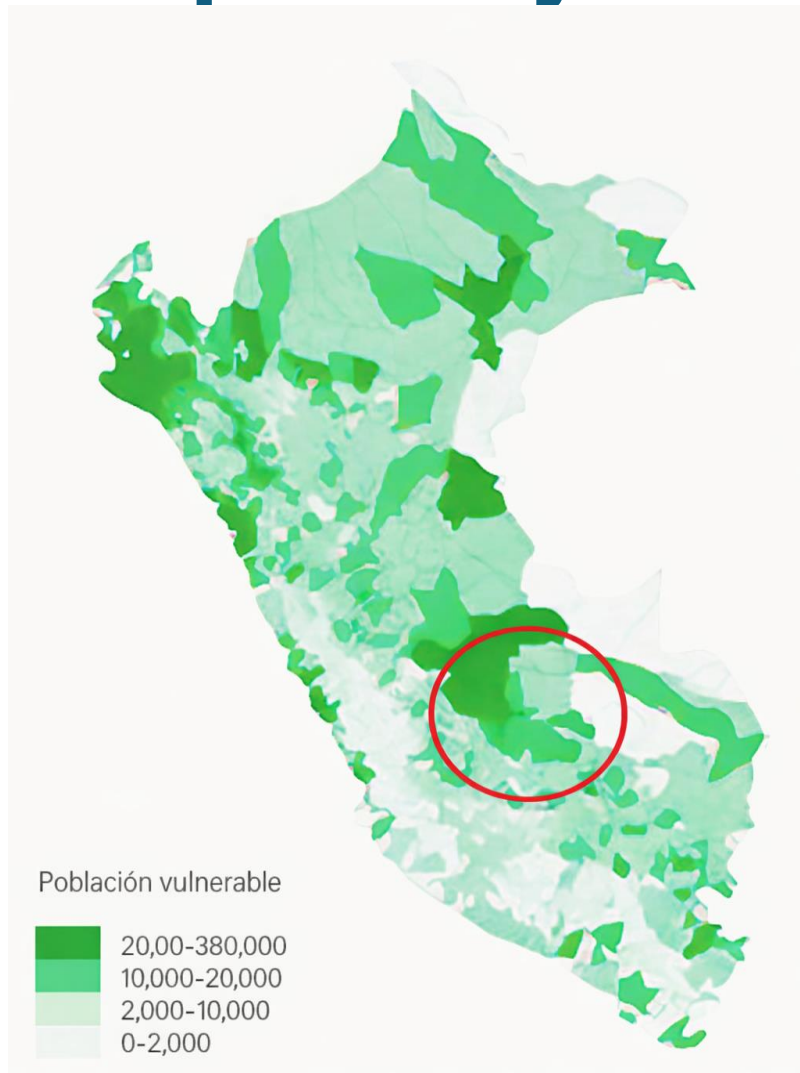
🏙️ 72.7% de los pobres viven en
ciudades, pero la incidencia más alta
persiste en áreas rurales

Incidencia de pobreza por departamento, 2024 (INEI-ENAH0)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INEI).

El crecimiento es necesario, pero no suficiente para reducir pobreza y vulnerabilidad



La relación existe, pero se ha debilitado

Mayor cmo \rightarrow menos pobreza, pero con mucha dispersión. El PBI explica solo una parte de la variación entre regiones.

Los promedios ocultan disparidades

Crecimiento \rightarrow menor pobreza y vulnerabilidad cuando se traduce en empleo formal, servicios y productividad para los hogares de menor ingreso.

La pregunta clave no es cuánto crece

Sino: ¿el crecimiento genera empleo de calidad para los más pobres? ¿Mejóro sus ingresos reales? ¿O se concentrado en pocos sectores y pocas personas?

Las restricciones que frenan la movilidad económica

DIFERENTES PATRONES DE POBREZA – DIFERENTES ESTRATEGIAS



URBANO

Incidencia: 24.8% | Lima Met.: 28.2%

72.7% de los pobres

Problema: informalidad laboral/baja productividad, inseguridad, ausencia de programas focalizados, calidad de servicios básicos.



RURAL

Incidencia: 39.3% | Sierra rural: 42.5%

Alta incidencia en Cajamarca, Puno, Huanuco, Loreto, Pasco

Problema: baja productividad agrícola, desconexión de mercados, brechas de servicios básicos.



El espacio fiscal es limitado → se requiere **priorizar y secuenciar**.

Del diagnóstico a la acción: el marco conceptual

Push — nivel del hogar

Transiciones laborales urbanas

habilidades, certificación, inserción

Productividad rural

activos productivos, asistencia técnica

Protección social articulada

graduación, amortiguación de choques

Impacta: acumulación de activos, uso efectivo y resiliencia

Pull — territorio y mercado

Vinculación con el sector privado

Acceso a mercados y compras públicas

Servicios esenciales

agua, conectividad, cuidados

Entorno de inversión y formalización

Impacta: retornos a activos y estabilidad del entorno



Cuatro líneas de acción complementarias

Generación directa de ingresos

Transiciones laborales urbanas

- Formalización laboral, certificación, intermediación para verificación de vacantes y apoyos transitorios focalizados.
- Vinculación del sector privado.

Productividad rural

- Asistencia técnica agrícola y acceso a mercados y contratos.
- Promoción de infraestructura productiva básica.

Condiciones básicas

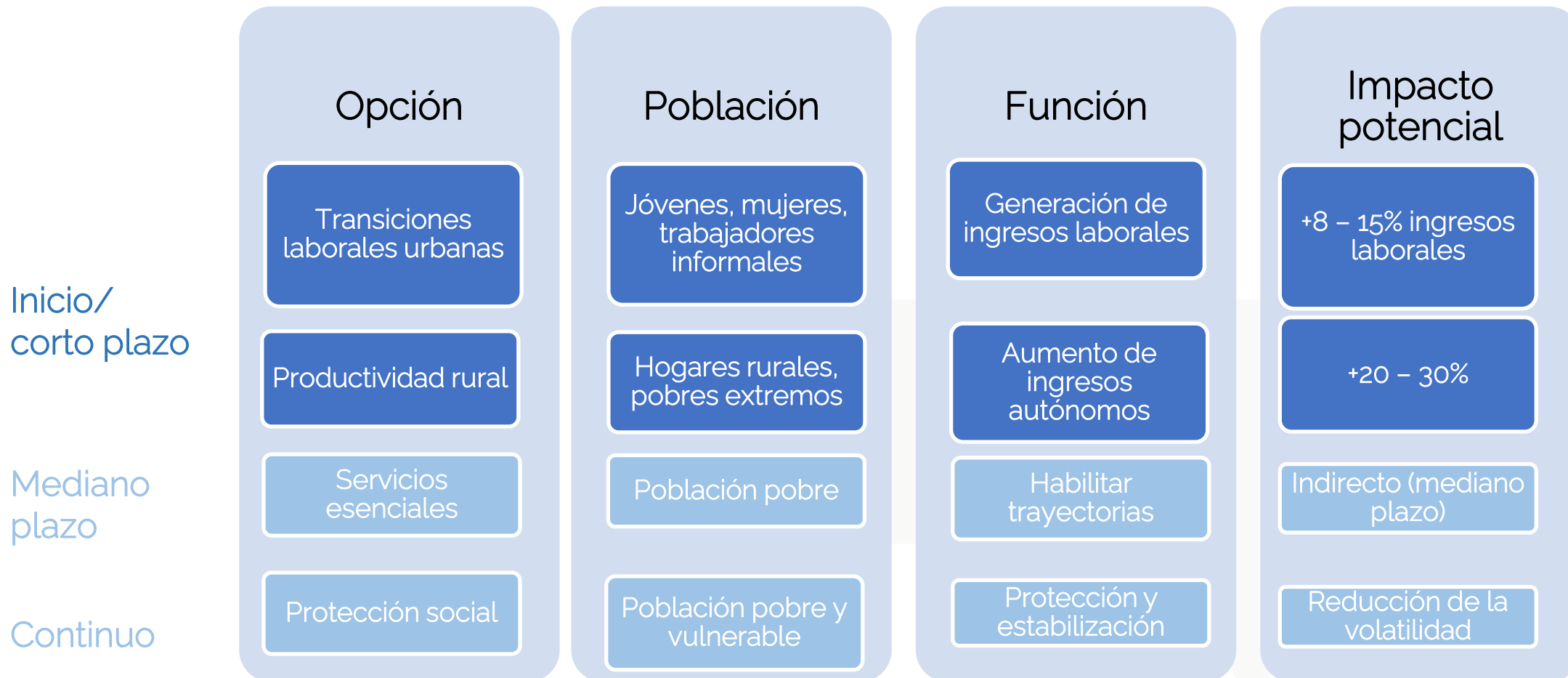
Servicios esenciales

- Soluciones para agua segura y conectividad digital.
- Participación de mujeres en empleo y expansión de cuidado infantil.


Protección social

- Vinculación de Juntos con empleo y apoyo para transiciones.
- Respuesta rápida ante choques.
- Participación del sector privado en graduación.

Cada opción responde a una barrera específica



 **Opciones 1 y 3 prioritarias en:** Lima Met. y ciudades intermedias (pobreza urbana 24-28%; 72.7% de los pobres)

 **Opciones 2 y 3 prioritarias en:** Departamentos del Grupo 1 INEI 2024 (Cajamarca, Puno, Huanuco, Loreto, Pasco; ~42% pobreza rural)

Priorización territorial definitiva sujeta a ejercicio de mapeo (Censo 2025 + ENAHO). Departamentos mencionados son ilustrativos del tipo de territorios que resultarían de ese ejercicio.

La estrategia: priorizar sin postergar

- Las Opciones 1 y 2 son los **ejes centrales de generación de ingresos**: evidencia robusta de impacto, costos moderados y respuesta tanto a la urbanización de la pobreza como a su persistencia rural. **Opcion 1**: Lima Met. y ciudades intermedias. **Opcion 2**: Cajamarca, Puno, Huanuco, Loreto, Pasco y similares (priorización definitiva via mapeo territorial).
 - Las Opciones 3 y 4 **no se postergan**: servicios básicos y protección social son condiciones estructurales de soporte. Sin ellas, los impactos de las opciones prioritarias se erosionan en el tiempo.
 - El esfuerzo fiscal incremental es manejable: las intervenciones se construyen sobre presupuestos vigentes. El costo incremental es modesto frente al costo económico de la inseguridad (>3% del PIB).
 - La estrategia es **transversal**: reduce brechas de género, juventud e identidad indígena desde el diseño de cada opción, no como componentes adicionales. El **componente de M&E** es clave para el éxito y escalamiento de los pilotos.
-

La hoja de ruta en cuatro fases (y metas indicativas)

🕒 100 días

Sentar las bases

- Mapeo territorial (Censo 2025 + ENAHO): 3-5 distritos piloto por concentración de pobreza, potencial productivo e identidad indígena.
- Activar Jóvenes Productivos (urbano) y Haku Wiñay (rural) en distritos priorizados.
- Alianzas con gremios: compromisos de colocación verificables vía PLAME.
- Auditoría de programas y protocolos de protección adaptativa.
- Expansión focalizada de Cuna Mas y conectividad rural.
- ▶ Territorios piloto seleccionados y línea de base establecida.*

🇵🇪 Año 1

Pilotos focalizados

- Pilotos: urbano (formación + intermediación, Lima Norte/Arequipa) y rural (Haku Winay, Puno/Huancavelica).
- Pago por resultados en formación; régimen diferenciado para pequeños productores.
- Incentivos tributarios para contratación (modelo SENCE Chile).
- M&E trimestral: colocación formal (PLAME) e ingresos agrícolas en panel.
- ▶ Primera evaluación externa independiente al inicio del Año 2.*

📦 Años 2-3

Escalar lo que funciona


- Escalar solo si pilotos logran $\geq 50\%$ inserción formal (PLAME) o incremento sostenido de ingresos.
- Si no se alcanzan umbrales: rediseñar, no escalar.
- Ampliar soporte (Cuna Mas, conectividad, agua) en territorios con resultados comprobados.
- Oficinas municipales de empleo articuladas con Empleos Peru.
- ▶ 30,000-50,000 beneficiarios/año con inserción verificada.*


🇵🇪 Años 4-5


Consolidación

- Presupuesto multisectorial bajo meta común de reducción de pobreza (ENAHO).
- Expandir servicios esenciales conforme crezca el espacio fiscal.
- Transferencia a gobiernos regionales condicionada a capacidad institucional verificable.
- Evaluación de impacto y sistematización de lecciones para el siguiente ciclo.
- ▶ Pobreza bajo 22% con reducción documentada en regiones rezagadas.*

Obstáculos que debemos anticipar

 **Fragmentación institucional:** el sistema de formación está dividido entre MTPE, Minedu y SINEACE, sin mecanismos efectivos de coordinación. Alta rotación técnica y capacidades heterogéneas en gobiernos subnacionales.

 **Rigidez presupuestal:** la inercia limita reasignar recursos desde programas de baja efectividad. Se requiere voluntad política explícita y respaldo técnico del MEF.

 **Riesgo de captura:** centros de formación de baja calidad pueden absorber recursos si no hay acreditación rigurosa y monitoreo independiente.

 **Inseguridad como restricción transversal:** erosiona los retornos de cualquier intervención productiva, especialmente en microempresas urbanas.

Cinco mensajes clave

- 1 Priorizar la generación de ingresos.
 - 2 Articular con el sector privado con compromisos verificables: pasantías, certificación conjunta, contratación.
 - 3 Secuenciar por evidencia: pilotos territoriales → evaluación rigurosa → escala condicionada a resultados.
 - 4 La seguridad ciudadana condiciona todo: sin reducción de la extorsión, los retornos de las intervenciones se erosionan.
 - 5 Gobernar por resultados: comité técnico independiente de M&E con informes públicos y capacidad de recomendar ajustes.
-

PERU DEBATE 2026

Propuestas hacia un mejor gobierno

Comité impulsor



CIES
consorcio de investigación
económica y social

**CENTRO DE
INVESTIGACIÓN**



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**



**60
AÑOS** IEP
INSTITUTO DE
ESTUDIOS
PERUANOS

IPE INSTITUTO
PERUANO
DE ECONOMÍA



**GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS
PUCP**

Aliados estratégicos

Con el apoyo de



Acuerdo Nacional
Unidos para crecer

**COALICIÓN
CIUDADANA**



CONCYTEC
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA,
TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN



UNIÓN EUROPEA



cooperación
alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT



Implementada por
giz
GIZ - German Development Cooperation



GRUPO BANCO MUNDIAL



Embajada Británica
Lima



CONFIEP

Editora Perú

**EMPRESARIOS
POR LA
INTEGRIDAD**

eshoy



UNIÓN EUROPEA

IDRC - CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada



SBG SWISSBETTERGOLD



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en el Perú
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



Mesa de Concertación
para la Lucha contra la Pobreza



Proetica
CAPÍTULO PERUANO DE
TRANSPARENCY INTERNATIONAL



**GRUPO
Propuesta
CIUDADANA**



TRANSPARENCIA



IPYS
INSTITUTO PRENSA Y SOCIEDAD



NDI
INSTITUTO
NACIONAL
DEMOCRATA



iila
Organización Internacional Ibero-latinoamericana



AVSI
People for development



fiap