PERÚ
DEBATE 2026



2. FORTALECIENDO LAS POLÍTICAS SOCIALES

2.5 GOBERNANZA MIGRATORIA INTEGRAL EN EL PERÚ: ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL, SEGURIDAD HUMANA Y ENFOQUE DE DERECHOS

Nancy Arellano, Matthew Bird y Feline Freier
Cátedra de Migraciones de la Universidad del Pacífico (UP)

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

Gobernanza migratoria integral en el Perú: articulación institucional, seguridad humana y enfoque de derechos

Proyecto Perú Debate 2026: propuestas hacia un mejor gobierno

Comité impulsor:

Consorcio 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, octubre de 2026

Coordinación: Claudia Zarzosa

Edición y corrección de estilo: Lucero Ascarza

Ilustraciones: Allen Ladd

Diseño y diagramación: Agustin Portalatino

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N.° de depósito legal:

Esta publicación contó con el acompañamiento técnico de la cooperación alemana el desarrollo en el marco del trabajo conjunto por promover respuestas más inclusivas y con enfoque de derechos, y se concretó para este documento mediante la revisión técnica y la formulación de aportes para enriquecer su contenido. Esta iniciativa forma parte del Programa Perú Social, de la Unión Europea, orientado a contribuir al fortalecimiento de sistemas de protección social e inclusión laboral. El Programa Perú Social se implementa en el marco del Programa SI Frontera, de la cooperación alemana para el desarrollo, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Contenido

Presentación 4
Resumen 5
Introducción 6
1. Diagnóstico de la situación actual 6
2. Opciones de política 18
3. Identificación de los costos y beneficios de las opciones de política 24
4. Objetivos específicos 30
5. Obstáculos para la implementación de la política seleccionada 33
6. Recomendaciones para la implementación de la política propuesta 38
7. Hoja de ruta 40
8. Referencias bibliográficas 44

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, agosto de 2026

Javier Portocarrero Maisch
Director ejecutivo CIES

Conoce más del proyecto aquí

GOBERNANZA MIGRATORIA INTEGRAL EN EL PERÚ: ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL, SEGURIDAD HUMANA Y ENFOQUE DE DERECHOS



Nancy Arellano
Cátedra de Migraciones de la Universidad del Pacífico (UP)



Matthew Bird
Cátedra de Migraciones de la Universidad del Pacífico (UP)



Feline Freier
Cátedra de Migraciones de la Universidad del Pacífico (UP)

Resumen

El presente documento propone la formulación de una Política Nacional Multisectorial de Movilidad Humana y Migración al 2040, orientada a transitar de un modelo centrado en el control fronterizo restrictivo hacia una gobernanza migratoria integral. A partir de un diagnóstico de la inserción de la población migrante y refugiada en el Perú, caracterizado por una alta informalidad laboral (88.6 %) y una marcada vulnerabilidad documental, se analizan tres opciones de política. Se selecciona la opción de gobernanza integral por su consistencia con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040 y los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Finalmente, se plantea una hoja de ruta estructurada en fases secuenciales orientadas a resultados, con metas e hitos de corto, mediano y largo plazo alineados a las fases de planeamiento del SINAPLAN para su implementación progresiva.

Palabras clave: Gobernanza migratoria, derechos humanos, inserción laboral, SINAPLAN, regularización migratoria

Introducción

En la última década, el Perú ha pasado de ser un país principalmente emisor de migrantes para convertirse en un espacio complejo de salida, tránsito, retorno y acogida de población extranjera, en particular de Venezuela. Esta transformación ha puesto a prueba la capacidad del Estado para garantizar los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción, de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales ratificados por el país.

La Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040 (PNMDH), aprobada mediante el Decreto Supremo N.° 018-2024-JUS, identifica como problema público central la desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas, lo que comprende de manera explícita a la población en movilidad humana (MINJUSDH, 2024). En ese marco, la migración debe abordarse como un asunto de derechos humanos, inclusión y gobernanza pública, y no solo como una materia de control fronterizo o administración de flujos.

Bajo esa lógica, la propuesta de este documento es la formulación de una Política Nacional Multisectorial de Movilidad Humana y Migración al 2040, con enfoque de gobernanza, articulación intersectorial y orientación a resultados. Esta política debe ser coherente con el SINAPLAN y con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) al 2050, que orienta al país hacia el pleno desarrollo de las personas, un territorio sostenible, la competitividad e innovación, y una democracia con un Estado efectivo al servicio de las personas (CEPLAN, 2021).

Al mismo tiempo, el país se encuentra en un proceso de alineamiento con los estándares de la OCDE y con la lógica del SINAPLAN, que exige políticas articuladas, evaluables y orientadas a resultados (OECD, 2016). Bajo ese estándar, la reforma de la política migratoria debe articular diagnóstico, objetivos, servicios, seguimiento y control de convencionalidad en una misma arquitectura institucional.

1. Diagnóstico de la situación actual

1.1. Transformación del panorama migratorio en el Perú

Durante buena parte del siglo XX, el Perú fue caracterizado como un país emisor de migrantes, con diásporas significativas en Estados Unidos, Europa y otros países de América Latina. En 2024 se estimó que más de 3.5 millones de peruanos residían

en el exterior, muchos de ellos en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y con inserción laboral precaria (INEI y Migraciones, 2024). Paralelamente, el país se ha consolidado como receptor de población extranjera: se calcula que entre 1.3 y 1.6 millones de personas de nacionalidad extranjera residen en el Perú, en su mayoría de origen venezolano, lo que equivale aproximadamente a un rango de entre el 3 % y el 4 % de la población total (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 2024; INEI, 2023).

Esta dinámica ha coincidido con un saldo migratorio negativo sostenido en los últimos años, entendido como la diferencia entre las entradas y salidas internacionales de nacionales; en ese periodo, el número de peruanos que salió del país ha sido superior al de quienes retornaron, mientras que el flujo de ingreso de población extranjera también se ha mantenido en niveles elevados (INEI y Migraciones, 2024). Este escenario no puede comprenderse sólo como un tránsito unidireccional de "país emisor" a "país receptor". Se trata de un sistema migratorio complejo en el que coexisten cuatro poblaciones interdependientes: peruanos en el exterior, extranjeros en el Perú, peruanos retornados y personas con intención de emigrar, cada una con vulnerabilidades y capacidades específicas (MRE, 2017).

Desde 2017, con la aprobación de la Política Nacional Migratoria (PNM) 2017-2025, el Perú formalizó una arquitectura de gobernanza migratoria organizada en cuatro ejes temáticos, orientada a atender a estas poblaciones y a coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria. Este enfoque ha permitido comprender la migración como un sistema dinámico que trasciende los flujos de entrada y salida, incorporando trayectorias, ciclos migratorios y efectos acumulativos sobre el desarrollo nacional. Sin embargo, su diseño todavía no ha logrado consolidarse plenamente en un sistema transversal de políticas sectoriales capaz de traducir los postulados conceptuales en servicios y resultados verificables, en el marco de una cadena de valor público alineada con el SINAPLAN (CEPLAN, 2024).

1.2. Marco normativo e institucional de la política migratoria

1.2.1. Base constitucional e internacional

La Constitución Política del Perú (1993) establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, y que es deber primordial de este garantizar la plena vigencia de los derechos humanos (artículos 1 y 44). Asimismo, reconoce el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, a no ser discriminada por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole, y a elegir su lugar de residencia, transitar por el territorio nacional, salir de él y entrar en él, salvo las limitaciones previstas por la Constitución y la ley (artículo 2). La Cuarta Disposición Final y Transitoria dispone, además, que las normas relativas a los derechos y las libertades deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacionales sobre la materia ratificados por el Perú.

En materia migratoria, resultan especialmente relevantes la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo de San Salvador y la jurisprudencia interamericana[1], en particular. Estos instrumentos obligan al Estado peruano a prevenir prácticas discriminatorias, detenciones arbitrarias, expulsiones colectivas y restricciones desproporcionadas al ejercicio de derechos por razón de la condición migratoria (Corte IDH, 2003, 2014; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015/2017).

1.2.2. Políticas nacionales y sistema de planeamiento

En el plano interno, la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040 (PNMDH) constituye el instrumento rector en materia de derechos humanos (MINJUSDH, 2024). Su formulación se inserta en el SINAPLAN y responde a la necesidad de articular las políticas nacionales y planes estratégicos bajo una lógica de resultados, seguimiento y evaluación (MINJUSDH, 2024; CEPLAN, 2024). Esta política define como problema público la "desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio pleno de los derechos de las personas" y orienta la acción estatal hacia el fortalecimiento de la igualdad sustantiva y la reducción de barreras de acceso a derechos para grupos de especial protección.

Complementariamente, la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030 (PNDIS) adopta un enfoque multidimensional de la exclusión social y de la pobreza, y articula la intervención de varios sectores del Estado para ampliar capacidades, oportunidades y bienestar a lo largo del ciclo de vida (MIDIS, 2023). Esta visión se integra con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (PEDN), cuyo Objetivo Nacional 1 busca alcanzar el pleno desarrollo de las capacidades de las personas sin dejar a nadie atrás, en coherencia con la Agenda 2030 y con una visión de largo plazo para el país (CEPLAN, 2021). Desde esta perspectiva de desarrollo, la movilidad humana deja de ser un fenómeno periférico o meramente administrativo y pasa a ser un componente transversal del bienestar territorial.

De acuerdo con la Guía de Políticas Nacionales (actualizada al 2024) de CEPLAN, la formulación de políticas debe partir de una identificación clara del problema público, apoyarse en evidencia y establecer una cadena de valor público que vincule la situación actual con la decisión estratégica, los lineamientos y los servicios (CEPLAN, 2024). A su vez, el estudio de la OCDE sobre gobernanza pública en el Perú sostiene que el país debe "superar la fragmentación institucional y los silos ministeriales y avanzar hacia una coordinación más robusta de todo el gobierno liderada por el centro de gobierno" (OECD, 2016, p. 3). En consecuencia, la migración no puede tratarse como un asunto estrictamente sectorial, sino como un problema público complejo que exige articulación horizontal, coordinación vertical y una lógica de intervención orientada a resultados (CEPLAN, 2024; OECD, 2016).

[1] Caso Vélez Loor vs. Panamá, Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana, Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana, las opiniones consultivas OC-18/03, OC-21/14 y OC-25/18, entre otros pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

La Política Nacional Migratoria 2017-2025 se insertó en este marco como una política multisectorial de alcance obligatorio para las entidades del Estado en el ámbito de sus competencias. Su propósito fue orientar la acción pública frente a una realidad migratoria compleja, pero su diseño corresponde a un ciclo de planeamiento previo a la actualización metodológica del SINAPLAN, por lo que su lectura actual debe hacerse a la luz de los criterios vigentes de articulación, coherencia y resultados.

1.2.3. Actores institucionales, mandatos y límites de articulación

La gobernanza migratoria peruana involucra a múltiples actores con mandatos concurrentes y, en algunos casos, superpuestos, entre ellos el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), en su rol de conducción política y protección internacional; la Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones), como autoridad migratoria interna; la Comisión Especial para los Refugiados; los ministerios del Interior, de Justicia y Derechos Humanos, de Salud, de Educación, de Trabajo y Promoción del Empleo, de Desarrollo e Inclusión Social; y los gobiernos regionales y locales (MRE, 2017; Vallejo Martell, 2015).

Esta configuración responde a la transversalidad de la movilidad humana; sin embargo, también ha producido una arquitectura de gestión fragmentada, con asimetrías de capacidad institucional, dificultades de coordinación intersectorial, problemas de interoperabilidad de datos y debilidad en la trazabilidad de resultados. Esta falta de interoperabilidad técnica y de integración de sistemas de información –especialmente entre la base de datos de solicitantes de refugio administrada por la Comisión Especial para los Refugiados y los registros de Migraciones– debilita la continuidad de las intervenciones en el territorio, genera retrasos en la emisión de documentos de identidad y afecta el ejercicio de derechos, especialmente allí donde la capacidad institucional es desigual entre sectores y niveles de gobierno.

Una iniciativa para superar esta fragmentación institucional fue la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), creada como una comisión multisectorial permanente adscrita al MRE "con el objeto de coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria" (MRE, 2017, p. 26). Su estructura –Pleno, Presidencia, Secretaría Técnica, grupos de trabajo, subgrupos y comisiones de apoyo– confirma su relevancia como mecanismo de articulación horizontal; no obstante, su mandato original fue el de coordinar el esfuerzo interinstitucional, y no el de ejercer la rectoría del ciclo completo de política pública en el sentido que hoy exige el SINAPLAN (MRE, 2017; CEPLAN, 2024). La evidencia documental muestra, además, que la MTIGM funcionó como un espacio de producción de lineamientos técnicos, estrategias, protocolos, planes de difusión y matrices de indicadores, con una lógica de implementación gradual por grupos de trabajo y con apoyo de la cooperación internacional (MRE, 2017; Vallejo Martell, 2015).

Esa fortaleza operativa fue relevante para ordenar un campo de política todavía incipiente; sin embargo, no resolvió por sí sola la dispersión normativa ni las brechas de interoperabilidad entre sectores y territorios. Por ello, metodológicamente resulta más preciso afirmar que existe un desfase normativo y metodológico entre

una estructura de coordinación creada antes de la reforma del planeamiento estratégico y el modelo de política pública que hoy exige mayor integración entre diagnóstico, objetivos, indicadores, seguimiento, evaluación e interoperabilidad de la información.

1.3. Un modelo centrado en el control de fronteras y sus efectos

La respuesta estatal al nuevo contexto migratorio ha estado marcada por una progresiva securitización[2] de la migración. Desde 2017, el marco normativo nacional ha reforzado de manera constante el control de ingreso, permanencia y salida, así como los mecanismos de sanción y expulsión, a través del Decreto Legislativo N.° 1350 (Presidencia de la República, 2017), el Decreto Legislativo N.° 1582 (Presidencia de la República, 2023) y las modificaciones introducidas mediante los Decretos Legislativos N.° 1719 (Presidencia de la República, 2026a) y N.° 1720 (Presidencia de la República, 2026b). En particular, el Decreto Legislativo N.° 1582 introdujo un procedimiento sancionador especial de expulsión acelerada en supuestos de ingreso irregular o afectación del orden público, mientras que las reformas publicadas el 7 de febrero de 2026 profundizaron esta orientación securitaria al exigir el registro presencial obligatorio de solicitantes de refugio (Presidencia de la República, 2026a) y la verificación y validación obligatoria de identidad ante entidades públicas y privadas, incluyendo el sistema financiero (Presidencia de la República, 2026b).

Como reconoce la propia autoridad migratoria, estas reformas buscan fortalecer el control de la permanencia extranjera y aplicar sanciones administrativas céleres. Sin embargo, en la práctica incrementan la carga de cumplimiento para las personas con vulnerabilidad documental. Los procedimientos administrativos suelen exigir pagos de multas acumuladas, tasas elevadas, el uso exclusivo de formularios digitales y plazos estrictos para realizar el cambio de calidad migratoria o prorrogar la permanencia. Esto puede producir una irregularidad inducida en personas que ingresaron o residían de forma regular en el territorio, al quedar en situación irregular debido a la complejidad del trámite, los costos asociados y la limitada accesibilidad de la información administrativa.

Conforme al derecho internacional de los derechos humanos, la condición migratoria no puede ser utilizada como fundamento automático para restringir derechos fundamentales porque ello vulneraría el principio de no discriminación. En el caso peruano, la coexistencia de estas medidas restrictivas con las obligaciones internacionales genera tensiones que no han sido resueltas en el diseño de la Política Nacional Migratoria 2017-2025, la cual fue concebida antes de la masificación de los flujos y careció de una arquitectura multisectorial con capacidad de respuesta integral.

[2] Enfoque político discursivo que considera a la migración como una amenaza a la seguridad nacional y, por ende, a la población migrante y en situación irregular como un riesgo para la estabilidad del Estado.

1.3.1. Regularización y estatus legal

Uno de los principales desafíos del sistema migratorio peruano radica en el acceso efectivo a la regularización. Tradicionalmente, este problema ha sido abordado desde una lógica binaria que distingue de forma tajante entre población regular e irregular; sin embargo, esta clasificación resulta limitada para capturar la complejidad de las trayectorias migratorias y de los procesos administrativos que las acompañan. En la práctica, existe un continuo de vulnerabilidad documental que abarca desde personas sin ningún tipo de identificación hasta aquellas que, aun contando con un estatus legal, enfrentan barreras para su reconocimiento efectivo por parte de las instituciones públicas y privadas. Este fenómeno genera subregistro, restringe el acceso a servicios básicos y dificulta la planificación de políticas públicas basadas en evidencia.

La regularización no es un acto único, sino un proceso que comprende el ingreso, la permanencia, la renovación, el cambio de calidad migratoria y, en algunos casos, el tránsito hacia figuras de residencia más estables. La información oficial provista por la ENAHOPV de 2024 aporta evidencia útil sobre la fragilidad de este estatus: en las ocho ciudades de estudio, el 61 % de la población venezolana contaba con carné de extranjería vigente y el 20.8 % con el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP) vigente, mientras que un significativo 13.9 % carecía de cualquier tipo de permiso migratorio (INEI y Migraciones, 2024). Entre quienes se encontraban sin permiso, las principales razones declaradas fueron no contar con la documentación requerida (33.4 %) y problemas económicos o multas acumuladas no canceladas (33.2 %). Esta evidencia demuestra que la irregularidad es, en gran medida, el resultado de barreras materiales y administrativas que interrumpen la continuidad documental de las personas en el territorio.

1.3.2. Barreras y riesgos detectados

La regularización enfrenta barreras complejas, como los altos costos económicos y requisitos de difícil cumplimiento[3], entre ellos la presentación de pasaportes vigentes o certificados de antecedentes penales de difícil obtención en los países de origen. A ello se suma la falta de canales de información claros, oportunos y culturalmente comprensibles, lo que incrementa la probabilidad de error, retraso o abandono del trámite. Estas barreras no solo encarecen el proceso, sino que producen riesgos institucionales y sociales severos: aumentan la informalidad laboral, dificultan la afiliación a los servicios de salud y educación, y empujan a parte de la población migrante hacia circuitos de intermediación informal o redes de explotación.

La evidencia disponible sugiere, además, que los periodos prolongados de irregularidad documental generan efectos de cicatrización (*scarring effects*)[4], los

[3] Los costos de regularización deben leerse en dos niveles. Por un lado, los costos directos de los trámites ante el Estado peruano suelen ser relativamente bajos o estandarizados en comparación con otros países; por otro, los costos indirectos pueden ser muy altos para la población venezolana, debido a la dificultad para obtener documentos del país de origen, a la ausencia de servicios consulares venezolanos plenamente operativos en el Perú y a los costos de traslado, espera y acceso digital que ello implica.

[4] La expresión *scarring effects* alude a los daños persistentes que un periodo prolongado de precariedad o exclusión deja sobre las trayectorias laborales y sociales de una persona, incluso cuando la condición inicial se corrige posteriormente.

cuales merman la capacidad de integración socioeconómica a largo plazo, incluso después de una eventual regularización. Desde el punto de vista de la gestión pública, esto significa que la regularización no puede depender únicamente de trámites digitales o de requisitos documentales estandarizados. El sistema requiere una estrategia de orientación, asistencia y simplificación que reduzca los costos de transacción para el usuario y reconozca la asimetría de información que afecta a quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad[5].

En ese sentido, el Decreto Legislativo N.° 1719, promulgado el 6 de febrero de 2026, constituye una respuesta parcial a los problemas de trazabilidad e identificación al exigir que las solicitudes de refugio se presenten de forma presencial ante Migraciones y que los solicitantes registren obligatoriamente sus datos biométricos[6]. Por su parte, el Decreto Legislativo N.° 1720 establece la obligatoriedad de que las entidades públicas y privadas validen la identidad de los extranjeros que acceden al sistema financiero mediante los mecanismos de verificación autenticados por la autoridad migratoria (Presidencia de la República, 2026b). Si bien en el marco de la aprobación de medidas recientes que buscan fortalecer la seguridad ciudadana e interoperabilidad de datos –Decretos Legislativos N.° 1719 y 1720– podrían haber algunos avances en relación con la acreditación de identidad, se requiere que el Estado active, de forma paralela, rutas de regularización accesibles y consistentes con el principio de igualdad sustantiva, removiendo barreras administrativas injustificadas que perpetúan la exclusión de las poblaciones en movilidad humana[7].

1.4. Perfil de la población migrante y enfoque de derechos

El diseño y la implementación de una política pública efectiva exigen partir de un diagnóstico empírico del perfil socioeconómico de la población usuaria. La información provista por el INEI, a través de la ENAHOPV, revela brechas persistentes de integración estructural en el territorio. Estas brechas limitan el ejercicio efectivo de los derechos humanos y merman la capacidad del Estado para capitalizar el potencial económico de la movilidad humana.

[5] Aunque ciertas calidades migratorias o permisos temporales permiten la permanencia regular, su relación con el acceso al trabajo formal no es uniforme. En particular, el régimen aplicable a personas con carné temporal migratorio o con Permiso Temporal de Permanencia ha mostrado, en la práctica, restricciones o ambigüedades sobre la habilitación laboral, mientras que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha señalado en sus servicios de reinserción laboral que extranjeros y peruanos pueden ser atendidos para facilitar su reinserción, lo que evidencia una tensión entre el régimen migratorio y el régimen laboral que debe ser abordada en el apartado de inclusión económica.

[6] El Decreto Legislativo N.° 1719 modifica la Ley N.° 27891, Ley del Refugiado, con el objeto de "fortalecer las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y asegurar el uso debido de la figura del refugiado" (Presidencia de la República, 2026a). Sus principales disposiciones son cuatro: (i) el registro obligatorio de información personal y biométrica de los solicitantes de refugio, a fin de verificar identidades, prevenir suplantaciones y mejorar la detección de riesgos vinculados a la seguridad interna; (ii) la integración de dicha información al Registro de Información Migratoria (RIM), consolidándose en una base interoperable con otras entidades del Estado; (iii) la obligatoriedad de presentar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado de manera presencial ante Migraciones; y (iv) la improcedencia de la solicitud de refugio para personas sujetas a un Procedimiento Administrativo Sancionador Especial Excepcional (PASEE) (Superintendencia Nacional de Migraciones, 2026). Adicionalmente, se establece un plazo de diez días hábiles para la evaluación prioritaria de determinadas solicitudes. Desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos, estas medidas han generado observaciones técnicas: el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP señala que se configura en la región "una marcada tendencia hacia el endurecimiento de las políticas migratorias, lo que se ha visto reflejado en la proliferación de normas que priorizan el control estricto de los flujos migratorios, cierran mecanismos de regularización, y favorecen las [medidas sancionadoras]" (Chávez y Pulido, 2026). En consecuencia, la evaluación de este decreto exige no solo medir su impacto en la trazabilidad institucional, sino también verificar su compatibilidad con los estándares de la Corte IDH en materia de no devolución, debido proceso y acceso efectivo a la protección internacional (Corte IDH, OC-18/03, 2003; Corte IDH, Vélez Loor vs. Panamá, 2010).

[7] De acuerdo con el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, el principio de no devolución (*non-refoulement*) tiene carácter vinculante y prohíbe al Estado expulsar o devolver a una persona a territorios donde su vida o libertad corran peligro. Las modificaciones del Decreto Legislativo N.° 1719 deben interpretarse bajo el control de convencionalidad de este principio.

1.4.1. Integración laboral

El mercado laboral peruano, caracterizado por una informalidad que afecta estructuralmente a más de siete de cada diez trabajadores nacionales, actúa como un espacio de precarización para la población en movilidad humana. Según los datos de la ENAHOPV, el 88.6 % de los trabajadores venezolanos se desempeña en la informalidad laboral, con un ingreso promedio mensual de S/ 1,484, en condiciones que reflejan la prevalencia de contratos verbales o temporales, ausencia de protección social y jornadas de trabajo prolongadas.

Esta inserción informal se encuentra estrechamente vinculada a barreras normativas e institucionales rígidas. En primer lugar, la cuota de contratación de extranjeros regulada por el Decreto Legislativo N.° 689 establece topes restrictivos (máximo 20 % del personal y 30 % de la planilla de remuneraciones), lo que genera un desincentivo estructural para la formalización en empresas de mediana y gran escala. En segundo lugar, la discontinuidad jurídica de los permisos temporales (como el CPP) interrumpe la estabilidad contractual. Al no ser renovables indefinidamente ni asegurar una transición fluida hacia calidades migratorias de residencia, la pérdida de vigencia del documento extingue automáticamente el vínculo laboral formal. De este modo, los trabajadores se ven empujados a ciclos repetitivos de informalidad o subempleo.

Esta precariedad se traduce en una marcada vulnerabilidad material. La vulnerabilidad monetaria –definida como la probabilidad de recaer en situación de pobreza ante choques económicos exógenos como enfermedades, desempleo o inflación– alcanza un preocupante 33.7 % entre los hogares migrantes, frente al 24.8 % observado en la población peruana. De acuerdo con la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030 (PNDIS), esta exclusión multidimensional impide que los hogares conviertan sus capacidades en bienestar efectivo debido a la falta de redes de apoyo locales y a la fragilidad de su estatus legal.

En este contexto, el principal costo de oportunidad para el desarrollo nacional es el desaprovechamiento de capital humano, conocido en la literatura científica como "desperdicio de cerebros" (*brain waste*)[8]. A pesar de que entre el 36.2 % y el 44 % de los inmigrantes venezolanos posee educación superior técnica o universitaria completa, únicamente el 7.8 % ha logrado obtener el reconocimiento y la revalidación formal de sus títulos profesionales en el territorio peruano.

La investigación económica de Groeger, León-Ciliotta y Stillman (2024) aporta evidencia empírica que desmitifica los efectos negativos de la movilidad humana en el mercado local. De acuerdo con los autores, los flujos de inmigrantes calificados venezolanos han generado impactos positivos en las economías locales de acogida, incrementando los ingresos y los niveles de empleo de la población nativa peruana, y reduciendo las tasas de criminalidad reportadas en las provincias con mayor recepción[9]. En consecuencia, remover las barreras normativas de revalidación

[8] El concepto de *brain waste* o "desperdicio de cerebros" describe el fenómeno económico y social por el cual profesionales con educación superior o especialización técnica desempeñan empleos de baja calificación que no guardan correspondencia con sus competencias y credenciales académicas. En el ámbito migratorio, este desajuste es catalizado por barreras de convalidación burocrática e inestabilidad documental.

[9] En la metodología de variables instrumentales utilizada por Groeger, León-Ciliotta y Stillman (2024), los autores emplean una estrategia de variables instrumentales basada en la interacción de los choques de empuje exógenos desde Venezuela (colapso humanitario y político) con los asentamientos históricos tempranos y la distancia geográfica para resolver el problema de endogeneidad y el sesgo de autoselección territorial de los flujos migratorios, logrando aislar un efecto causal de la inserción laboral sobre la reducción del crimen local.

académica e inserción laboral no solo favorece la inclusión del migrante, sino que cataliza un retorno positivo en términos de productividad laboral, consumo formal, recaudación fiscal y crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI).

1.4.2. Integración social

Las condiciones de vulnerabilidad documental e informalidad económica se intersectan de manera directa con las barreras de acceso a los servicios públicos fundamentales, contraviniendo el enfoque de derechos de la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040 (PNMDH). En el ámbito de la salud, solo el 49.1 % de la población venezolana cuenta con algún tipo de cobertura de aseguramiento médico, concentrada principalmente en el Seguro Integral de Salud (SIS), según la ENAHOPV 2024.

La limitada cobertura fomenta dinámicas de exclusión sanitaria. El 44 % de las personas migrantes prefiere recurrir a la automedicación en farmacias o boticas antes que acudir a los establecimientos del primer nivel de atención del Ministerio de Salud. Dicha autoselección responde al temor a la discriminación por motivos de nacionalidad, al desconocimiento de los procedimientos administrativos de afiliación y al temor a que la irregularidad documental sea denunciada ante las autoridades de control. La exclusión es especialmente crítica para mujeres gestantes y menores durante sus primeros mil días de vida, periodos clave para el desarrollo humano donde el control de convencionalidad exige una protección de salud reforzada y universal.

En el sistema de educación básica regular, la matrícula escolar de menores venezolanos alcanzó el 65 % en 2022; sin embargo, la tasa de deserción registrada llegó al 20 %, una cifra que contrasta drásticamente con el aproximado 3 % registrado en el alumnado peruano. La interrupción de las trayectorias educativas se asocia a la exigencia de documentos escolares legalizados y apostillados de difícil obtención, a la discriminación en los entornos escolares y a la necesidad de que los adolescentes se incorporen tempranamente al mercado laboral informal para complementar el ingreso familiar.

En tal escenario, se produce una “desprofesionalización generacional”. A pesar de que los padres y madres migrantes poseen un elevado perfil académico, la falta de regularidad jurídica y las barreras de convalidación impiden que sus hijos accedan a la educación superior técnica o universitaria, limitando la movilidad social intergeneracional y empujando a los hogares calificados a reemigrar a terceros países en búsqueda de mejores condiciones de desarrollo.

1.4.3. Vivienda y dimensión urbana de la migración

La migración internacional en el Perú es un fenómeno eminentemente urbano, con una concentración asimétrica en Lima Metropolitana y el Callao. De acuerdo con la ENAHOPV, el 95.9 % de los hogares venezolanos reside en viviendas de alquiler y el

14.7 % de esta población habita en condiciones de hacinamiento severo (más de tres personas por habitación).

Esta alta dependencia del mercado de alquiler informal, donde no se exigen contratos escritos ni se registran garantías legales, expone a las familias a desalojos arbitrarios, sobrecostos y condiciones habitacionales precarias. La segregación territorial resultante sitúa a las poblaciones migrantes en las periferias urbanas con déficit de acceso a servicios de agua potable, saneamiento y transporte formal. Esta precariedad habitacional no solo afecta la salud familiar, sino que debilita el acceso a empleos formales estables y consolida dinámicas de marginación espacial que dificultan la cohesión comunitaria.

1.4.4. Enfoque interseccional, vulnerabilidad social y protección especial

De conformidad con los criterios de la PNMDH al 2040 y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), la vulnerabilidad social no es una característica biológica o individual, sino una condición multidimensional y relacional que se intensifica cuando convergen múltiples factores de exclusión. Un análisis interseccional[10] revela que las barreras del entorno no impactan con la misma intensidad a toda la población en movilidad humana. Las mujeres, la niñez, la adolescencia, los hogares monoparentales y las personas en situación de irregularidad documental soportan de manera desproporcionada los costos de la exclusión institucional.

Las mujeres migrantes enfrentan mayores cargas asociadas a las tareas de cuidado no remuneradas, menores salarios y una marcada exposición a la violencia basada en género. El incremento de la violencia física, psicológica y sexual contra mujeres extranjeras en el territorio nacional se refleja en el aumento de casos atendidos por los Centros Emergencia Mujer (CEM), registrándose 1490 casos en 2020 y 2435 casos en 2021, con una abrumadora presencia de víctimas de nacionalidad venezolana.

El Informe Defensorial N.° 006-2023-DP-ADM de la Defensoría del Pueblo documenta de forma detallada las barreras de acceso a la justicia que afectan a este grupo. Entre los principales obstáculos destacan la exigencia ilegal de documentos de identidad vigentes por parte de los operadores policiales y judiciales para registrar las denuncias, el trato discriminatorio basado en estereotipos de género y nacionalidad, y el temor generalizado de las víctimas a ser expulsadas del país si acuden a las comisarías a denunciar a sus agresores. De este modo, la irregularidad inducida por el propio aparato estatal bloquea los canales de protección frente a la violencia familiar y de género, perpetuando un estatus de exclusión ciudadana y precarización de la vida de las mujeres en el territorio peruano.

[10] El enfoque interseccional, acuñado originalmente en el ámbito de los estudios de género y adaptado de manera obligatoria en la formulación de las políticas públicas peruanas a través del Objetivo Prioritario 1 de la PNMDH al 2040, examina cómo múltiples categorías sociales –como el género, la nacionalidad, la etnicidad, la edad y el estatus documental– interactúan simultáneamente para crear sistemas de discriminación y opacidad estructural diferenciados.

1.5. Percepción pública, discriminación y xenofobia

Las actitudes hacia la población en movilidad humana en el Perú han experimentado un agudo proceso de deterioro en la última década. De acuerdo con el *Migrant Acceptance Index*[11] (Índice de Aceptación de Migrantes) de la encuestadora global Gallup, el puntaje de aceptación social del Perú sufrió la caída más pronunciada de América Latina en dicho periodo, al descender de un nivel de 6.33 en 2016 a 3.61 en 2019. Este desplazamiento de la tolerancia hacia el rechazo no constituye un fenómeno espontáneo ni fortuito; por el contrario, se inserta sobre condiciones estructurales preexistentes en el país de acogida, tales como una alta informalidad laboral, una persistente saturación de los servicios públicos de salud y educación, y una marcada desconfianza ciudadana hacia la eficacia de las instituciones estatales. En este entorno frágil, diversos actores de la esfera mediática y política instrumentalizaron las ansiedades colectivas mediante la construcción de un «pánico migratorio», reconfigurando discursivamente la migración como una amenaza existencial para el orden interno y la estabilidad económica (GTRM, 2024; Solís, 2022).

Para comprender la raíz de esta hostilidad, resulta indispensable incorporar la categoría de "adiaforización" propuesta por Zygmunt Bauman (2005), que refiere al proceso mediante el cual determinados sistemas sociales, mediáticos o burocráticos sustraen los actos humanos del ámbito de la evaluación moral, despojando a las personas de su condición de prójimos y transformándolas en categorías impersonales o abstracciones ("amenazas", "riesgos", "costos"). Al deshumanizar al otro, convirtiéndolo en un elemento ajeno en lugar de un semejante con quien empatizar, se suspende la responsabilidad ética colectiva.

En el contexto peruano, este fenómeno se materializa en la criminalización discursiva de la migración venezolana desde los formadores de opinión pública: autoridades y medios de comunicación. Un diagnóstico sistemático de la prensa escrita local publicado por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y la Universidad del Pacífico reveló que el 44 % de las noticias sobre la diáspora asocia el fenómeno migratorio con algún tipo de problema o conflicto nacional (Freier et al., 2021). Dentro de esta cobertura problemática, el encuadre mediático que vincula directamente a esta población con la delincuencia y la inseguridad representa el 26 %, consolidándose como la narrativa negativa más recurrente de los medios analizados. Este sesgo de representación contrasta severamente con la vulnerabilidad de la propia población migrante ocupada, cuya tasa de informalidad laboral alcanza un alarmante 88.6 %, limitando drásticamente sus oportunidades de inserción formal y exponiéndola a la precariedad (INEI, 2024). De este modo, el proceso de adiaforización inmuniza moralmente a la sociedad de acogida, legitimando el trato hostil, la exclusión residencial y la explotación laboral bajo una aparente lógica de autoprotección, lo que neutraliza cualquier atisbo de solidaridad hacia el dolor de las familias en situación de movilidad.

[11] El *Migrant Acceptance Index* de Gallup es un indicador estandarizado que mide la aceptación de las personas migrantes a partir de tres preguntas sobre su convivencia social: si vivir en el país, ser vecino y casarse con un miembro de la familia son cosas buenas o malas. El índice se construye sobre una escala de 0 a 9, donde los valores más altos indican mayor aceptación, y se aplicó en 138 países en 2016 y en Estados Unidos y Canadá en 2017, lo que permite comparaciones internacionales y temporales consistentes (Gallup, 2017, 2020).

Dicha negación moral convive con la conformación de lo que Guy Standing (2013) denomina el precariado. El precariado no constituye simplemente una clase trabajadora empobrecida, sino una clase en formación definida por la inestabilidad laboral sistemática, la ausencia de identidad profesional, la volatilidad de ingresos y, fundamentalmente, por tener una relación restrictiva con el Estado que Standing conceptualiza como el estatus de "*denizen*" o residente sin derechos plenos.

En el Perú, la población trabajadora venezolana personifica esta precariedad existencial. Como se mencionó, con una tasa de informalidad del 88.6 %, ingresos promedio que apenas rozan los S/ 1,484 y una inestabilidad legal inducida por permisos temporales de difícil renovación, el migrante queda despojado de sus derechos civiles, sociales y económicos, viéndose obligado a "suplicar" de forma constante la discrecionalidad administrativa para evitar la irregularidad o la expulsión.

La paradoja más crítica de este fenómeno radica en la competencia intraclase y el conflicto identitario que se genera entre el precariado extranjero y el precariado nacional de acogida. Como advierte Bauman en su análisis de la globalización, el precariado local –los ciudadanos peruanos empobrecidos, informales e inseguros que carecen de redes de protección frente a los choques económicos– experimenta un "alivio de estatus" al contrastar su posición de vulnerabilidad con la del inmigrante "sin papeles". Al carecer de seguridad material, el nacional vulnerable encuentra en su identidad nacional un último refugio de superioridad jurídica y moral frente al extranjero irregular, visto como un "otro".

Esta fractura social es capitalizada políticamente mediante la construcción del migrante como un "chivo expiatorio"[12]. Al atribuir de manera simplista y unívoca problemas estructurales complejos –como el crimen organizado, la precariedad del empleo y el colapso de los servicios públicos– a la población de origen extranjero, las élites políticas y mediáticas desvían la atención ciudadana de las fallas sistémicas del propio aparato estatal. Esto ocurre a pesar de que las investigaciones penitenciarias de Pezo Jimenez et al. (2025) y los estudios del Observatorio Nacional de Política Criminal (INDAGA) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2022) descartan una correlación entre el incremento de la inmigración y la victimización delictiva efectiva en el territorio nacional.

De acuerdo con el diagnóstico de la situación actual, las percepciones negativas[13] en el plano local se estructuran en torno a tres dimensiones críticas:

La criminalidad: Existe una brecha insalvable entre la representación subjetiva del delito y la victimización real. Las investigaciones especializadas del Observatorio INDAGA del Ministerio de Justicia confirman que la asociación automática entre la presencia de población venezolana y el incremento de las tasas de delincuencia carece de sustento empírico, evidenciando que las dinámicas de la criminalidad

[12] El concepto de *chivo expiatorio* en la criminología crítica y la sociología de la desviación describe el proceso sociopolítico mediante el cual se atribuyen de manera simplista y unívoca problemas estructurales complejos (como la criminalidad organizada o el colapso de los servicios públicos) a un grupo minoritario y marginado, desviando la atención pública de las fallas sistémicas del propio aparato estatal.

[13] La percepción pública sobre la migración no equivale por sí sola a evidencia empírica sobre crimen, empleo o bienestar, sino que expresa marcos de interpretación social que pueden amplificarse por la cobertura mediática, el discurso político y la experiencia cotidiana de inseguridad. Por ello, en el análisis de xenofobia y discriminación conviene distinguir entre actitudes declaradas, prácticas de exclusión y resultados verificables, evitando convertir la percepción social en una prueba automática de causalidad (Morris, 2003; Herd & Moynihan, 2018).

responden a factores de marginalidad y debilidad estatal preexistentes, y no al flujo migratorio transfronterizo.

El impacto económico: A pesar de que la retórica proteccionista asume que la oferta laboral extranjera deprime los salarios nacionales y desplaza a los trabajadores locales, los estudios de economía aplicada revelan que la flexibilidad e informalidad del mercado laboral peruano han permitido absorber este flujo con efectos negativos nulos o acotados para los nativos, generando, por el contrario, retornos positivos de productividad en sectores que demandan capital calificado.

La exclusión social: El rechazo subjetivo se traduce en exclusión material y discriminación directa. La ENAHOPV revela que el 23.7 % de la población extranjera reportó haber experimentado discriminación directa en el último año, concentrada principalmente en el espacio público (transporte y calles) y en el trato con instituciones del Estado.

En este plano, la investigación de Groeger et al. (2024) aporta un hallazgo causal decisivo: la discriminación percibida por la población migrante se incrementa significativamente en aquellos territorios donde los mercados laborales informales locales son más débiles. Esto demuestra que la debilidad de la economía informal –que actúa habitualmente como amortiguador de la asimilación– eleva la fricción competitiva entre nativos y extranjeros, traduciéndose en una hostilidad social abierta, en la consolidación de la mixofobia[14] (el temor a mezclarse con el diferente) y en barreras de acceso residencial y laboral basadas puramente en criterios de nacionalidad. En consecuencia, desmantelar estas narrativas deshumanizadoras es una condición indispensable para que cualquier propuesta de gobernanza migratoria integral sea socialmente viable y logre restaurar la cohesión comunitaria en el territorio peruano.

2. Opciones de política

La formulación de alternativas de política pública debe partir de la relación de causalidad identificada en el diagnóstico. El problema público central de la movilidad humana en el Perú –caracterizado por la irregularidad inducida, la hiperinformalidad laboral, las escasas condiciones para la inserción plena del capital humano altamente calificado y las barreras de acceso a servicios esenciales– no puede ser resuelto mediante intervenciones fragmentadas o sectoriales[15].

[14] La mixofobia, concepto analizado por Bauman en sus estudios urbanos, se refiere al temor o repulsión a mezclarse con personas percibidas como diferentes, extrañas o impredecibles. En la dimensión residencial, se materializa en la segregación espacial, la hostilidad comunitaria en distritos periféricos y la construcción de barreras arquitectónicas o sociales de exclusión.

[15] El Análisis de Impacto Regulatorio *Ex Ante* (AIR *Ex Ante*), supervisado por la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) de conformidad con el Reglamento de la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria (Decreto Supremo N.° 023-2025-PCM), constituye el instrumento técnico obligatorio para que las entidades del Poder Ejecutivo demuestren, con base en evidencia, que la opción regulatoria propuesta es la que genera mayores beneficios sociales netos y menores costos de cumplimiento para los ciudadanos, incluyendo a los extranjeros en el territorio.

De conformidad con la Guía de Políticas Nacionales del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), la definición de las opciones de política exige construir una cadena de valor público coherente, donde se comparen alternativas viables para transformar la situación actual hacia el futuro deseado al 2040.

Sobre esta base teórica y metodológica, se presentan y evalúan tres opciones de política pública diferenciadas en su enfoque, su viabilidad y su alineamiento con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN).

2.1. Criterio metodológico para la selección

La selección de la opción recomendada se realiza mediante un análisis multicriterio. Para evitar una decisión basada solo en preferencia normativa, las alternativas se evalúan con cinco criterios: impacto sobre el problema público, viabilidad técnica, viabilidad política, sostenibilidad fiscal y alineamiento normativo-estratégico. Cada criterio se valora en una escala de 1 a 5, donde 1 representa desempeño muy bajo y 5 desempeño muy alto, y se asignan ponderaciones según su relevancia para la resolución estructural del problema migratorio.

Criterio	Peso	Justificación
Impacto estructural sobre el problema público	30 %	Es el criterio central, porque la política debe modificar causas y no solo síntomas.
Alineamiento normativo y estratégico	25 %	La política debe ser coherente con la PNMDH al 2040, el PEDN al 2050 y el SINAPLAN.
Viabilidad técnica e institucional	20 %	La solución debe ser implementable con capacidades estatales reales.
Sostenibilidad fiscal	15 %	La política debe ser financieramente viable en el mediano plazo.
Viabilidad política	10 %	La implementación requiere aceptación social y capacidad de articulación efectiva.

Esta ponderación privilegia el valor público y la consistencia de largo plazo por encima de la rentabilidad política inmediata. Por ello, la opción recomendada no es la que promete mayores señales de control en el corto plazo, sino la que mejor combina capacidad de transformación, factibilidad y coherencia institucional.

Opción 1: Control migratorio restrictivo

a. **Descripción.** Esta opción prioriza el control fronterizo, la fiscalización estricta de la permanencia y la aplicación expedita de sanciones y expulsiones a personas extranjeras en situación irregular. Su lógica se orienta a la seguridad ciudadana y a la preservación del orden público, con énfasis en la detección, detención y salida de personas migrantes que no cumplen los requisitos administrativos.

b. **Viabilidad técnica.** Es limitada en el mediano y largo plazo. Aunque existen avances en identificación biométrica para ciertos procedimientos migratorios, las capacidades operativas para fiscalizar frontera y territorio son insuficientes. La rigidez de requisitos, multas acumuladas y barreras administrativas tienden a inducir irregularidad, empujando a parte de la población hacia la clandestinidad y el subregistro, lo que reduce la trazabilidad estatal.

c. **Viabilidad política.** Es alta en el corto plazo, porque ofrece una respuesta visible ante la percepción de inseguridad y puede ser funcional a discursos que asocian migración con criminalidad. Sin embargo, su viabilidad disminuye en el mediano plazo, porque no resuelve la inserción económica ni la cohesión social, y termina profundizando tensiones territoriales.

d. **Alineamiento estratégico.** Es muy bajo. Esta opción atiende síntomas visibles, pero no modifica las causas estructurales del problema público. Por ello, resulta poco consistente con el SINAPLAN, con la PNMDH al 2040 y con la lógica de gobernanza integrada recomendada para el Perú.

e. **Ventaja principal.** Su fortaleza es la visibilidad política inmediata: transmite una señal de control y responde a presiones mediáticas o electorales de corto plazo.

f. **Costos y limitaciones.** Requiere gasto operativo sostenido en patrullaje, fiscalización y expulsión; además, eleva los incentivos para la clandestinidad y para redes ilícitas de tráfico, trata y explotación. Institucionalmente, debilita la trazabilidad estatal y reduce la utilidad de la información oficial, al desplazar a las personas hacia el subregistro. En términos de política pública, no corrige la irregularidad inducida, la informalidad laboral ni la fragmentación institucional.

Opción 2: Protección con enfoque humanitario

a. **Descripción.** Esta opción prioriza el acceso efectivo a salud, educación, asistencia social y mecanismos de protección especializada para personas migrantes y refugiadas en situación de vulnerabilidad, independientemente de su estatus documental. Su fundamento es la obligación estatal de proteger derechos y de asegurar un piso mínimo de dignidad para grupos de especial protección.

b. **Viabilidad técnica.** Es media-baja si se implementa de manera aislada. Su efectividad depende de la capacidad de absorción de los sistemas públicos de salud y educación, que ya presentan limitaciones estructurales de infraestructura, cobertura y gestión. Sin mecanismos complementarios de regularización e inserción laboral, la política puede concentrarse en la atención asistencial y no en la superación de las causas de la exclusión.

c. **Viabilidad política.** Es baja en el debate doméstico actual, porque suele percibirse como un juego de suma cero frente a la población nacional vulnerable. No obstante, cuenta con mayor respaldo de agencias de cooperación, organismos multilaterales y actores humanitarios. Su legitimidad pública mejora cuando se presenta como protección mínima indispensable y no como sustituto de una política de integración.

d. **Alineamiento estratégico.** Es medio-alto. Cumple con las obligaciones internacionales de derechos humanos y con la PNMDH al 2040, pero su articulación con el PEDN al 2050 y con la lógica de productividad, innovación y desarrollo territorial es incompleta si no se integra con políticas de empleo, regularización y gestión territorial.

e. **Ventaja principal.** Reduce daños humanitarios agudos y protege de manera reforzada a grupos de especial vulnerabilidad, especialmente mujeres, niñez y adolescencia.

f. **Costos y limitaciones.** Implica mayor gasto social directo y mayor presión sobre servicios públicos ya saturados. Si se implementa sin coordinación intersectorial ni enfoque productivo, puede consolidar dependencia asistencial y limitar su impacto transformador. En términos estructurales, no resuelve la informalidad laboral ni la fragmentación institucional.

Opción 3: Gobernanza migratoria integral

a. **Descripción.** Esta opción integra regularización accesible, inserción laboral formal, interoperabilidad de datos, coordinación intersectorial, enfoque territorial y cohesión social bajo una lógica de desarrollo con enfoque de derechos. Su propósito es intervenir sobre las causas estructurales del problema público y no solo sobre sus síntomas inmediatos.

b. **Viabilidad técnica.** Es alta, aunque exige inversión inicial. Se apoya en la modernización tecnológica, la simplificación administrativa y la interoperabilidad entre entidades públicas, lo que permite mejorar la trazabilidad, reducir la discrecionalidad y facilitar la regularización. Su implementación requiere capacidades institucionales sostenidas y una hoja de ruta clara de seguimiento y evaluación.

c. **Viabilidad política.** Es media-alta en el mediano plazo. Aunque demanda capital político y coordinación intersectorial, sus resultados contribuyen a desactivar las causas de la resistencia social porque formalizan la inserción, reducen la vulnerabilidad documental y mejoran la seguridad institucional. Su viabilidad mejora cuando se comunica como política de orden, desarrollo y seguridad humana, no como política de apertura indiscriminada.

d. **Alineamiento estratégico.** Es muy alto. Es la alternativa que mejor articula el SINAPLAN, la PNMDH al 2040, el PEDN al 2050 y el enfoque de gobernanza integrada recomendado para el Perú por el Banco Mundial (2023).

e. **Ventaja principal.** Su fortaleza es que interviene simultáneamente sobre regularización, formalización, trazabilidad estatal y cohesión social, generando retornos de mediano y largo plazo.

f. **Costos y limitaciones.** Requiere inversión fiscal inicial en interoperabilidad, biometría, regularización y asistencia técnica; también demanda una estrategia sostenida de legitimación pública. Sus beneficios son menos inmediatos que los de las opciones más restrictivas, pero más robustos y sostenibles.

Opción de política	Descripción	Ventajas e impactos potenciales	Limitaciones e impactos directos/ indirectos
Opción 1: Control migratorio restrictivo	Prioriza el fortalecimiento del control fronterizo, la fiscalización estricta de la permanencia y la aplicación rápida de sanciones y expulsiones en casos de irregularidad.	Genera una señal visible de control en el corto plazo, puede reducir temporalmente la percepción de desorden, y ofrece réditos políticos inmediatos en contextos de alta inseguridad percibida.	No corrige las causas estructurales de la irregularidad inducida ni de la informalidad laboral. Puede aumentar la clandestinidad, el subregistro y la vulnerabilidad documental, además de elevar incentivos para redes de trata, tráfico y explotación.
Opción 2: Protección con enfoque humanitario	Prioriza el acceso efectivo a salud, educación, asistencia social y mecanismos de protección especializada para personas migrantes y refugiadas en situación de vulnerabilidad, independientemente de su estatus documental.	Reduce riesgos humanitarios agudos, mejora el cumplimiento de obligaciones internacionales, fortalece la protección de grupos de especial protección y atenúa daños severos en mujeres, niñez y adolescencia.	Si se formula aislada, no resuelve la integración económica ni la fragmentación institucional. Puede presionar sistemas sociales ya saturados y generar dependencia asistencial si no se vincula con medidas de regularización e inserción productiva.
Opción 3: Gobernanza migratoria integral	Integra regularización accesible, inserción laboral formal, interoperabilidad de datos, coordinación intersectorial, enfoque territorial y cohesión social bajo una lógica de desarrollo con enfoque de derechos.	Interviene sobre causas estructurales, reduce la irregularidad documental, mejora la trazabilidad estatal, amplía la inserción laboral formal y permite aprovechar el capital humano migrante para el desarrollo nacional.	Requiere inversión inicial en interoperabilidad, capacidades técnicas y coordinación política sostenida. También demanda legitimidad social y una estrategia comunicacional persistente para sostener su implementación.

Para evitar decisiones basadas en preferencias subjetivas, la selección de la alternativa recomendada se realiza mediante un análisis multicriterio *ex ante*, el cual evalúa el desempeño de cada opción según la siguiente ecuación de ponderación de valor público esperado:

$$V_i = w_1 \cdot I_i + w_2 \cdot A_i + w_3 \cdot T_i + w_4 \cdot F_i + w_5 \cdot P_i$$

Donde:

- V_i representa el valor de selección final de la opción *i*.
- *Ii* representa el impacto estructural sobre el problema público asociado a un coeficiente de ponderación w_1 = 0.30 (30 % del peso total).
- A_i representa el alineamiento estratégico y normativo con el SINAPLAN (w_2 = 25 %).
- T_i representa la viabilidad técnica e institucional (w_3 = 20 %).
- F_i representa la sostenibilidad fiscal de mediano plazo (w_4 = 15 %).
- P_i representa la viabilidad política de la reforma (w_5 = 10 %).

Cada opción de política recibe una calificación de 1 a 5 en cada uno de los cinco criterios. Al multiplicar estas calificaciones por sus respectivos pesos y sumarlas, se obtiene el Valor Público Esperado (Vi). La alternativa que obtenga la puntuación ponderada más alta es la recomendada técnicamente para su aprobación.

Opción	Impacto estructural	Viabilidad técnica	Viabilidad política	Sostenibilidad fiscal	Alineamiento estratégico	Puntuación Ponderada Final
Control migratorio restrictivo	1	2	4	2	1	1.65
Protección de derechos con enfoque humanitario	3	3	2	2	4	3.00
Gobernanza migratoria integral	5	4	3	4	5	4.45

La evaluación comparativa confirma que la Opción 3 obtiene el mayor valor público esperado y articula protección, regularización e inclusión productiva, y por ello constituye la alternativa más robusta para una política migratoria de largo plazo.

Opción recomendada

La elección de esta alternativa se sustenta en la superación de los enfoques parciales. La evidencia criminológica provista por el Observatorio INDAGA (2022) demuestra que las medidas de control puramente punitivas y restrictivas no detienen los flujos fronterizos, sino que alimentan las economías ilegales de trata y tráfico de personas en las zonas de frontera. De forma paralela, la evidencia económica de Groeger, León-Ciliotta y Stillman (2024) revela que los flujos de migración calificada venezolana en el Perú generan externalidades positivas sobre los ingresos locales y la productividad del mercado de acogida. Sin embargo, este dividendo económico se ve anulado por un marco normativo desfasado y por barreras administrativas de revalidación académica que limitan la formalización de profesionales altamente calificados, confinándolos a la economía informal y al desperdicio de capacidades.

Por consiguiente, la gobernanza migratoria integral se selecciona como la opción preferente porque permite transitar del control punitivo y el asistencialismo fragmentado hacia un modelo estratégico de desarrollo nacional. Esta opción es la única alternativa capaz de articular de manera sostenible los compromisos de la adhesión del Perú a la OCDE con las metas de competitividad, inclusión social y control de convencionalidad contempladas en la planificación del Estado peruano al 2050.

3. Identificación de los costos y beneficios de las opciones de política

La evaluación de las opciones de política migratoria en el Perú requiere trascender el análisis de los costos e impactos presupuestales inmediatos, incorporando una lectura analítica de sus efectos dinámicos sobre el desarrollo económico, la cohesión social, la seguridad nacional y la capacidad institucional del Estado.

En el contexto peruano, este examen *ex ante* es especialmente crítico debido a la naturaleza estructural del mercado laboral informal, la presión sobre los servicios públicos esenciales y la histórica fragmentación de la coordinación intersectorial. Conforme a las directrices de la Guía de Políticas Nacionales del CEPLAN, la formulación de alternativas de solución debe garantizar una estricta correspondencia entre el problema público identificado, los objetivos estratégicos y los servicios públicos prestados. Asimismo, tal como lo establece el marco conceptual del Banco Mundial (2023), resulta indispensable diferenciar entre las tipologías de movilidad humana para diseñar respuestas regulatorias adaptadas a las habilidades específicas y los motivos del desplazamiento de la población.

Desde esta perspectiva técnico-institucional, la selección de la Opción 3, denominada Gobernanza migratoria integral, se sustenta en una lógica de inversión pública orientada a resultados y de mitigación de riesgos sistémicos. Esta alternativa constituye el único eje articulador capaz de armonizar de forma consistente los objetivos de largo plazo del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) al 2050 con los lineamientos sectoriales de la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos (PNMDH) al 2040, la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030 y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Lucha contra la Criminalidad 2026-2028.

A continuación, se expone de forma estructurada el análisis de impacto distributivo de cada opción, identificando sus costos, beneficios, así como los actores ganadores y perdedores bajo una perspectiva de economía política de la reforma.

Matriz de costo-beneficio

Opción	Costos	Beneficios	Ganadores	Perdedores
Control migratorio restrictivo. *Esta opción prioriza la securitización fronteriza, el endurecimiento normativo y los mecanismos de expulsión expeditivos*	1. Requiere altos costos fiscales directos para el patrullaje, la fiscalización militar fronteriza y los operativos de expulsión. 2. Incrementa sustantivamente los costos indirectos del Estado por la expansión de economías ilegales; las restricciones absolutas actúan como dinamizadoras logísticas de redes de tráfico de migrantes (coyotaje) y trata de personas. 3. Eleva los costos sociales por exclusión, la vulnerabilidad y el empujamiento a la clandestinidad. 4. Reducir el aprovechamiento productivo del capital humano calificado extranjero. 5. Desincentiva la formalización y distorsiona las estadísticas del mercado laboral. 6. Produce una pérdida crítica de la capacidad de "reciprocidad" en derecho internacional; el Estado debilita su posición geopolítica para exigir la protección de los más de 3.5 millones de peruanos en el exterior.	1. Genera un beneficio político inmediato pero efímero en la opinión pública, basado en la explotación de la percepción de control (rentabilidad narrativa). 2. Produce una reducción simbólica, cosmética y acotada de la sensación de desorden en espacios urbanos específicos (rentabilidad mediática). 3. Otorga un mayor control discursivo del fenómeno en el corto plazo, conteniendo los costos políticos electorales inmediatos de las autoridades de turno.	1. Actores políticos que instrumentalizan narrativas securitarias y discursos de mano dura para rentabilizar electoralmente el miedo. 2. Redes mediáticas sensacionalistas que capitalizan el morbo y el rating a través de narrativas estigmatizantes (60% de noticias centradas en crimen). 3. Redes criminales de trata y tráfico con un mercado cautivo de víctimas que no denunciarán abusos por pánico a la expulsión del país. 4. Economías de hiper-informalidad que lucran con el dumping laboral, explotando mano de obra indocumentada por debajo del sueldo mínimo legal.	1. El Sistema de Persecución Penal (Ministerio Público y PNP), cuyas capacidades operativas se saturan en detenciones administrativas en vez de concentrarse en la inteligencia criminal contra grandes bandas transnacionales. 2. Población migrante, expuesta a violencias institucionales, intrafamiliares, de género, extorsión y redes de trata. 3. El Estado, por la pérdida de trazabilidad, control territorial y nula recaudación fiscal formal. 4. El sector privado formal, por la contracción de la productividad laboral. 5. Población nacional vulnerable, por la competencia desordenada en el submercado informal donde el 88.6% de los extranjeros es forzado a refugiarse. 6. Peruanos en el exterior y sus familias dependientes del flujo de remesas de entrada (1.6% del PBI), ante el riesgo de represalias y desprotección soberana.
Protección de derechos con enfoque humanitario. *Prioriza el acceso universal a servicios públicos básicos (SIS, educación, programas asistenciales) basándose en el metaderecho de igualdad sustantiva*	1. Implica un incremento inmediato del gasto fiscal directo para expandir la cobertura de los servicios de salud y protección social general. 2. Presiona sistemas públicos con capacidades operativas e infraestructura crónicamente limitadas a nivel local. 3. Exige la estructuración de mecanismos complejos y rigurosos de focalización socioeconómica para evitar ineficiencias o filtraciones en la asignación presupuestal. 4. Genera una carga fiscal neta sin retorno productivo directo si se mantienen las barreras normativas (cuotas del D.L. 689) que bloquean la inserción en la economía formal de los beneficiarios.	1. Logra una reducción crítica de riesgos sanitarios y de exclusión extrema, mitigando indicadores de vulnerabilidad y deteniendo los *scarring effects* en las infancias. 2. Reduce vulnerabilidades sociales agudas, disminuyendo las tasas de mortalidad y morbilidad materna e infantil, y atenuando los riesgos de trata en comunidades vulnerables. 3. Fortalece el cumplimiento de los compromisos e instrumentos internacionales del Estado peruano. 4. Contribuye a la cohesión social local en el cortísimo plazo a nivel de asistencia básica de emergencia.	1. Población migrante en situación de extrema vulnerabilidad, mujeres gestantes y niños, niñas y adolescentes (NNA) que acceden a mínimos de protección. 2. Organizaciones de la sociedad civil, agencias de cooperación y organismos multilaterales, que validan sus mandatos de asistencia directa y articulan fondos humanitarios. 3. La posición del Estado peruano frente a los mecanismos de control e inspección de los comités convencionales internacionales.	1. El sector público sectorial (MINSA, MINEDU), que asume una alta presión fiscal concentrada en distritos con densidades críticas de acogida. 2. Población nacional vulnerable en distritos de acogida, que percibe la asignación de recursos públicos escasos como un juego de suma cero (riesgo de dumping social). 3. La Cohesión Social Territorial (erosión del pacto local), al exacerbarse dinámicas de aporofobia, discriminación estructural y conflictividad interna, un riesgo calificado como prioritario por el SINAPLAN hacia el 2035.

Matriz de costo-beneficio

Opción	Costos	Beneficios	Ganadores	Perdedores
Gobernanza migratoria integral. *Articula la regularización permanente, la interoperabilidad digital y la formalización económica masiva alineada a los estándares de la OCDE y el PEDN al 2050.*	1. Exige una inversión fiscal inicial para el despliegue de infraestructura tecnológica crítica (interoperabilidad de datos a través de la PIDE, enrolamiento biométrico en el RIM y emisión de Carné de Extranjería Electrónico FIPS 140-2). 2. Requiere inversión y capital político sostenido a mediano plazo, asumiendo el costo de resultados electorales menos inmediatos. 3. Exige un alto capital político inicial para enfrentar la resistencia de una opinión pública polarizada, demandando una estrategia agresiva de comunicación política basada en evidencia fáctica y contra-narrativas objetivas.	1. Retorno Fiscal Proyectado: El Banco Mundial estima que la integración laboral plena inyectaría un crecimiento potencial al PBI de entre 0.10 y 0.25 puntos porcentuales anuales, capturando una recaudación impositiva potencial de USD 797 millones anuales (2% de los ingresos fiscales del país). El FMI demuestra que 2/3 del ingreso informal retorna al circuito formal, optimizando el recaudo por IGV. 2. Impacto en la Inversión Social (Simulación UNODC): El control financiero de apenas el 10% de los activos movilizados por las economías ocultas (aprox. S/ 1,000 millones) permitiría financiar la construcción de 235 hospitales promedio con 17 camas equipadas, o 425 instituciones educativas medianas, o 423 km de infraestructura vial, lo que dinamizaría el empleo formal local. 3. Neutralización de la Discrecionalidad y la Corrupción: La validación automatizada de la identidad biométrica (RIM) ante RENIEC destruye los mercados clandestinos de tramitadores y el arbitrio del funcionario en frontera, elevando los estándares de *Accountability* y transparencia pública. 4. Seguridad Nacional Predictiva: La trazabilidad digital total permite a la PNP y a la fiscalía separar de forma inmediata a la población honesta de las células criminales transnacionales, asfixiando logísticamente a estas últimas al arrebatarles el velo de la indocumentación. 5. Sostenibilidad macroeconómica y fortalecimiento de la política exterior basada en el principio de reciprocidad soberana, defendiendo el flujo de remesas de la diáspora peruana (1.6% del PBI) con consistencia institucional.	1. El Estado Peruano (recuperación de la soberanía de la información), al recuperar el control territorial y fiscal, reduciendo las pérdidas millonarias causadas por economías ilegales como la minería ilegal de oro (pérdidas de S/ 22,700 millones al año, equivalentes al 2.5% del PBI nacional). 2. Población migrante, por la inserción económica formal efectiva, el cese de los efectos de cicatrización (scarring effects) y el ejercicio pleno de derechos. 3. El Mercado Laboral y las Empresas Formales, que absorben el capital humano calificado extranjero subutilizado (donde el 44% posee educación superior pero solo el 7.8% está homologado). 4. La Ciudadanía en General, que se beneficia de la reducción del 1.7% del PBI asociado al costo de la inseguridad ciudadana mediante la asfixia del crimen organizado y la mejora en la proveeduría de servicios financiados por el superávit de la formalización.	1. Redes ilegales vinculadas a la migración y mafias que lucran con la extorsión (delito que escaló alarmantemente a 14,206 denuncias en el primer semestre de 2025). 2. La Arquitectura del Crimen Organizado Transnacional y las Redes de Trata: Pierden la capacidad de explotar laboral o sexualmente a una población que deja de ser invisible y puede acudir formalmente al sistema de justicia penal. 3. Políticos Radicales y Medios Sensacionalistas: Pierden el control de las narrativas basadas en el "morbo y el rating" polarizante, al normalizarse la inserción del migrante en la vida civil y económica formal.

Efectos de corto y largo plazo

Las opciones analizadas muestran una tensión clara entre beneficios políticos de corto plazo y resultados estructurales de largo plazo. La política restrictiva puede ofrecer respuestas inmediatas para disipar percepciones subjetivas de inseguridad en contextos donde el 67 % de la población asocia la migración con la delincuencia patrimonial, pero tiende a incrementar la irregularidad, elevar los costos de fiscalización y debilitar la capacidad de inteligencia criminal del Estado para rastrear bandas transnacionales.

En cambio, la gobernanza migratoria integral requiere mayores costos iniciales, pero permite generar beneficios sostenibles al reducir distorsiones del mercado laboral, fortalecer la base tributaria y ampliar la trazabilidad institucional. La OCDE (2025) destaca que la integración laboral es un componente central de la política migratoria contemporánea, demostrando que los inmigrantes entran al mercado con una brecha salarial inicial del 34 % explicada principalmente por la segregación en firmas de baja productividad, brecha que se reduce significativamente mediante la movilidad laboral formal.

En términos del mercado laboral, la situación actual confirma la magnitud del problema: el INEI informó que el 88.6 % de la población venezolana ocupada en el Perú trabaja en la informalidad, lo que expresa una integración económica precaria y una pérdida de productividad potencial estructural. En este contexto, una política restrictiva preserva la exclusión, mientras que una política integral puede transformar capacidades subutilizadas en empleo formal, consumo, recaudación y aporte productivo.

Impacto económico

Desde una perspectiva económica, la principal diferencia entre las opciones radica en el grado de aprovechamiento del capital humano calificado. El Banco Mundial (2023) sostiene que se requiere un marco integrado para maximizar los impactos del movimiento transfronterizo en los países de destino y de origen, así como en las propias personas migrantes y refugiadas; además, su enfoque descansa en una matriz de “encaje y motivo”, que permite distinguir entre distintos tipos de movilidad para diseñar respuestas diferenciadas. Esa orientación demuestra que la integración legal y laboral es más consistente con una política de desarrollo de largo plazo que con una lógica de exclusión generalizada.

El impacto fiscal también es relevante. Una formalización más amplia, junto con una mejor inserción laboral y la reducción de barreras normativas rígidas –como los topes de planilla del Decreto Legislativo N.° 689–, ampliaría la base tributaria y generaría retornos muy superiores a los costos iniciales de implementación tecnológica. El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP, 2026) reportó que las remesas enviadas por la diáspora peruana desde el exterior alcanzaron los USD 5,368 millones en 2025, equivalentes al 1.6 % del PBI nacional.

Este flujo macroeconómico confirma que la movilidad humana ya forma parte de la estructura económica peruana; por lo tanto, una gestión eficiente y ordenada de la inmigración interna otorga la legitimidad jurídica y soberana necesaria para defender y exigir, bajo el principio de reciprocidad internacional, la protección de la fuerza laboral peruana en el extranjero y la estabilidad de sus remesas de retorno.

Impacto social

En términos sociales, las políticas restrictivas tienden a profundizar la vulnerabilidad y la exclusión, lo que puede traducirse en mayores riesgos de conflictividad y deterioro de la cohesión social territorial. El enfoque humanitario mitiga parte de esos riesgos al garantizar el metaderecho de igualdad sustantiva de la PNMDH al 2040, pero sin resolver las causas estructurales de la informalidad laboral. La gobernanza migratoria integral, al combinar la protección de derechos con la integración económica y la coordinación territorial, ofrece mayores posibilidades de fortalecer la cohesión social y reducir tensiones locales.

Los experimentos sociales de la región demuestran que las percepciones negativas sobre la carga fiscal y la competencia por recursos escasos se corrigen mejor mediante la provisión de información fáctica y transparente que mediante discursos emotivos, reduciendo las dinámicas de aporofobia y el rechazo en los distritos de acogida.

La exclusión, además, no es solo un problema distributivo sino institucional. Cuando la población migrante no logra acceder a mecanismos formales de regularización y empleo, aumentan las presiones informales sobre los servicios públicos, se debilita la trazabilidad estatal y se amplían los espacios de impunidad para redes ilícitas transnacionales. Por ello, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana destaca que el costo de la inseguridad asciende al 1.7 % del PBI (MININTER, 2026); por tanto, integrar ordenadamente a los migrantes mediante el registro biométrico en el RIM e implementar mecanismos de regularización migratoria a largo plazo constituye una estrategia preventiva de seguridad nacional que asfixia el espacio de maniobra del crimen organizado y reduce la porosidad fronteriza.

Economía política de la reforma

El análisis de ganadores y perdedores evidencia que las políticas migratorias no son neutrales, sino que afectan intereses específicos y alteran los incentivos de los actores institucionales y de mercado. Las políticas restrictivas tienden a beneficiar a actores políticos que capitalizan discursos populistas de control, así como a economías informales e ilegales que se nutren de la vulnerabilidad documental y de la desinformación pública. Las redes criminales del Tren de Aragua y las mafias de trata de personas capitalizan la irregularidad al disponer de un mercado cautivo de víctimas indocumentadas que no denunciarán la explotación por pánico a ser expulsadas del país.

Por su parte, la gobernanza integral enfrenta resistencias de esos mismos actores y de sectores que perciben riesgos de saturación en el corto plazo; sin embargo, produce beneficios más amplios y distribuidos en el mediano y largo plazo, incluyendo mejoras sustantivas en productividad, fortalecimiento de la institucionalidad y bienestar social general al alinear al Estado y al mercado formal en el mismo equipo.

Implicancias para las cuatro poblaciones migratorias

Las opciones de política también tienen efectos diferenciados sobre las cuatro poblaciones del sistema migratorio multidimensional. Para los peruanos en el exterior, la ausencia de una política integral basada en la reciprocidad destruye la capacidad de negociación internacional del Estado para proteger a los más de 3.5 millones de connacionales fuera del territorio. Para los extranjeros en el Perú, las opciones restrictivas agravan la vulnerabilidad y alimentan el script del tráfico clandestino, mientras que las integrales favorecen la inserción formal y la trazabilidad biométrica.

Para los retornados, la reinserción económica sostenible depende de mecanismos digitalizados de reconocimiento de competencias y apoyo interinstitucional coordinado; y para los migrantes potenciales, las políticas estatales ineficientes aceleran la pérdida sostenida de capital humano nacional (saldo migratorio negativo desde 2020) o la empujan hacia trayectorias migratorias informales de alta precariedad.

A modo de conclusión

La gobernanza migratoria integral es la única alternativa que logra que el Estado y el mercado formal jueguen en el mismo equipo. La opción restrictiva privatiza los réditos políticos inmediatos y socializa los costos de la delincuencia en el territorio. La opción exclusivamente asistencialista asume una presión fiscal sin contrapartida productiva. Por el contrario, la opción integral destruye la industria de la indocumentalidad[16], transformando el desorden territorial en trazabilidad, control soberano de la información y valor público de largo plazo para el desarrollo nacional al 2050.

[16] El concepto de «industria de la indocumentalidad» constituye una adaptación teórica al caso peruano del modelo analítico desarrollado originalmente por García Castro (2024) para explicar la trayectoria histórica de la migración mexicana en los Estados Unidos. En su obra, García Castro describe cómo las políticas migratorias de corte utilitario y restrictivo, lejos de detener los flujos, operan como un engranaje sistemático que perpetúa deliberadamente el estatus irregular de los migrantes. Esto permite mantener una fuerza de trabajo precarizada, disciplinada por el temor a la deportación y altamente rentable para ciertos sectores empresariales, mientras que políticamente se instrumentaliza la frontera y la figura del "enemigo extranjero" para rentabilizar el pánico moral.

4. Objetivos específicos

Objetivo general

Consolidar un sistema de gobernanza migratoria integral y multidimensional que, fundamentado en la evidencia técnica y en el proceso de adhesión del Perú a la OCDE, y con base en el respeto al metaderecho de la igualdad sustantiva reconocido por la PNMDH al 2040, garantice la regularización efectiva, promueva la integración laboral formal y fortalezca la cohesión social territorial para contribuir al desarrollo nacional en el marco del PEDN al 2050.

Objetivos específicos

Objetivo específico 1: Reducir la irregularidad migratoria mediante mecanismos efectivos de regularización

Indicador: Porcentaje de personas migrantes en territorio con estatus migratorio regular sostenible.

Este objetivo busca superar la lógica de medidas extraordinarias y transitar hacia una regularización predecible, accesible y compatible con las trayectorias reales de movilidad humana. Desde una perspectiva de política pública, la regularización no debe entenderse como un evento excepcional, sino como una función permanente del Estado orientada a reducir la vulnerabilidad documental, mejorar la trazabilidad institucional y ampliar el acceso a derechos y servicios. La Guía de Políticas Nacionales del CEPLAN exige que el indicador mida el cambio esperado y no solo la actividad administrativa.

Objetivo específico 2: Promover la integración laboral de la población migrante

Indicador: Porcentaje de migrantes con empleo o emprendimiento formal.

Subindicadores: Tasa de empleo formal de migrantes; tasa de emprendimiento formal de migrantes; tasa de sobrecalificación o subempleo profesional.

La integración laboral debe orientarse a reducir la elevada informalidad y a aprovechar el capital humano migrante en sectores donde existan vacancias, complementando la oferta laboral nacional y fortaleciendo la productividad. La OCDE destaca que la inclusión laboral de los inmigrantes constituye una dimensión central de la gobernanza migratoria, mientras que el Banco Mundial subraya que el mejor desempeño se logra cuando existe correspondencia entre las habilidades de las personas migrantes y las necesidades del país receptor.

Objetivo específico 3: Fortalecer la coordinación institucional y la interoperabilidad de datos bajo el enfoque de Estado unitario

Indicador: Índice de capacidad estatal para la entrega de servicios públicos.

Este objetivo responde a la fragmentación institucional que limita la eficacia de la política migratoria y a la necesidad de articular entidades rectoras, operativas y de apoyo en una sola arquitectura de gestión. La interoperabilidad no debe entenderse solo como una solución tecnológica, sino como una condición para que el Estado actúe con coherencia, reduzca duplicidades, mejore la validación de información y acelere la atención a las personas.

Objetivo específico 4: Reducir la discriminación y promover la cohesión social territorial

Indicador: Disminución del índice de percepción de discriminación.

Este objetivo reconoce que la exclusión no se expresa solo en el acceso a servicios o empleo, sino también en el plano simbólico, relacional e institucional. La política debe incorporar acciones de comunicación pública, sensibilización, mediación comunitaria y fortalecimiento de capacidades de gobiernos locales y organizaciones sociales, porque la discriminación estructural afecta la confianza social y debilita la convivencia en ciudades receptoras.

Objetivo específico 5: Mejorar la planificación territorial de la migración en ciudades y comunidades receptoras

Indicador: Número de PDRC y PDLC que integran lineamientos de movilidad humana y cohesión social.

La gestión migratoria tiene efectos diferenciados según el territorio, por lo que resulta indispensable incorporar el enfoque territorial en los instrumentos de planificación regional y local. Este objetivo debe traducirse en lineamientos para gobiernos regionales y locales orientados a identificar población migrante, reconocer documentos válidos, mejorar la oferta de servicios, facilitar la inserción laboral y promover iniciativas de emprendimiento y convivencia.

Objetivo específico 6: Mejorar la participación cívica de las personas extranjeras residentes en mecanismos de participación ciudadana local

Indicador: Porcentaje de participación de extranjeros residentes en mecanismos de consulta ciudadana.

Este objetivo busca favorecer la integración cívica de la población extranjera residente en la vida pública local mediante mecanismos de participación compatibles con el marco legal vigente. Su relevancia radica en que la participación fortalece pertenencia, reduce la exclusión simbólica y contribuye a la construcción de confianza entre población migrante, Estado y comunidad de acogida.

El siguiente análisis de coherencia valida la integración de la reforma migratoria propuesta con los instrumentos vigentes del sistema de planeamiento peruano.

Tabla resumen de coherencia de políticas nacionales y estándares supranacionales

Instrumento / Estándar de Referencia	Objetivo / Lineamiento de origen	Intersección con la Reforma Migratoria Integral	Grado de coherencia y sinergia
PEDN al 2050	ON 1: Desarrollo de las personas; ON 3: Competitividad e innovación; ON 4: Democracia, paz e institucionalidad.	Desarrollo de capacidades, empleo decente, transformación digital, cohesión social y fortalecimiento institucional en territorios de acogida y frontera.	Alta. La reforma se alinea con los objetivos nacionales al priorizar la regularización, la integración socioeconómica y la articulación institucional como condiciones para el desarrollo.
PNMDH al 2040	OP vinculados a igualdad sustantiva, no discriminación, protección de grupos en situación de vulnerabilidad e inclusión en el acceso a derechos.	Población migrante como grupo de especial protección; reducción de barreras estructurales de acceso a derechos, servicios y protección frente a la discriminación.	Alta. La reforma es consistente con el enfoque de igualdad sustantiva y con la obligación estatal de remover barreras estructurales que afectan a la población en movilidad humana.
PNDIS al 2030	OP vinculados a inclusión social, reducción de brechas y fortalecimiento de capacidades.	Exclusión de la población migrante como expresión de privación multidimensional, asociada al acceso limitado a servicios, empleo y protección social.	Alta. La reforma se articula con la PNDIS al abordar la migración desde una lógica de inclusión social, reducción de vulnerabilidad y ampliación de capacidades.
Política Nacional de Empleo Decente	OP orientados a la promoción del empleo decente, la empleabilidad y la igualdad de oportunidades en el mercado laboral.	Inserción laboral formal, reconocimiento de competencias, acceso a protección social y reducción de la informalidad migrante.	Alta. La reforma contribuye al cierre de brechas de empleabilidad y a la formalización laboral de la población migrante, en coherencia con el enfoque de trabajo decente.
Política de integridad y lucha contra la corrupción	Lineamientos asociados a integridad pública, transparencia y mejora de la calidad del servicio.	Interoperabilidad de información, trazabilidad institucional y reducción de discrecionalidad en trámites migratorios.	Alta. La digitalización e interoperabilidad propuestas fortalecen la transparencia, reducen espacios de discrecionalidad y mejoran la trazabilidad en la gestión migratoria.

Instrumento / Estándar de Referencia	Objetivo / Lineamiento de origen	Intersección con la Reforma Migratoria Integral	Grado de coherencia y sinergia
Compromisos OCDE en gobernanza pública	Fortalecimiento de la capacidad estatal, articulación de todo el gobierno, mejora de la calidad regulatoria y orientación a resultados.	Superación de la fragmentación institucional, interoperabilidad de sistemas, coordinación intersectorial y provisión eficiente de servicios migratorios.	Alta. La reforma adopta un enfoque de gobernanza integrada y gestión basada en evidencia, coherente con las recomendaciones de la OCDE para el Perú.
Control de convencionalidad e interamericano	Igualdad y no discriminación, debido proceso, protección reforzada de personas migrantes y refugiadas, y prohibición de medidas arbitrarias o desproporcionadas.	Compatibilidad de la regularización, el control migratorio, la trazabilidad institucional y las medidas sancionadoras con la Convención Americana y la jurisprudencia de la Corte IDH.	Alta. La reforma se formula bajo un enfoque de derechos humanos y control de convencionalidad, asegurando su compatibilidad con los estándares interamericanos.

La propuesta se alinea con el PEDN al 2050 porque vincula desarrollo de capacidades, empleo decente, transformación digital, cohesión social y fortalecimiento institucional. También se articula con la PNMDH al 2040 al reducir barreras estructurales de acceso a derechos y con la PNDIS al 2030 al abordar la migración como una forma de exclusión multidimensional. Finalmente, se ajusta a los compromisos de gobernanza pública de la OCDE y a los estándares interamericanos de igualdad, no discriminación y debido proceso.

5. Obstáculos para la implementación de la política seleccionada

Los obstáculos institucionales, políticos, administrativos y sociales que dificultan la implementación de una gobernanza migratoria efectiva fundamentan la urgencia de transitar hacia una política multisectorial alineada con el PEDN al 2050, la PNMDH al 2040 y los compromisos de gobernanza pública y derechos humanos asumidos por el Estado peruano. La gestión de la movilidad humana no constituye un proceso lineal, sino un campo de tensiones en el que convergen visiones de seguridad nacional, obligaciones de derechos humanos y capacidades estatales limitadas.

5.1. El agotamiento de la Política Nacional Migratoria 2017-2025 y el cambio de paradigma

La Política Nacional Migratoria, aprobada mediante el Decreto Supremo N.° 015-2017-RE, fue diseñada en un contexto en el que el flujo migratorio venezolano apenas comenzaba a intensificarse. Su estructura se organizó en cuatro ejes estratégicos: peruanos en el exterior, peruanos con voluntad de emigrar, peruanos retornantes y extranjeros en el Perú. Si bien este marco representó un avance en términos de formalización y reconocimiento de derechos, la gestión del cuarto eje fue desbordada por una realidad que pasó de flujos laborales ordenados a una crisis humanitaria de gran escala.

La implementación de la PNM 2017-2025 ha mostrado una brecha persistente entre el discurso normativo protector y la praxis administrativa restrictiva. Mientras la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos exigen trato sin discriminación, la respuesta estatal ha tendido a una securitización progresiva de la migración y a una complejidad burocrática que dificulta la regularización y el acceso efectivo a servicios. En términos de política pública, ello revela no solo un problema procedimental, sino un desfase entre la arquitectura original de la política y las exigencias actuales del SINAPLAN.

5.2. Fragmentación institucional

El entramado institucional peruano adolece de una desconexión estructural en la gestión de la movilidad humana, operando bajo silos de competencias que entorpecen la continuidad de los procedimientos administrativos. El Ministerio de Relaciones Exteriores procesa de forma independiente las solicitudes de refugio en la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR), mientras que Migraciones administra el Registro de Información Migratoria (RIM) bajo un enfoque predominantemente de control interno. Esta falta de interoperabilidad técnica y de integración de sistemas de información debilita la continuidad de las intervenciones en el territorio, genera retrasos en la emisión de documentos de identidad y afecta el acceso a servicios públicos esenciales, especialmente allí donde la capacidad institucional es desigual entre sectores y niveles de gobierno (CEPLAN, 2024; OECD, 2016).

Institución clave	Mandato principal	Punto de fragmentación o conflicto
Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)	Protección internacional y política exterior.	Dualidad entre el estatus de refugiado y la calidad migratoria especial; demoras en el procesamiento de solicitudes de refugio.
Superintendencia Nacional de Migraciones	Control migratorio, emisión de carnés de extranjería y CPP.	Tensión entre enfoque de seguridad ciudadana y enfoque de protección humanitaria.

Institución clave	Mandato principal	Punto de fragmentación o conflicto
Ministerio de Salud (MINSA / SIS)	Aseguramiento universal y salud pública.	Barreras documentales para la afiliación y restricciones en el reconocimiento efectivo de la regularidad migratoria.
RENIEC	Identificación y registro civil de nacionales.	Falta de integración plena de extranjeros en un sistema de identificación interoperable para el ejercicio pleno de sus derechos y navegabilidad en los sistemas formales del país.
Gobiernos locales	Gestión territorial y servicios a la comunidad.	Ausencia de competencias claras y recursos suficientes para la integración migrante.

La fragmentación institucional ha impedido que la migración sea tratada como un motor de desarrollo. La OCDE, el Banco Mundial, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han coincidido en que el aprovechamiento del potencial migratorio requiere asistencia multisectorial, coordinación horizontal y capacidad de gestión territorial, condiciones que el esquema actual de silos ministeriales no garantiza.

5.3. Polarización política

El tema migratorio ha dejado de ser un asunto técnico de gestión pública para convertirse en un terreno de alta polarización política, especialmente en contextos electorales y de inseguridad ciudadana. En ese escenario, diversos actores han instrumentalizado la migración mediante discursos de odio, xenofobia o promesas de mano dura, debilitando el espacio para acuerdos de largo plazo y desplazando el debate hacia respuestas de corto plazo con elevado costo institucional.

Este fenómeno se ha intensificado en los últimos ciclos electorales y en el debate público reciente, donde la población venezolana ha sido frecuentemente asociada con el aumento de la criminalidad, pese a que la evidencia no sustenta una relación automática entre migración y delito. Desde la literatura sobre polarización afectiva[17], este clima discursivo no solo expresa desacuerdo ideológico, sino también animadversión emocional hacia el grupo percibido como externo, lo que favorece percepciones de amenaza identitaria y reduce la disposición al diálogo y a la cooperación política. El debate público sobre migración en el Perú muestra episodios de polarización afectiva y de negatividad política transversal, en los que actores de distintas orientaciones ideológicas recurren a discursos antimigratorios para movilizar apoyos, reforzar identidades políticas y atribuir a la migración la

[17]Concepto desarrollado en la literatura de ciencia política y comportamiento político para describir la intensidad del rechazo, animadversión o desconfianza emocional hacia el grupo político adversario, más allá de la mera discrepancia ideológica. En la formulación clásica de Shanto Iyengar y Markus Wagner, remite a la evaluación afectiva diferenciada entre el "*ingroup*" y el "*outgroup*", mientras que trabajos posteriores de Lilliana Mason, Mariano Torcal y Eelco Harteveld han mostrado su vínculo con identidades sociales, partidismo negativo y erosión de la cohesión democrática.

responsabilidad de problemas estructurales como la inseguridad o la precariedad institucional.

Este patrón se observó con especial nitidez en los procesos electorales de 2018 y 2021, en los que ciertos liderazgos políticos recurrieron a retóricas agresivas que vincularon de manera directa a la población migrante con la criminalidad, contribuyendo a legitimar narrativas de exclusión. La investigación empírica sobre discurso antiinmigrante en el Perú muestra que estas estrategias retóricas tienden a ser reforzadas por reacciones en redes sociales, donde se amplifican sesgos, se consolidan cámaras de eco y se normaliza el rechazo hacia la población extranjera.

Así, la polarización dificulta el consenso necesario para formular políticas de largo plazo. Cuando la migración se utiliza como chivo expiatorio de problemas estructurales del país, como la inseguridad o la precariedad de los servicios públicos, se restringe el margen para soluciones técnicas de regularización e integración socioeconómica. A ello se suma la influencia de grupos radicales en redes sociales, que refuerzan el antivoto y limitan la capacidad de maniobra de los gobernantes para sostener reformas orientadas al acceso a derechos, por temor al costo político-electoral.

5.4. Limitaciones administrativas

El tercer gran obstáculo radica en las limitaciones de la maquinaria estatal para gestionar la movilidad humana. Estas limitaciones se expresan, principalmente, en cuatro dimensiones: falta de información estadística integrada, persistencia de barreras burocráticas, costos de trámite que reducen la accesibilidad real y restricciones presupuestales a nivel subnacional. En conjunto, estos factores debilitan la capacidad del Estado para convertir la regularización y la integración en resultados verificables.

Entre las principales limitaciones se encuentran:

- **Falta de información estadística integrada:** A pesar de los avances del INEI y de la producción de instrumentos como la ENPOVE y la ENAHOPV, el Estado peruano aún carece de una visión unificada, interoperable y oportuna de la población migrante. El intercambio de información entre Migraciones, el MRE, RENIEC y otras entidades continúa siendo parcial y poco estandarizado, lo que limita la planificación territorial y la focalización de servicios. Esta debilidad es especialmente crítica en distritos con alta concentración migratoria, donde la ausencia de datos desagregados por región o municipio impide anticipar demanda en limpieza pública, salud, educación o seguridad.

  La falta de interoperabilidad constituye un cuello de botella central. Mientras RENIEC ha avanzado de manera significativa en la reducción de la indocumentación entre nacionales, una parte importante de la población extranjera sigue enfrentando dificultades para acreditar su identidad y acceder a servicios financieros o administrativos al no existir interoperabilidad entre RENIEC y Migraciones/MRE para la data de extranjeros. La ausencia de validación automática de documentos también restringe el acceso a cuentas bancarias, crédito y otros instrumentos que facilitan la inserción económica.

- **Barreras burocráticas:** Indecopi ha declarado, en distintos momentos, barreras burocráticas ilegales en procedimientos vinculados con la nacionalidad y la regularización migratoria. Entre ellas destacan la exigencia de la Ficha de Canje Internacional (Interpol) para determinados trámites de nacionalidad, declarada ilegal por la Resolución N.° 0382-2022/SEL-INDECOPI y aplicada con efectos generales desde enero de 2023; la Resolución N.° 0254-2023/SEL-INDECOPI, que declaró ilegales diversos requisitos y tasas en procedimientos de naturalización y nacionalidad por matrimonio; y la Resolución N.° 0419-2024/SEL-INDECOPI, que volvió a declarar ilegales ciertas exigencias en la recuperación de la nacionalidad peruana, con efectos generales desde mayo de 2024. Estas decisiones muestran que parte de la carga administrativa impuesta en los procedimientos no superaba un test de simplificación ni de proporcionalidad, al exigir documentos ya disponibles en el Estado o requisitos no justificados por una necesidad pública suficiente.

  En el caso de la naturalización y de la recuperación de la nacionalidad, la exigencia de tarifas y documentos debe analizarse a la luz del principio de proporcionalidad y de la simplificación administrativa. Cuando los requisitos no guardan relación con el costo real del servicio o duplican información que ya obra en poder de la administración, se generan fricciones innecesarias que prolongan la vulnerabilidad documental y desincentivan la regularización.

- **Limitaciones presupuestales:** A nivel subnacional, la situación es particularmente sensible. Los gobiernos locales son quienes enfrentan de manera más directa la presión sobre el espacio público y los servicios básicos, pero no siempre cuentan con una asignación presupuestal que refleje adecuadamente el incremento de la demanda en sus jurisdicciones. Esta brecha dificulta ampliar la capacidad de respuesta en salud, educación, limpieza pública y seguridad, especialmente en territorios con alta concentración de población usuaria y con mayores niveles de vulnerabilidad.

  El problema no debe formularse como una discusión sobre cuánto se invierte en la población extranjera, sino como una cuestión de capacidad territorial de atención y de asignación eficiente del gasto público para la población en general. Desde esta perspectiva, la ausencia de trazabilidad suficientemente desagregada dificulta identificar si los recursos asignados responden a la demanda real de servicios en cada territorio y si las municipalidades y gobiernos regionales cuentan con financiamiento acorde con su carga operativa.

  La evidencia disponible muestra, además, que la población migrante aporta de manera relevante a la economía y a la recaudación fiscal del país; por ello, la discusión técnica no debería centrarse en un supuesto "retorno" del gasto por nacionalidad, sino en cómo fortalecer el financiamiento territorial y la provisión universal de servicios públicos en los distritos donde la presión sobre la oferta estatal es mayor. En otras palabras, la pregunta correcta no es cuánto se invierte en extranjeros, sino si el presupuesto público está respondiendo de manera suficiente a la demanda social efectiva en cada territorio.

5.5. Resistencia social e interseccionalidad

La resistencia social frente a la política migratoria puede interpretarse como el resultado de un clima de inseguridad ciudadana que favorece la atribución simplificada de problemas estructurales a la población migrante. En el Perú, el Barómetro de Seguridad de Verisure e Ipsos reporta que 90 % de la población se siente insegura, 91 % cree que la seguridad ciudadana se verá afectada en los próximos seis

meses y 72 % considera que la seguridad debe ser muy prioritaria en las propuestas electorales (Verisure Perú, 2026). En términos conceptuales, esta situación ayuda a explicar por qué la migración venezolana puede convertirse en "chivo expiatorio" de un malestar social más amplio, tal como muestra Cuevas Calderón (2018) al describir el desplazamiento de la percepción de inseguridad desde la criminalidad efectiva hacia la migración en Lima.

Desde una lectura interseccional, esta resistencia no impacta por igual a toda la población migrante, sino que se intensifica sobre quienes combinan estatus migratorio precario, género, menor red de apoyo y mayor exposición a estigmatización. La literatura reciente sobre coexistencia y exclusión social de migrantes venezolanos en Lima muestra que las percepciones favorables o desfavorables hacia la migración están condicionadas por factores ideológicos, etarios y sociales, mientras que los estudios sobre jerarquías socio-raciales en Perú subrayan que las mujeres migrantes enfrentan un trato diferencial y mayores barreras de integración (Pérez, 2024). En consecuencia, la resistencia social no es homogénea, sino desigual y relacional, y se expresa en el acceso a vivienda, empleo, trato cotidiano y aceptación comunitaria.

Para la política pública, esto implica que la implementación de medidas de integración no puede limitarse a resolver barreras administrativas o presupuestales, sino que debe incorporar una estrategia de legitimidad social, comunicación pública y cohesión territorial. Cuando la migración se usa como explicación rápida de la inseguridad, aumentan los costos políticos de la regularización y disminuye la disposición local a cooperar con políticas de inclusión; además, la evidencia comparada muestra que las percepciones de crimen asociadas a la migración suelen estar sobredimensionadas respecto de los datos disponibles (Migration Policy Institute y Brookings Institution, 2022). Por ello, la resistencia social constituye un riesgo de implementación con componentes simbólicos, territoriales e interseccionales, y su manejo requiere intervenciones diferenciadas por público, territorio y tipo de vulnerabilidad.

6. Recomendaciones para la implementación de la política propuesta

6.1. La necesidad de una Política Nacional Multisectorial

Ante los obstáculos descritos, la Política Nacional Migratoria no debería seguir operando como un instrumento predominantemente sectorial ni como una respuesta centrada solo en el control fronterizo o la asistencia consular. El problema público migratorio es de naturaleza multisectorial porque su atención exige coordinación sostenida entre entidades con competencias sobre identificación, regularización, salud, educación, trabajo, protección social, seguridad, hacienda

pública, interculturalidad y gestión territorial. En ese sentido, la cuestión no es construir un presupuesto separado para población extranjera, sino asegurar que el Estado identifique la demanda efectiva de servicios en cada territorio y organice su respuesta de manera universal, equitativa y consistente con el enfoque de derechos.

La necesidad de una política nacional multisectorial se explica, además, porque la migración no constituye un fenómeno aislado, sino un proceso que impacta en la provisión de servicios, en la planificación territorial, en la productividad, en la cohesión social y en la calidad de la gobernanza pública. Por ello, cualquier diseño institucional serio debe traducirse en servicios concretos, estándares verificables y responsabilidades sectoriales claramente asignadas, de modo que la política no quede reducida a una declaración de principios ni a una suma de acciones dispersas. La lógica del SINAPLAN exige justamente que la política nacional se articule con los instrumentos de planificación y descienda hasta el nivel operativo de servicios.

El proceso de formulación de la actualización de la Política Nacional Migratoria, liderado por la Cancillería a través del Grupo de Trabajo Multisectorial creado mediante la Resolución Ministerial N.° 333-2026-RE, coexiste con un reforzamiento paralelo de los mecanismos de control y fiscalización migratoria. Durante el segundo semestre de 2026 se han intensificado los operativos de verificación y fiscalización (entre ellos megaoperativos en Trujillo y otras localidades), en el marco del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Lucha contra la Criminalidad 2026-2028.

Esta dualidad refleja la tensión estructural entre, por un lado, el mandato de avanzar hacia una gobernanza migratoria integral, orientada a resultados y alineada con el SINAPLAN y la PNMDH al 2040, y, por el otro, la prioridad política y operativa que sectores como el Ministerio del Interior y la Superintendencia Nacional de Migraciones continúan asignando al control de la permanencia y a la sanción de la irregularidad.

Desde la perspectiva de la política pública, esta coexistencia no invalida la necesidad de una política multisectorial de largo plazo, pero sí condiciona su implementación. Cualquier diseño de gobernanza integral deberá articular explícitamente los objetivos de regularización, interoperabilidad e inserción con las exigencias de trazabilidad y control que persisten en el aparato estatal, a fin de evitar que la política se fragmente entre un discurso de integración y una praxis predominantemente securitaria[18].

6.1.1. Fundamentación técnica según CEPLAN

De acuerdo con la Guía de Políticas Nacionales actualizada en 2024 de CEPLAN, una política nacional se justifica cuando existe evidencia de que el problema público trasciende la competencia de un solo sector y requiere un modelo de provisión articulado. La propia guía destaca que la formulación debe partir de una identificación clara del problema público, con base en evidencia, y establecer un vínculo más fuerte entre la situación actual, el modelo del problema, las alternativas de solución y la construcción posterior de lineamientos y servicios. En otras palabras, la política

18. Esta tensión no es exclusiva del ámbito migratorio. Otras políticas nacionales multisectoriales (seguridad, desarrollo social, ambiente o derechos humanos) enfrentan tensiones similares entre enfoques de largo plazo orientados a resultados y demandas de control o respuesta inmediata. Explicitarla permite un debate más realista y útil para la toma de decisiones.

debe diseñarse correctamente desde el inicio para evitar que un plan posterior tenga que corregir vacíos conceptuales o metodológicos que debieron resolverse en la fase de formulación.

Bajo ese estándar, la migración debe ser tratada como un problema público multisectorial que afecta simultáneamente la salud pública, la inserción laboral, la protección social, la seguridad ciudadana, la identidad digital, la gestión del territorio y la cohesión social. Por ello, la respuesta institucional requiere articulación horizontal entre sectores y articulación vertical entre niveles de gobierno, con una cadena de valor público que vaya desde el diagnóstico hasta la provisión de servicios. El valor del instrumento estratégico no está solo en ordenar competencias, sino en convertir la política en servicios, productos e intervenciones con trazabilidad, seguimiento y evaluación.

6.1.2. Alcance institucional y articulación estratégica

La política nacional multisectorial debe reconocer que la gobernanza migratoria involucra mandatos concurrentes que no pueden resolverse desde una sola entidad. El Ministerio de Relaciones Exteriores cumple un rol central en la conducción política y en la protección internacional; la Superintendencia Nacional de Migraciones ejerce funciones de control, regularización y registro; y diversos sectores nacionales y subnacionales intervienen en salud, educación, trabajo, protección social, seguridad, vivienda, interculturalidad y gestión territorial. En consecuencia, el diseño institucional debe asegurar una coordinación efectiva entre estas funciones, sin confundir conducción política con rectoría operativa ni fragmentar la política en acciones aisladas.

Desde la lógica del PEDN al 2050, la migración debe insertarse en los objetivos nacionales vinculados al desarrollo de las personas, la competitividad e innovación, y la democracia y paz. Eso implica que la política migratoria no se limite a administrar flujos, sino que contribuya al desarrollo de capacidades, al aprovechamiento del capital humano, a la reducción de desigualdades territoriales y al fortalecimiento de un Estado efectivo al servicio de las personas. En ese sentido, la articulación con los instrumentos de planeamiento no es solo deseable, sino obligatoria para garantizar coherencia vertical y horizontal dentro del sistema público.

Por ello, la propuesta de política debe establecer con claridad que su núcleo no es la separación presupuestal por nacionalidad, sino la organización de servicios públicos capaces de responder a la demanda real de la población usuaria en cada territorio. Esta aproximación evita una lectura de competencia entre población migrante y población de acogida, y permite situar la discusión donde corresponde: en la capacidad del Estado para planificar, coordinar e implementar servicios universales con pertinencia territorial, enfoque de derechos y resultados verificables.

7. Hoja de ruta

7.1. Fase 1. Análisis de la situación actual: Primeros 100 días[18]

Propósito. Comprender de manera integral la situación de la movilidad humana en el Perú, considerando a las cuatro poblaciones del sistema migratorio –peruanos en el exterior, retornados, extranjeros en el país y personas con intención de emigrar–, a partir de evidencia estadística, territorial, sectorial y documental. Esta fase busca identificar brechas de acceso a derechos, barreras institucionales y desigualdades territoriales que expliquen el problema público y sus efectos sobre la provisión de servicios.

- **Hito 1**

  Diagnóstico situacional de brechas y capacidad estatal. Realizar una evaluación nacional del acceso a derechos y servicios públicos mediante el Índice de Capacidad Estatal, información sectorial, datos territoriales y evidencia comparada disponible en plataformas como R4V. **Importancia.** Este hito permite establecer una línea de base rigurosa sobre la presión que ejerce la movilidad humana en los territorios, la disponibilidad de servicios públicos y la capacidad institucional para responder a la demanda efectiva de la población usuaria.

- **Hito 2**

  Determinación del problema público y del modelo causal. Definir el problema público como una situación de exclusión estructural y subutilización de capacidades, incorporando un enfoque de derechos, igualdad sustantiva, género e interculturalidad.

  Importancia. Este hito permite identificar las causas raíz del problema –barreras administrativas, descoordinación institucional, discriminación y obstáculos de acceso a servicios– y evita limitar la intervención a síntomas aislados o respuestas reactivas.

- **Hito 3**

  Instalación del grupo de trabajo de planeamiento. Formalizar, mediante resolución ministerial, un espacio de formulación multiactor liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, con participación de las entidades competentes y de los niveles de gobierno involucrados.

  Importancia. Este hito asegura legitimidad técnica e institucional, y permite estructurar desde el inicio la formulación de la política con coherencia horizontal, participación intersectorial y alineamiento al SINAPLAN.

18. El proceso de formulación de la actualización de la Política Nacional Migratoria ya está en curso. Mediante la Resolución Ministerial N.° 333-2026-RE, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó el Grupo de Trabajo Multisectorial para la formulación de la actualización de la Política Nacional Migratoria, el cual fue instalado el 9 de junio de 2026 bajo el liderazgo de la Cancillería (Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares), con participación de múltiples ministerios y organismos (Migraciones, RENIEC, SUNAT, INEI, ONP, entre otros), siguiendo la metodología del CEPLAN y un enfoque integral orientado al ejercicio efectivo de derechos, la integración, la gobernanza migratoria y la seguridad humana.

Según informó la Agencia Andina el 21 de septiembre de 2026, en una reunión técnica entre funcionarios del MRE, la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico se avanzó en la definición del enunciado del problema público –salvaguardando el equilibrio entre derechos y deberes de las personas en movilidad internacional– y se acordó la realización de talleres en las próximas semanas para consensuar el marco metodológico y el árbol de problemas. Las instituciones reafirmaron su compromiso de mantener una coordinación estrecha y permanente para la formulación de una política migratoria nacional integral, articulada y acorde con las necesidades del país y de las personas en movilidad internacional.

7.2. Fase 2. Análisis prospectivo: Primer año

Propósito. Identificar tendencias, riesgos, oportunidades y escenarios futuros que permitan anticipar la evolución de la movilidad humana hacia 2040 y 2050, considerando cambios demográficos, climáticos, territoriales, tecnológicos e institucionales. Esta fase debe utilizar métodos prospectivos para sustentar decisiones estratégicas y priorización de alternativas.

- **Hito 4**

  Diseño de escenarios 2040–2050. Elaborar escenarios prospectivos que incorporen variaciones en los flujos migratorios, impactos del cambio climático, presión sobre ciudades receptoras y transformaciones en el mercado laboral y en la disponibilidad de servicios.

  Importancia. Este hito permite anticipar riesgos de desplazamiento, saturación de servicios y nuevas demandas territoriales, y facilita respuestas preventivas en lugar de reactivas.

- **Hito 5**

  Selección de alternativas de solución. Evaluar opciones de intervención bajo criterios de impacto, factibilidad, sostenibilidad fiscal, pertinencia territorial y coherencia con los objetivos nacionales del PEDN al 2050.

  Importancia. Este hito asegura que la política se oriente hacia alternativas con mayor valor público y mejor capacidad de generar resultados sostenibles en regularización, integración y cohesión social.

7.3. Fase 3. Decisión estratégica: Primeros cinco años

Propósito. Aprobar la política nacional multisectorial y el instrumento estratégico que la operacionaliza, definiendo responsabilidades, servicios, indicadores, metas y mecanismos de coordinación intersectorial e intergubernamental. Esta fase debe traducir el diagnóstico y la prospectiva en una decisión pública formal y vinculante.

- **Hito 6**

  Aprobación de la política nacional multisectorial. Formalizar la Política Nacional Multisectorial de Movilidad Humana y Migración al 2040 mediante decreto supremo refrendado por el Consejo de Ministros, con liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

  Importancia. Este hito otorga el marco jurídico y político para que los sectores incorporen el enfoque migratorio en sus competencias y en la provisión de servicios públicos.

- **Hito 7**

  Incorporación de la política en los instrumentos de planeamiento sectorial e institucional. Asegurar que los objetivos prioritarios, lineamientos, servicios, indicadores y metas de la Política Nacional Multisectorial de Movilidad Humana y Migración al 2040 se articulen e incorporen en los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) de los sectores intervinientes y en los respectivos Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y Planes Operativos Institucionales (POI), de conformidad con la Guía de Políticas Nacionales de CEPLAN.

  Importancia. Este hito garantiza que la política no quede como un instrumento declarativo, sino que se traduzca operativamente en los planes sectoriales e institucionales que ejecutan el presupuesto y los servicios públicos.

- **Hito 8**

  Despliegue de identidad digital e interoperabilidad. Implementar mecanismos de interoperabilidad entre Migraciones, RENIEC, SUSALUD, MTPE y otras entidades pertinentes, priorizando la validación de identidad, el acceso a servicios y la simplificación administrativa.

  Importancia. Este hito fortalece la continuidad documental y reduce barreras de acceso a servicios, pero debe entenderse como un medio para mejorar la gestión, no como un fin en sí mismo.

7.4. Fase 4: Seguimiento y evaluación

Propósito. Monitorear el avance de la política y del plan, verificar el cumplimiento de resultados, identificar desviaciones y retroalimentar el ciclo de planeamiento para la mejora continua. La evaluación debe centrarse en servicios, resultados e impactos, no solo en actividades o productos aislados.

- **Hito 9**

  Reforma de regularización y alineamiento normativo. Revisar y simplificar los mecanismos de cambio de estatus y regularización, garantizando que sean accesibles, previsibles y compatibles con el principio de igualdad sustantiva.

  Importancia. Este hito permite disminuir la irregularidad administrativa y mejorar la trazabilidad estatal, sin sacrificar garantías de derechos ni generar cargas desproporcionadas.

- **Hito 10**

  Monitoreo de la integración económica. Realizar seguimiento periódico a la inserción laboral formal, la validación de competencias, la continuidad laboral y la reducción de la informalidad en la población migrante.

  Importancia. Este hito permite verificar si la política está generando mejoras efectivas en productividad, formalización e inclusión económica.

- **Hito 11**

  Evaluación de la cohesión social y la no discriminación. Medir cambios en discriminación reportada, percepciones de aceptación social y experiencias de trato desigual en el acceso a servicios y espacios públicos.

  Importancia. Este hito permite evaluar si la política contribuye a reducir barreras simbólicas y sociales, y si fortalece la convivencia territorial y la cohesión social.

7.5. Cierre de ruta

La hoja de ruta debe leerse como una secuencia lógica que va desde el diagnóstico hasta la evaluación, con una política correctamente formulada en el centro del proceso y con un instrumento estratégico que traduzca esa política en servicios y resultados verificables. En ese sentido, la propuesta no debe presentarse como un catálogo de actividades, sino como una arquitectura de decisión pública articulada al PEDN al 2050, a la Guía de Políticas Nacionales de CEPLAN y a la lógica de mejora continua del SINAPLAN.

8. Referencias bibliográficas

Banco Central de Reserva del Perú. (2026, 27 de febrero). *Remesas del exterior alcanzan los USD 5 368 millones en 2025* [nota informativa]. https://www.bcrp.gob.pe/docs/Transparencia/Notas-Informativas/2026/nota-informativa-2026-02-27.pdf

Banco Mundial. (2023). *Informe sobre el desarrollo mundial 2023: Migrantes, refugiados y sociedades*.

Bauman, Z. (2005). *Ética posmoderna*. Siglo XXI Editores.

Bauman, Z. (2006). *Confianza y temor en la ciudad* (M. Rosenberg, Trad.). Alianza Editorial.

Bauman, Z. (2017). *Extraños llamando a la puerta* (S. Hinojosa, Trad.). Editorial Paidós.

Bosniak, L. (2006). *The citizen and the alien: Dilemmas of contemporary membership*. Princeton University Press.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2021). *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050*.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2023). *Vulnerabilidad de las personas en el territorio 2013-2023*.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2024). *Guía de Políticas Nacionales (actualizada 2024)*.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2025). *Vulnerabilidad de las personas en el territorio 2013-2024*.

Chávez, G. y Pulido, D. (2026, 17 de febrero). *El persistente desafío de equilibrar seguridad y protección: nuevas modificaciones a la norma migratoria en vísperas de las elecciones generales 2026*. IDEHPUCP. https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/el-persistente-desafio-de-equilibrar-seguridad-y-proteccion-nuevas-modificaciones-a-la-norma-migratoria-en-visperas-de-las-elecciones-generales-2026/

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15). https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf (Obra original publicada en 2015)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2003, 17 de septiembre). *Opinión Consultiva OC-18/03: Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2010, 23 de noviembre). *Caso Vélez Loor vs. Panamá* (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2014, 19 de agosto). *Opinión Consultiva OC-21/14: Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2018, 30 de mayo). *Opinión Consultiva OC-25/18: La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección* (Serie A No. 25).

Cuevas Calderón, E. (2018). Reconfiguración social: entre la migración y la percepción de inseguridad en Lima, Perú. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad (23), 73-90*.

Defensoría del Pueblo. (2021). *Violencia basada en género contra mujeres migrantes en el Perú*. Defensoría del Pueblo; Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Defensoría del Pueblo. (2021, 30 de septiembre). *Defensoría del Pueblo: debe fortalecerse la actuación conjunta frente a casos de violencia contra mujeres migrantes* [nota de prensa].

Defensoría del Pueblo. (2024). *Supervisión sobre el derecho de acceso a la justicia para mujeres migrantes víctimas de violencia de género* (Informe Defensorial N.° 006-2023-DP-ADM).

Freier, L. F., Bird, M., Brauckmeyer, G., Kvietok, A., Licheri, D., Román, E. L. y Olivas Osuna, J. J. (2021). *Diagnóstico de la cobertura mediática de la situación de personas refugiadas y migrantes*. ACNUR Perú; Universidad del Pacífico. https://www.acnur.org/sites/default/files/legacy-pdf/60b84fe84.pdf

Gallup. (2017, 23 de agosto). New Index Shows Least-, Most-Accepting Countries for Migrants. https://news.gallup.com/poll/216377/new-index-shows-least-accepting-countries-migrants.aspx

Gallup. (2020, 23 de septiembre). *World Grows Less Accepting of Migrants*. https://news.gallup.com/poll/320678/world-grows-less-accepting-migrants.aspx

García Castro, I. (2024). *Del sueño a la pesadilla americana: Inmigración mexicana en Estados Unidos*. Universidad Autónoma de Sinaloa.

Groeger, A., León-Ciliotta, G. y Stillman, S. (2024). Immigration, labor markets and discrimination: Evidence from the Venezuelan Exodus in Perú. *World Development*, 174, artículo 106437.

Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM). (2024). *Análisis Conjunto de Necesidades 2023: Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) - Capítulo Perú*. https://www.r4v.info/sites/g/files/tmzbdl2426/files/2024-06/JNA_ANALISIS%20CONJUNTO%20DE%20NECESIDADES%202023_vf.pdf

Herd, P. y Moynihan, D. P. (2018). *Administrative burden: Policymaking by other means*. Russell Sage Foundation.

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). (2022). *Resolución N.° 0382-2022/SEL-INDECOPI*. Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas.

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). (2023). *Resolución N.° 0254-2023/SEL-INDECOPI*. Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas.

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). (2024a). *Resolución N.° 0061-2024/CEB-INDECOPI*. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). (2024b). *Resolución N.° 0419-2024/SEL-INDECOPI*. Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas.

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). (2025). *Resolución N.° 0363-2025/SEL-INDECOPI*. Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2021). *Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990-2021*. INEI; OIM.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2023). *Condiciones de vida de la población venezolana que reside en el Perú: II Encuesta dirigida a la población venezolana (ENPOVE 2022)*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2024). *Perú: 88,6% de la población venezolana ocupada en el Perú tiene empleo informal* [nota de prensa]. https://www.gob.pe/institucion/inei/noticias/1377412-inei-88-6-de-la-poblacion-venezolana-ocupada-en-el-peru-tiene-empleo-informal

Instituto Nacional de Estadística e Informática y Superintendencia Nacional de Migraciones. (2024). *Encuesta Nacional de Hogares sobre Población Venezolana (ENAHOPV) 2024*.

Iyengar, S., Lelkes, Y., Levendusky, M., Malhotra, N., y Westwood, S. J. (2019). The origins and consequences of affective polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22(1), 129-146.

Lockwood, D. (1996). Civic stratification and migrants' rights. En J. Cesarani & M. Fulbrook (Eds.), *Citizenship, nationality and migration in Europe*, 532-550. Routledge.

Mason, L. (2018). *Uncivil agreement: How politics became our identity*. University of Chicago Press.

Migration Policy Institute y Brookings Institution. (2022). *Venezuelan migration, crime, and misperceptions: A review of data from Colombia, Peru, and Chile*.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2023). Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030 (PNDIS). Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH). (2022). *Migración y crimen en el Perú* (Documento de Trabajo N.° 12). Observatorio Nacional de Política Criminal – INDAGA.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH). (2024, 7 de diciembre). Decreto Supremo N.° 018-2024-JUS. *Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040*. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio del Interior (MININTER). (2026, 9 de marzo). *Decreto Supremo N.° 001-2026-IN. Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Lucha contra la Criminalidad 2026-2028*. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). (2017, 27 de abril). *Decreto Supremo N.° 015-2017-RE. Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Migratoria 2017-2025*. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2024). *Estudio sobre la situación socioeconómica, inserción laboral y vulnerabilidad de las comunidades peruanas en el exterior*.

Morris, L. (2003). Managing contradiction: Civic stratification and migrants' rights. *International Migration Review*, 37(1), 74-100.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2023, 22 de junio). *La OIM y Perú firman acuerdo para fortalecer servicios dirigidos a refugiados y migrantes* [nota de prensa].

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). *OECD Public Governance Reviews: Peru. Integrated Governance for Inclusive Growth*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2025). International Migration Outlook. https://www.oecd.org/en/publications/international-migration-outlook-2025_ae26c893-en.html

Pérez, L. M. (2024). "I did not choose to be in your country": Social-racial hierarchies in Peru and Venezuelan migrant women's responses. *Journal of Refugee Studies*, 37(1), 220-229.

Pezo Jimenez, O., Valdez Huarcaya, F. A., y Castro Quispe, A. G. (2025). Estudio Penitenciario del Migrante como chivo expiatorio de los problemas de Seguridad Ciudadana durante la Crisis Política en el Perú. *Estudios sobre Derecho y Justicia*, 10(29), 247-267.

Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). (2024). *Refugiados y migrantes de Venezuela en el Perú*.

Presidencia de la República. (1991, 5 de noviembre). *Decreto Legislativo N.° 689. Ley para la contratación de trabajadores extranjeros*. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia de la República. (2017, 7 de enero). Decreto Legislativo N.° 1350. *Decreto Legislativo de Migraciones*. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia de la República. (2023, 14 de noviembre). *Decreto Legislativo N.° 1582. Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N.° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones*. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia de la República. (2026a, 7 de febrero). *Decreto Legislativo N.° 1719. Decreto Legislativo que modifica la Ley N.° 27891, Ley del Refugiado, a fin de fortalecer las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y asegurar el uso debido de la figura del refugiado*. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia de la República. (2026b, 7 de febrero). *Decreto Legislativo N.° 1720. Decreto Legislativo que modifica los artículos 11, 15 y 24 del Decreto Legislativo N.° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, a fin de mejorar la identificación de extranjeros*. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). *Decreto Supremo N.° 023-2025-PCM. (2025, 12 de noviembre). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria*. Diario Oficial El Peruano.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2022). *Migración reciente hacia el Perú: situación, respuestas de política y oportunidades* (Documento de Trabajo de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, N.° 35).

Solís, E. (2022). *La criminalidad real frente a la percepción en el Perú: 2020* (Boletín N.° 4). Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos; Universidad Peruana Cayetano Heredia. https://opems.cayetano.edu.pe/boletin-4-la-criminalidad-real-frente-a-la-percepcion-en-el-peru-2020/

Standing, G. (2013). *El precariado: Una nueva clase social* (E. A. Valero Julio, Trad.). Pasado y Presente.

Superintendencia Nacional de Migraciones. (2026, 7 de febrero). Poder Ejecutivo modifica la Ley del Refugiado [nota de prensa]. https://www.gob.pe/institucion/migraciones/noticias/1349252-poder-ejecutivo-modifica-la-ley-del-refugiado

Superintendencia Nacional de Migraciones y Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2022, 31 de diciembre). *MIGRACIONES y la OIM se unen para fortalecer y descentralizar el servicio de regularización migratoria* [nota de prensa].

Torcal, M. y Harteveld, E. (Eds.). (2025). *Handbook of affective polarization*. Edward Elgar Publishing.

Vallejo Martell, C. (2015). *Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria: Un modelo de coordinación interinstitucional en materia de migraciones en el Perú*. Ministerio de Relaciones Exteriores.

Verisure Perú. (2026). *Barómetro de seguridad: Periodo septiembre 2025-febrero 2026*. Observatorio de Seguridad Verisure.

PERÚ 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

JNE JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Acuerdo Nacional Unidos para crecer

COALICIÓN CIUDADANA

CONCYTEC CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

CONFIEP

Editora Perú

EMPRESARIOS POR LA INTEGRIDAD

elhoy

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

Proética CAPÍTULO PERUANO DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL

GRUPO Propuesta CIUDADANA

TRANSPARENCIA

Con el apoyo de

UNIÓN EUROPEA

cooperación alemana DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por giz

GRUPO BANCO MUNDIAL

Embajada Británica Lima

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

IDYS INSTITUTO PRENSA Y SOCIEDAD

NDI INSTITUTO NACIONAL DEMOCRATA

iila Organización internacional ítalo-latinoamericana

AVSI People for development

fiap