

PRIMERO LA GENTE
COMUNIDAD, ECOLOGÍA, LIBERTAD Y PROGRESO

PROGRAMA DE GOBIERNO
2026-2031



Partido Primero La Gente
PROGRAMA DE GOBIERNO 2026-2031

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
IDEARIO Y VALORES	11
1. Principios	11
2. Valores	12
3. Objetivos	12
MARCO GENERAL	14
1. El país que heredamos: Diagnóstico de situación	14
2. El país que queremos: Visión de futuro	16
SEGURIDAD, JUSTICIA E INTEGRIDAD	17
Seguridad ciudadana y sistema de justicia en la lucha contra las economías ilegales y el crimen organizado internacional	18
1. DIAGNÓSTICO	18
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	21
3. VISIÓN AL 2040	22
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS	23
5. INDICADORES	25
6. MEDIDAS	26
Cero tolerancia a la corrupción, sistema nacional de integridad y gobierno abierto	32
1. DIAGNÓSTICO	32
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	33
3. VISIÓN AL 2040	34
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN A ODS	35
5. INDICADORES	36
6. MEDIDAS	37
Fuerzas Armadas para la paz y el desarrollo	40
1. DIAGNÓSTICO	40
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS DEL ÁREA	42
3. VISIÓN AL 2040	43
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS	44
5. INDICADORES	45
6. MEDIDAS	47
SOCIEDAD Y DERECHOS	50
Compromiso con educación de calidad, accesible en todos sus niveles: básica, superior técnica y universitaria	51
1. DIAGNÓSTICO	51
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	53
3. VISIÓN AL 2040	54
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS	55

5. INDICADORES	56
6. MEDIDAS	60
Salud pública articulada y de calidad, accesible para todos	63
1. DIAGNÓSTICO	63
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	65
3. VISIÓN REFERENCIAL AL 2040	66
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS	68
5. INDICADORES, LÍNEA DE BASE, META Y MEDIDAS AL 2031	69
6. MEDIDAS	70
Protección social: sistema de cuidados, programas sociales y sistema de pensiones	73
1. DIAGNÓSTICO	73
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	75
3. VISIÓN AL 2040	76
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN A ODS	77
5. INDICADORES	78
6. MEDIDAS	79
Vivienda digna y agua potable segura	82
1. DIAGNÓSTICO	82
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	83
3. VISIÓN AL 2040	84
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS	85
5. INDICADORES	86
6. MEDIDAS	87
Cohesión social, convivencia democrática y respeto a la diversidad; equidad de género, interculturalidad y no discriminación	92
1. DIAGNÓSTICO	92
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	94
3. VISIÓN AL 2040	95
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS	96
5. INDICADORES	97
6. MEDIDAS	100
Cultura, arte y deportes como espacios de encuentro, convivencia e identidad	103
1. DIAGNÓSTICO	103
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	105
3. VISIÓN AL 2040	106
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS	107
5. INDICADORES	108
6. MEDIDAS	110

ECONOMÍA PARA INCLUIR	112
Promoción de inversión privada competitiva con compromiso ambiental y social: motores económicos actuales	113
1. DIAGNÓSTICO	113
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	113
3. VISIÓN AL 2040	115
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS	116
5. INDICADORES	118
6. MEDIDAS	119
Desarrollo de la pequeña y mediana actividad económica: productividad, formalización, desarrollo de capacidades y acceso a financiamiento	123
1. DIAGNÓSTICO	123
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	124
3. VISIÓN AL 2040	125
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS	127
5. INDICADORES	128
6. MEDIDAS	129
Innovación para la diversificación económica: nuevos sectores estratégicos	133
1. DIAGNÓSTICO	133
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	135
3. VISIÓN AL 2040	136
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS	137
5. INDICADORES	138
6. MEDIDAS	139
Política exterior y proyección internacional del país	142
1. DIAGNÓSTICO	142
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	143
3. VISIÓN AL 2040	144
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS (2026-2031)	145
5. INDICADORES	146
6. MEDIDAS	148
SOSTENIBILIDAD Y TERRITORIO	152
Gestión sostenible del agua: producción, cosecha, almacenamiento, distribución y uso	153
1. DIAGNÓSTICO	153
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	155
3. VISIÓN AL 2040	156
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS	158
5. INDICADORES	159
6. MEDIDAS	161

Cambio climático, transición energética y economía circular	163
1. DIAGNÓSTICO	163
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	165
3. VISIÓN AL 2040	166
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS	168
5. INDICADORES	169
6. MEDIDAS	170
Infraestructura para el desarrollo territorial: desarrollo urbano y rural, proyectos claves de infraestructura económica y logística	172
1. DIAGNÓSTICO	172
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	174
3. VISIÓN AL 2040	175
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS	177
5. INDICADORES	178
6. MEDIDAS	179
Ordenamiento territorial y gestión de riesgos de desastres	182
1. DIAGNÓSTICO	182
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	184
3. VISIÓN AL 2040	185
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS	186
5. INDICADORES	187
6. MEDIDAS	188
TRANSFORMACIÓN ESTATAL	190
Recuperación democrática, equilibrio de poderes y reformas políticas	191
1. DIAGNÓSTICO	191
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	193
3. VISIÓN AL 2040	195
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS	196
5. INDICADORES	197
6. MEDIDAS	199
Financiamiento de políticas públicas y sostenibilidad fiscal	202
1. DIAGNÓSTICO	202
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	204
3. VISIÓN AL 2040	205
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN A ODS	206
5. INDICADORES	207
6. MEDIDAS	208
Regionalización y descentralización	213
1. DIAGNÓSTICO	213
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	215

3. VISIÓN AL 2040	216
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS	217
5. INDICADORES	218
6. MEDIDAS	220
Reforma del servicio civil	223
1. DIAGNÓSTICO	223
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	224
3. VISIÓN AL 2040	225
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS	226
5. INDICADORES	227
6. MEDIDAS	230
Centro de gobierno y modernización de la gestión pública	233
1. DIAGNÓSTICO	233
2. PROBLEMAS PRIORIZADOS	235
3. VISIÓN AL 2040	236
4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS	237
5. INDICADORES	238
6. MEDIDAS	239
ANEXOS	242
Propuesta de rendición de cuentas	243
Tendencias y escenarios futuros	244
Bibliografía	246

INTRODUCCIÓN

El presente documento es el plan de gobierno que Primero La Gente, nuestro partido político, propone a los y las ciudadanas del Perú para las próximas elecciones generales del próximo año 2026.

Nace del convencimiento de que nuestro país necesita recuperar un rumbo compartido: uno que ponga en el centro la vida cotidiana de las personas, la dignidad de sus trabajos, la calidad de los servicios públicos y la seguridad para vivir y prosperar en libertad, en cualquier lugar del Perú.

Hoy nuestro Estado está en crisis. Los que hoy ocupan el poder suelen invocar la “fortaleza” de nuestra democracia como si bastara con haber evitado el quiebre institucional más reciente; así, se pretende convertir en trofeo la derrota del fallido intento de golpe de Estado del ex presidente Pedro Castillo —víctima de sus propios desatinos—, cuando antes se había cuestionado sin pudor el resultado electoral que lo llevó al gobierno -aunque haya sido con menos de 20% de las preferencias ciudadanas-. La democracia no puede reducirse a un argumento instrumental, que se usa cuando conviene y se relativiza cuando estorba. Mientras, el crimen organizado se apodera de nuestras calles y espacios productivos, la economía crece insuficientemente, al menos 7 de cada 10 peruanos debe ganarse la vida en la informalidad, centenas de obras públicas están paralizadas, los servicios públicos son casi siempre de mala calidad y la corrupción campea en la gestión del Estado.

Como sostienen Barrenechea y Vergara (2023), nuestras democracias están siendo crecientemente vaciadas de contenido. No debe bastarnos solo una democracia de formas y procedimientos, por la que nos llamen a votar cada cierto número de años y mientras tanto, mediocres -y peor aún, deshonestos- sigan ocupando el poder en el Estado en provecho de sus intereses propios y subalternos.

Necesitamos una **democracia con resultados**, que le ofrezca a los peruanos y peruanas respuestas concretas a sus prioridades, con toda la diversidad que estas puedan tener, dependiendo de si viven en una gran ciudad, en una planicie irrigada de nuestra costa, en una pequeña ciudad, en un vallecito o en las alturas de nuestros andes, o al pie de alguno de los grandes ríos de nuestra Amazonía.

Necesitamos un nuevo **pacto social** en el que nos reencontremos todos en nuestra riquísima diversidad y nos reconozcamos parte de un mismo proyecto de sociedad nacional; a través del cual repensemos nuestro Estado para que se convierta en uno cercano a nosotros, que escuche nuestras prioridades y organice sus capacidades y recursos -que son de todos-, para responder a esas prioridades. Un Estado al servicio de la gente, que ponga **primero a la gente**.

Para ello, enmarcados en el Ideario de nuestro partido —Comunidad, Ecología, Libertad y Progreso como valores transversales—, queremos proponerle al país un plan de gobierno que no sea una lista de promesas inconexas, de propuestas inviables. Queremos proponerles una efectiva estrategia de gobierno, con visión de conjunto, que responda a la diversidad de lo que unas y otros necesitamos para que en el Perú -nosotros-, pueda aprovechar, desarrollar, diversificar nuestras abundantes y riquísimas posibilidades, capitalizando nuestra enorme diversidad, adaptándonos a lo que unas y otros, desde nuestros territorios, desde nuestras actividades queremos hacer para prosperar juntos, con sostenibilidad y en libertad.

Con esa perspectiva, el plan de gobierno que les proponemos se organiza en cinco Ejes de Gobierno, tres centrales y dos transversales: (i) seguridad, justicia e integridad; (ii) sociedad y derechos; (iii) economía para incluir; (iv) territorio y sostenibilidad; y (v) transformación del Estado para un servicio efectivo a la ciudadanía.

El primer eje -Seguridad, Justicia e Integridad- reúne las prioridades actuales de la gente, inseguridad ciudadana, justicia que no es justicia y expansión de la corrupción.

Luego dos ejes centrales misionales -Sociedad y Derechos, y Economía para Incluir-, en las dimensiones social y económica de las políticas públicas y el desarrollo nacional descentralizado.

Finalmente, dos ejes transversales habilitantes -Sostenibilidad y Territorio, y Transformación Estatal-, dirigidos a que la sociedad y el Estado peruanos puedan lograr sus objetivos en los ejes precedentes.

Estos cinco ejes se desarrollan en veintidós (22) Áreas de Política, pensadas con claros enfoques multisectorial y de adaptación a la diversidad territorial:

- 1. SEGURIDAD, JUSTICIA E INTEGRIDAD: asegurar seguridad, justicia e integridad efectivas**
 - 1.1. Seguridad ciudadana y sistema de justicia en lucha contra economías ilegales y crimen organizado internacional
 - 1.2. Cero tolerancia a la corrupción, sistema nacional de integridad y gobierno abierto
 - 1.3. Fuerzas armadas para la paz y el desarrollo
- 2. SOCIEDAD Y DERECHOS: realizar los derechos básicos y sociales de personas y comunidades, considerando la diversidad de nuestras regiones y población**
 - 2.1. Compromiso con educación de calidad accesible, en todos sus niveles (básica, superior tecnológica y universitaria)
 - 2.2. Salud pública articulada y de calidad accesible para todos
 - 2.3. Protección social: sistema de cuidados, programas sociales y pensiones
 - 2.4. Vivienda digna y agua potable segura
 - 2.5. Cohesión social, convivencia democrática y respeto a la diversidad; equidad de género, interculturalidad y no discriminación
 - 2.6. Cultura y deporte como espacios de encuentro, convivencia e identidad
- 3. ECONOMÍA INCLUSIVA: desarrollo económico sostenible con igualdad de oportunidades**
 - 3.1. Promoción de inversión privada competitiva con compromiso ambiental y social: motores actuales de la economía nacional
 - 3.2. Desarrollo de la pequeña y mediana actividad económica: productividad, formalización, desarrollo de capacidades y acceso a financiamiento
 - 3.3. Innovación y diversificación económica: nuevos sectores económicos estratégicos
 - 3.4. Política exterior, proyección internacional del país y peruanos en el exterior
- 4. TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD: el territorio y sus recursos como protagonistas de la estrategia de gobierno**

- 4.1. Gestión sostenible del agua
- 4.2. Cambio climático, transición energética y economía circular
- 4.3. Infraestructura para el desarrollo territorial: ciudades y proyectos claves de infraestructura logística con enfoque territorial
- 4.4. Ordenamiento territorial y gestión de riesgos de desastres
- 5. **TRANSFORMACIÓN ESTATAL: por un Estado enfocado en el servicio a la gente**
 - 5.1. Recuperación democrática, equilibrio de poderes y reformas políticas
 - 5.2. Financiamiento de políticas públicas y sostenibilidad fiscal
 - 5.3. Regionalización y descentralización
 - 5.4. Reforma del servicio civil
 - 5.5. Centro de gobierno y modernización de la gestión pública

Luego de un breve marco general de diagnóstico -El país que heredamos- y visión de futuro -El país que queremos-, cada una de estas áreas temáticas se desarrolla en un breve documento de política compuesto por: (i) un diagnóstico, (ii) la identificación de cinco problemas públicos prioritarios, (iii) una visión referencial a mediano plazo para el tema, (iv) cinco (5) objetivos que respondan a cada uno de los problemas priorizados, (v) tres (3) indicadores de resultado por cada objetivo, con su valor de línea de base (según la información disponible) y una meta al 2031, (vi) un conjunto articulado de medidas de política pública que se proponen para alcanzar esas metas y (vii) las fuentes documentales utilizadas.

Para poder procesar oportunamente el gran volumen de fuentes e información que hemos requerido, nos hemos apoyado en lo pertinente en herramientas de inteligencia artificial actualmente accesibles.

El equipo central de elaboración del plan agradece las propuestas recibidas de nuestros militantes de Lima, de nuestras regiones y de nuestros compatriotas en el exterior, en temas de seguridad ciudadana, sistema de justicia, sistema de salud, sistema nacional de cuidados, juventudes, pensiones, vivienda, cultura, sector agrario y desarrollo rural, minería, política exterior, gestión metropolitana y reforma estatal, entre otros de los temas desarrollados en el plan.

IDEARIO Y VALORES

1. Principios

1.1. El partido de la gente: Democracia interna y anti-caudillismo

Primero la Gente se concibe como una organización política sin dueños, fundada en la participación activa de su militancia y en el rechazo explícito al caudillismo y a toda forma de apropiación personal o familiar del partido. Apostamos por un partido vivo, democrático y abierto a la ciudadanía. Promovemos liderazgos legítimos, surgidos del voto democrático de las bases, con alternancia y rendición de cuentas, fortaleciendo así una organización viva, plural y verdaderamente representativa.

1.2. El partido para la gente: Democracia como regla de convivencia

Primero La Gente concibe la democracia como el mecanismo legítimo para representar la voluntad ciudadana y gobernar en su nombre. Creemos que el ejercicio del poder solo es válido cuando emana del voto popular y se sostiene en el respeto a las reglas democráticas, la aceptación de los resultados electorales y la convivencia política pacífica.

Este principio implica asumir que gobernar para la gente supone escuchar, ceder, construir consensos y reconocer la alternancia como una condición esencial del sistema democrático. La democracia no es un trámite, sino la base de la legitimidad política y del vínculo entre representantes y ciudadanía.

1.3. El partido con la gente: Pluralismo, diálogo y construcción colectiva

Primero la Gente promueve una organización plural, abierta al debate de ideas y a la diversidad de corrientes democráticas del centro progresista. Rechazamos el pensamiento único y fomentamos la construcción colectiva de consensos, reconociendo que persona, comunidad y ambiente forman un entramado inseparable para el desarrollo integral del país. Con esa perspectiva, Primero la Gente apuesta por un diálogo nacional para la forja de consensos en favor del progreso y desarrollo sostenible del país.

1.4. El partido por la gente: Vocación de servicio

Primero la Gente afirma que la participación en la competencia electoral y el acceso al gobierno son medios, no fines, para servir a la ciudadanía. Entendemos el poder político como una herramienta para transformar la realidad, fortalecer la democracia y garantizar condiciones de vida dignas para todas las personas.

Este principio orienta nuestra vocación de gobierno desde lo local hasta lo nacional, promoviendo una acción política ética, dialogante y comprometida con el desarrollo sostenible, la justicia social y el interés público, siempre poniendo al Estado al servicio de la gente y no de intereses particulares.

2. Valores

Los valores de Primero La Gente constituyen principios transversales que orientan nuestro ideario, nuestras propuestas programáticas y nuestra práctica política, motivando una acción coherente con las demandas del país y de la ciudadanía.

2.1. Comunitarismo

Promovemos el fortalecimiento de las comunidades, de la sociedad civil y de una ciudadanía activa, solidaria y corresponsable. Valoramos la cooperación, la reciprocidad y el bien común y nos reafirmamos en una visión republicana de una comunidad política basada en valores cívicos, sentido de pertenencia y la aspiración compartida del bien común.

2.2. Ecología política

Entendemos la sostenibilidad de la vida y la protección del ambiente como un eje central de nuestra acción política. Inspirados en el ideal del Buen Vivir, promovemos una relación armónica entre sociedad y naturaleza. Ante la crisis climática global, apostamos por un desarrollo sostenible, responsable y respetuoso de los ecosistemas y de las comunidades.

2.3. Liberalismo-progresista

Defendemos la libertad individual junto con la justicia social, la igualdad de oportunidades y la ampliación de derechos. Creemos en una democracia participativa que garantice derechos civiles, políticos, económicos y sociales para todos y todas, incorporando las luchas históricas por la igualdad, la diversidad y la dignidad humana.

3. Objetivos

- 3.1. Impulsar la democracia participativa y una ciudadanía plena basada en la ética del bien común.
- 3.2. Promover una cultura cívica, de paz y no violencia.
- 3.3. Defender la pluriculturalidad y los derechos de comunidades campesinas, pueblos originarios y poblaciones históricamente excluidas.
- 3.4. Fomentar la interculturalidad, la educación bilingüe y el acceso pleno a servicios públicos.
- 3.5. Fortalecer las organizaciones de la sociedad civil y la agremiación ciudadana.
- 3.6. Promover la pequeña y microempresa y la responsabilidad social empresarial.
- 3.7. Impulsar la inversión en infraestructura y tecnología para la integración territorial.
- 3.8. Promover el desarrollo rural integral bajo el enfoque de nueva ruralidad.
- 3.9. Fortalecer la meritocracia, eficiencia y cultura de servicio en el sector público en el marco de un enfoque de reforma estatal.
- 3.10. Impulsar la integración andina, latinoamericana y la solidaridad internacional.
- 3.11. Promover la participación de los peruanos en el exterior en el quehacer nacional.

- 3.12. Promover el desarrollo sostenible y la protección de la diversidad biológica frente al cambio climático.
- 3.13. Garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento.
- 3.14. Combatir la insalubridad urbana y rural mediante una adecuada gestión de los desechos.
- 3.15. Regular sosteniblemente las industrias extractivas y combatir actividades ilegales.
- 3.16. Impulsar la ciencia, tecnología e innovación bajo criterios de sostenibilidad.
- 3.17. Fortalecer estándares de responsabilidad empresarial ambiental.
- 3.18. Promover la sostenibilidad en el turismo y el comercio exterior.
- 3.19. Priorizar una estrategia nacional de energías renovables, protección ambiental y lucha contra la deforestación.
- 3.20. Modernizar el agro para garantizar soberanía alimentaria.
- 3.21. Proteger los saberes y derechos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas.
- 3.22. Impulsar ciudades sostenibles, con prácticas responsables de producción y consumo .
- 3.23. Promover una economía circular con cero desechos.
- 3.24. Proteger la fauna silvestre y doméstica.
- 3.25. Proteger ecosistemas marinos y terrestres conforme a los ODS.
- 3.26. Garantizar igualdad ante la ley y erradicar toda forma de discriminación.
- 3.27. Defender y promover los derechos humanos.
- 3.28. Promover un Estado laico.
- 3.29. Respetar la diversidad cultural, étnica, lingüística, de género y religiosa.
- 3.30. Defender el Estado de derecho, las libertades individuales y la propiedad privada.
- 3.31. Impulsar justicia social, desarrollo inclusivo y descentralización efectiva.
- 3.32. Promover la economía social de mercado y la estabilidad financiera, con garantías de protección antimonopólica.
- 3.33. Impulsar la diversificación productiva, con desarrollo de valor agregado nacional.
- 3.34. Regular sosteniblemente las grandes inversiones en un contexto globalizado.
- 3.35. Modernizar el Estado mediante planificación estratégica y gobierno digital.
- 3.36. Promover la inclusión social y lucha contra la pobreza y el hambre.
- 3.37. Garantizar trabajo digno y derechos sociales universales.
- 3.38. Priorizar la salud integral, incluyendo salud mental, sexual y reproductiva.
- 3.39. Promover cultura, deporte, ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo integral en la educación.
- 3.40. Garantizar igualdad de género y erradicar la violencia contra la mujer.
- 3.41. Promover el desarrollo integral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, con especial atención a la primera infancia.
- 3.42. Impulsar una educación integral con valores democráticos y atención a la salud emocional de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- 3.43. Proteger a adultos mayores, personas con discapacidad y poblaciones vulnerables.
- 3.44. Priorizar la seguridad ciudadana y la defensa de la soberanía nacional.
- 3.45. Combatir la trata de personas y la explotación sexual.
- 3.46. Promover justicia eficiente, tributación equitativa, transparencia y lucha frontal contra la corrupción.
- 3.47. Fortalecer la participación ciudadana en la construcción de un Estado ético, capaz y descentralizado al servicio de la gente.

MARCO GENERAL

1. El país que heredamos: Diagnóstico de situación

A tan solo unos meses del proceso electoral 2026, el Perú se encuentra arrastrando una mezcla tan peculiar como compleja de avances significativos y profundas deudas estructurales. Para poder comprender los desafíos que le tocará afrontar al gobierno 2026-2031, es necesario revisar sintéticamente las principales etapas que marcaron el devenir político económico y social del país en las últimas décadas.

Durante la década de los 80's, el país atravesó uno de los periodos más críticos de su historia, debido a la violencia política subversiva, la irresponsabilidad en el manejo de los recursos públicos y una inflación desbocada que deterioró gravemente la calidad de vida de la población. Esa inestabilidad económica y social dejó secuelas duraderas en las instituciones y en la confianza ciudadana.

A inicios de los 90's se implementó un proceso de estabilización económica y pacificación del país que permitió controlar dicha hiperinflación, restablecer el orden público y recuperar la confianza en el Estado, sentando las bases del modelo económico que regiría las décadas siguientes. Este modelo se basó en la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y la promoción de la inversión privada (especialmente en inversión en minería e hidrocarburos y promoción de exportaciones), todo ello apoyado en una tecnocracia fortalecida y en instituciones clave de gestión monetaria, fiscal y financiera como el Banco Central de Reserva, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

En esa trayectoria el país inició la década de los 2000. Entre los años 2004 y 2014, el país experimentó uno de sus periodos de mayor crecimiento económico, principalmente basado en la explotación de recursos naturales, en especial de minería y gas natural. Este crecimiento permitió una reducción sustantiva de la pobreza, que según el INEI pasó de niveles del 54.3% en 2002 a 22.7% en 2014, y dio pie a un intenso debate sobre una emergente nueva clase media creciendo en el Perú.

Sin embargo, este progreso resultó insuficiente para construir un desarrollo efectivamente inclusivo y sostenible. A pesar del crecimiento, la economía formal no logró integrar a amplios sectores de la población, que continuaron trabajando en condiciones de informalidad y precariedad. Episodios trágicos, como la muerte en un incendio de dos jóvenes trabajadores encerrados en condiciones esclavizantes e inhumanas en talleres informales, evidenciaron crudamente los límites del modelo para garantizar trabajo digno y protección social.

A nivel territorial, las brechas persisten y, en muchos casos, se han profundizado. En las áreas rurales, principalmente las de menor densidad de los Andes y la Amazonía, el Estado es lejano, la infraestructura sigue siendo muy deficitaria y los servicios públicos insuficientes y de mala calidad (Banco Mundial 2023. Perú: Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú). Muchas de estas zonas coinciden, además, con áreas de explotación de recursos naturales, donde se multiplicaron los conflictos sociales en torno a la distribución de beneficios, la protección ambiental y el rol del Estado como garante de derechos y mediador legítimo.

A partir de 2012, con el debilitamiento del superciclo de precios de los recursos naturales, el crecimiento económico comenzó a desacelerarse. Aunque la estabilidad macroeconómica se mantuvo, el país evidenció su alta dependencia de un modelo basado en exportaciones primarias. Paralelamente, la crisis de corrupción revelada por

el caso Lava Jato, iniciada en Brasil en 2014 y con impacto creciente en Perú desde mediados de esa década, golpeó severamente la confianza ciudadana, afectó la legitimidad de las instituciones y paralizó proyectos estratégicos de inversión pública y privada.

El periodo 2016-2019 estuvo marcado por una creciente fragmentación política y parálisis institucional. La confrontación permanente entre el Poder Ejecutivo y un Congreso altamente polarizado debilitó la capacidad del Estado para gobernar y ejecutar políticas públicas, a pesar de contar con estabilidad macroeconómica y espacio fiscal. Los problemas estructurales como la informalidad, las brechas territoriales, la baja productividad y la debilidad de los servicios públicos permanecieron sin respuestas efectivas y articuladas.

En 2020, la pandemia de la COVID-19 expuso con crudeza los flancos más débiles del modelo de desarrollo. El sistema de salud fue sobrepasado, el Estado no logró reaccionar con la rapidez necesaria para garantizar despistajes y vacunación oportuna, y más de 200 mil personas fallecieron, registrándose una de las tasas de mortalidad más altas del mundo. El crecimiento económico también fue afectado, cayó en -11.1%, y si bien rebota 13.3% en 2021, este ya no logra recuperarse a los niveles de 2004-2014. Las economías regionales, fuertemente basadas en miles de pequeños actores económicos en la agricultura, el comercio y los servicios, muestran dificultades para recuperarse y la pobreza retorna a niveles de 10 años atrás; la pobreza urbana, expresada en miles de ollas comunes nacidas durante la pandemia, vuelve a ser un desafío mayor.

Ese mismo año una nueva crisis ahonda el itinerario de confrontación política que venía de atrás. La vacancia presidencial de noviembre de 2020 marcó el inicio de un periodo de extrema inestabilidad en el que el país ha tenido hasta hoy cinco presidentes de la República. Desde entonces, el Poder Ejecutivo se ha debilitado progresivamente frente a un Congreso empoderado, mientras diversas instituciones han sido atravesadas por intereses particulares y prácticas de corrupción cada vez más audaces en diferentes niveles del Estado.

Entre 2021 y 2024, esta crisis se ha seguido profundizando. La confrontación permanente entre poderes del Estado, la alta rotación ministerial, la captura de instituciones y la ausencia de consensos nacionales han deteriorado aceleradamente la capacidad estatal. La inseguridad ciudadana se convirtió en la principal preocupación de la población, las economías ilegales se expandieron en amplias zonas del territorio y las brechas territoriales persisten, especialmente en regiones andinas y amazónicas.

En síntesis, el Perú llega al 2025 con una estabilidad macroeconómica relativa, pero con una democracia erosionada, un Estado debilitado y una economía en insuficiente progreso. A pesar de los avances logrados en décadas anteriores, tres de cada cuatro peruanos continúan fuera de la economía formal, las regiones siguen esperando proyectos estratégicos que impulsen su desarrollo y las instituciones públicas atraviesan una profunda crisis de legitimidad.

Los problemas descritos no son hechos aislados, sino la expresión de fallas estructurales que se han acumulado en el tiempo: un Estado con limitada capacidad de respuesta, una economía poco diversificada y con baja productividad, un territorio marcado por profundas desigualdades, una seguridad ciudadana debilitada, derechos que no se ejercen en igualdad de condiciones y una representación política que ha perdido legitimidad.

Es en este escenario negativo de insatisfacción y desconfianza ciudadana que el país se encamina hacia los procesos electorales de 2026, en los que se renovarán

autoridades nacionales, regionales y municipales. El desafío central será entonces revertir los procesos de deterioro acumulados y abrir una senda de progreso vigoroso, inclusivo, descentralizado y sostenible, capaz de reconstruir la fe ciudadana y fortalecer la cohesión social.

2. El país que queremos: Visión de futuro

Basados en nuestro Ideario, el Perú que queremos es una sociedad diversa que aspira a vivir en democracia, con instituciones al servicio de las personas y oportunidades reales para desarrollar proyectos de vida dignos en todo el territorio. Un país que reconoce en su diversidad natural, cultural y humana uno de sus principales capitales, que aprovecha de manera sostenible sus recursos para impulsar un desarrollo territorial descentralizado, fortalecer la agricultura, la minería responsable y las energías renovables, y orientar los recursos que genera hacia la innovación, la diversificación productiva y el fortalecimiento de los pequeños actores económicos rurales y urbanos. Un Perú que apuesta por la igualdad de oportunidades, el acceso progresivo a servicios públicos de calidad y la reducción de desigualdades históricas, que valora los espacios públicos como lugares de encuentro y reconoce en la cooperación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil un medio para construir cohesión social, garantizar derechos y avanzar hacia un progreso justo, sostenible y compartido.

En ese marco, este plan plantea una visión de país que orienta el uso sostenible de las fortalezas productivas y territoriales del Perú para impulsar su desarrollo descentralizado, diversificar la economía y fortalecer la productividad e inclusión económica en todo el territorio, con énfasis en la reducción de brechas sociales. La propuesta prioriza la inversión en investigación, desarrollo e innovación como palanca para nuevos ejes de crecimiento, promueve la igualdad de oportunidades entre personas y territorios y concibe la cohesión social, el respeto de los derechos y la cooperación público-privada como condiciones indispensables para un desarrollo inclusivo y sostenible. Para ello, plantea la necesidad de un Estado más cercano y eficaz, con instituciones orientadas al servicio de la ciudadanía y políticas públicas financiadas de manera sostenible, transparente y libre de corrupción.

El desafío que enfrenta el país es histórico: avanzar hacia un modelo de desarrollo que combine seguridad con respeto de derechos, crecimiento con mayor valor agregado, descentralización con capacidades reales y un Estado que cumpla con servir a la ciudadanía, lo que exigirá ordenar su funcionamiento, proteger a las personas y crear las condiciones para que regiones y comunidades desplieguen plenamente su potencial humano y productivo. Esta será la base para recuperar la confianza y dar paso a una nueva etapa de desarrollo para el país.

SEGURIDAD, JUSTICIA E INTEGRIDAD

Asegurar seguridad, justicia e integridad efectivas

Seguridad ciudadana y sistema de justicia en la lucha contra las economías ilegales y el crimen organizado internacional

1. DIAGNÓSTICO

En los últimos 10 a 15 años, la inseguridad en el Perú dejó de ser un problema relevante pero relativamente acotado y se convirtió en un fenómeno estructural que erosiona la vida ciudadana, el crecimiento económico, la convivencia democrática y la legitimidad del Estado. Hoy conviven dos dinámicas que se retroalimentan: (i) la expansión de mercados criminales urbanos (extorsión, sicariato, robos violentos y control de territorios barriales) y (ii) la consolidación y diversificación de economías ilegales en corredores rurales y periurbanos (narcotráfico, minería ilegal, trata de personas, tráfico de migrantes, tala y contrabando), que capturan espacios institucionales y financian redes cada vez más sofisticadas (Valdés, Basombrío, & Vera, 2021; UNODC, 2024). La consecuencia es un “sistema” criminal más que una suma de delitos: redes que regulan mercados, cobran “tributos”, corrompen funcionarios y disputan control territorial.

Las encuestas nacionales muestran la magnitud del problema y, sobre todo, su normalización. En el área urbana, aproximadamente una de cada cuatro personas declara haber sido víctima de algún hecho delictivo en el último año (INEI, 2023). Más grave aún: una mayoría sostiene sentirse insegura en su propio entorno, lo que afecta rutinas, horarios, movilidad, comercio y uso del espacio público (INEI, 2023). A esto se suma un dato crítico para la política pública: la enorme cifra de subdenuncia. Cuando la ciudadanía no denuncia o lo hace tarde, el sistema pierde información estratégica para prevenir, perseguir y condenar; la impunidad se vuelve la norma y la criminalidad opera con señales claras de “bajo riesgo” (INEI, 2023). En términos prácticos, la inseguridad no solo incrementa el daño directo a las víctimas: también altera decisiones económicas (inversión, apertura de negocios, contratación, horarios), deteriora la salud mental colectiva y profundiza la desconfianza institucional (PNUD, 2025; OCDE, 2025).

En ese contexto, la extorsión destaca como el delito-emblema de la fase actual. No es solo “un delito más”: funciona como un mecanismo de extracción sistemática de rentas sobre todo tipo de negocio. Se ha expandido territorialmente (con especial intensidad en Lima, Callao y regiones de la costa norte) y ha diversificado sus métodos: amenazas a través de mensajería y llamadas, atentados con explosivos, sicariato por encargo, “franquicias” criminales y uso de información personal para aumentar la credibilidad de la amenaza. Esta economía del miedo tiene dos efectos estructurales: (i) transfiere recursos desde la economía formal e informal hacia organizaciones violentas y (ii) obliga a los ciudadanos a “comprar seguridad” fuera del Estado (seguridad privada, pagos a extorsionadores, mudanzas, cierres), debilitando aún más el contrato social (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2023; Financial Times, 2025). Donde la extorsión se instala, el Estado pierde capacidad de regulación efectiva: se impone un “orden criminal” que decide quién trabaja, quién circula, quién sobrevive y cuánto cuesta hacerlo.

El aumento de violencia y economías criminales ocurre, además, sobre un piso institucional frágil. La ciudadanía percibe y sufre un sistema de justicia lento, poco predecible y con baja probabilidad de sanción efectiva. En ese escenario, la disuasión se debilita: si el costo

esperado del delito es bajo, el incentivo para delinquir crece, especialmente en mercados ilegales de alta rentabilidad. Esta fragilidad no se explica únicamente por falta de recursos: también responde a mala asignación, duplicidad de funciones, baja coordinación y un enfoque excesivamente reactivo de parte del Estado. La respuesta típica - operativos temporales, estados de emergencia reiterados, patrullajes de corto plazo - puede producir efectos vistosos por un tiempo, pero rara vez modifica capacidades sostenidas de investigación, inteligencia, persecución penal y control territorial (Hernández, Cozzubo, & Román, 2024).

Por lo demás, la dimensión territorial y desigual de la inseguridad es clave. No “se reparte” de forma homogénea: se concentra en corredores críticos y barrios donde confluyen informalidad, baja presencia estatal y oportunidades para la captura criminal. En las ciudades, esta concentración se traduce en zonas de extorsión, robos violentos y disputas entre bandas; en ámbitos rurales y amazónicos, la ausencia de servicios públicos, conectividad y formalidad facilita que economías ilegales se conviertan en fuente de empleo, ingreso y hasta “protección” local. El resultado es un círculo vicioso: las zonas con mayores brechas estatales atraen economías ilegales; estas economías generan violencia y corrupción; y esa violencia reduce aún más la capacidad del Estado de cerrar brechas (CEPLAN, 2020a; CEPLAN, 2020b; PNUD, 2025).

Dentro de las economías ilegales, el narcotráfico sigue siendo un motor de financiamiento, logística y corrupción. El monitoreo oficial más reciente reporta que en 2024 la superficie cultivada de coca en producción alcanzó 89 755 hectáreas; si bien representa una reducción respecto al año previo, confirma una escala persistente y con alta concentración en territorios como el VRAEM (DEVIDA, 2024). Esta economía no opera aislada: se conecta con minería ilegal en crecimiento (particularmente donde hay débil control de insumos, rutas y comercialización), tala y tráfico de fauna, lavado de activos, tráfico de terrenos y redes de trata y explotación. Informes especializados también advierten continuidad y adaptación de la trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes, fenómenos que se articulan con violencia de género, coerción económica y corrupción local (CHS Alternativo, 2024).

El impacto económico agregado de estas dinámicas es significativo. Diversas estimaciones (incluyendo análisis económicos y estudios sectoriales) sostienen que el peso conjunto de las economías ilegales puede representar una fracción relevante de la actividad económica del país, distorsionando mercados, erosionando la base tributaria y compitiendo deslealmente con la economía formal (IPE, 2024; Valdés et al., 2021). Cuando economías ilegales adquieren escala, también “compran” poder: financian campañas locales, capturan decisiones municipales o regionales y penetran cadenas logísticas y de contratación. Esto no solo afecta la seguridad: afecta gobernanza, competitividad y confianza en el Estado de derecho (OCDE, 2025; Banco Mundial, 2025).

La crisis penitenciaria refuerza el problema en lugar de contenerlo. El sistema opera con niveles de hacinamiento extremos que deterioran las condiciones básicas, aumentan la violencia interna y facilitan el control criminal. El reporte oficial muestra una capacidad de albergue cercana a 41 mil personas frente a una población intramuros cercana a 99 mil, con un nivel de hacinamiento reportado de 141,4% (INPE, 2024). En estas condiciones, la cárcel deja de ser un espacio de resocialización o de neutralización del delito y se convierte con frecuencia en un nodo de articulación criminal: coordinación de extorsiones, reclutamiento,

disciplina interna, corrupción y continuidad operativa hacia el exterior. Sin control efectivo de comunicaciones y sin una política penitenciaria que combine seguridad, gestión y reinserción, el sistema seguirá “produciendo” mayor criminalidad (INPE, 2024; OCDE, 2025).

A este panorama se suma un factor que debe ser tratado como problema prioritario por sí mismo: el debilitamiento normativo e institucional de herramientas clave para enfrentar el crimen organizado y las economías ilegales. En los últimos años, el Congreso de la República, con el aval del Poder Ejecutivo, ha debilitado gravemente la capacidad del Estado para ejercer su *ius puniendi* frente a las organizaciones criminales. La aprobación de un conjunto de normas conocidas como “leyes pro-crimen” ha erosionado el marco jurídico de persecución penal, reduciendo la eficacia de la investigación, sanción y desarticulación del crimen en todas formas.

Human Rights Watch documenta cómo decisiones legislativas recientes han favorecido condiciones de impunidad y han debilitado instrumentos de lucha contra el crimen organizado (Human Rights Watch, 2025b). Un caso emblemático es la modificación del marco de extinción de dominio (Ley N.º 32326), que reforma el Decreto Legislativo 1373 y altera reglas relevantes del proceso (El Peruano, 2025). Del mismo modo, cambios en la tipificación y tratamiento del delito de organización criminal han sido objeto de amplia controversia pública y de propuestas posteriores para “corregir” efectos no deseados, reflejando inestabilidad normativa en un frente donde se requiere claridad y consistencia (Human Rights Watch, 2025b; Poder Judicial - Proyecto de Ley, 2025).

Este “paquete de leyes pro-crimen” (según el lenguaje ciudadano y mediático) ha tenido un impacto directo en la seguridad ciudadana, facilitando la expansión de economías ilegales y aumentando la sensación de impunidad que hoy afecta a millones de peruanos. Y también tiene impactos operativos concretos: fiscales y policías enfrentan mayores barreras para sostener investigaciones complejas; se reducen incentivos y herramientas para seguir el rastro del dinero; y se generan mensajes contradictorios que favorecen estrategias dilatorias de defensa.

En términos de política pública, el problema no es solo jurídico: es estratégico. Un Estado que busca recuperar control territorial y derrotar a la extorsión necesita herramientas robustas de investigación, persecución patrimonial e inteligencia financiera. Cuando esas herramientas se debilitan o se vuelven inciertas, el “riesgo” percibido por las redes criminales cae y la expansión criminal se acelera.

En suma, el escenario actual muestra que la inseguridad actual no se resuelve con medidas episódicas ni únicamente con más patrullaje. Se requiere reconstruir capacidades sostenidas de: (i) prevención focalizada y basada en evidencia en territorios críticos; (ii) investigación criminal e inteligencia policial moderna; (iii) coordinación real en la cadena PNP-Ministerio Público-Poder Judicial; (iv) control penitenciario y reinserción con enfoque de seguridad; (v) cierre de brechas territoriales que alimentan economías ilegales; y (vi) un marco legal coherente que fortalezca - y no debilite - la lucha contra el crimen organizado, incluyendo persecución patrimonial y sanción efectiva.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1. Expansión de delitos violentos, extorsión y crimen organizado urbano:

La extorsión se ha instalado como mecanismo sistemático de extracción de rentas que afecta cadenas productivas y servicios esenciales. La violencia (sicariato, atentados y homicidios por encargo) se utiliza para disciplinar, sostener cobros, castigar resistencias y resolver disputas entre bandas. El problema se concentra territorialmente en barrios de grandes ciudades y corredores críticos, y se reproduce por la capacidad de las redes para adaptarse, fragmentarse y recomponerse rápidamente, elevando el costo económico y psicológico para la ciudadanía.

Problema 2. Proliferación y diversificación de economías ilegales en territorios rurales y de frontera:

Minería ilegal, narcotráfico, tala ilegal y trata/tráfico de personas consolidan circuitos ilícitos que capturan rentas, degradan ecosistemas, desplazan economías lícitas y elevan la violencia. Estas economías prosperan donde confluyen informalidad, ausencia de servicios, baja capacidad de control territorial y corrupción local. Se sostienen en corredores logísticos y redes de insumos y lavado, generando “gobernanza criminal” y capacidad de cooptación sobre autoridades y organizaciones.

Problema 3. Sistema de seguridad y justicia fragmentado, lento y poco efectivo:

La coordinación disfuncional entre PNP, MP, PJ e INPE limita la continuidad del caso y debilita la judicialización. La lentitud procesal, quiebres de cadena de custodia, baja calidad probatoria y discontinuidad de información reducen la probabilidad de sanción y generan percepción de impunidad, lo que desincentiva la denuncia. Se pierden esfuerzos cuando intervenciones policiales no se traducen en acusaciones sólidas o cuando procesos se dilatan sin resultados.

Problema 4. Capacidades insuficientes y enfoque reactivo en investigación e intervención policial:

Persisten brechas en personal especializado, peritaje forense y digital, análisis, tecnología y logística, junto con una gestión centrada en acciones de corto plazo (estados de emergencia, operativos, patrullaje y detenciones) sin un sistema robusto de alineamiento de responsabilidades, conducción articulada, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas por resultados. La rotación de mandos, incentivos débiles y falta de aprendizaje institucional reducen continuidad y efectividad; y la ausencia de priorización territorial basada en evidencia y de evaluación sistemática favorece impactos temporales y desplazamiento del delito, sin afectar capacidades centrales del crimen (finanzas, reclutamiento, control territorial y adaptación).

Problema 5. Sistema penitenciario vulnerable - hacinamiento, control criminal interno y continuidad operativa desde penales:

Determinados establecimientos funcionan como nodos de mando que facilitan extorsión y violencia por encargo mediante comunicaciones ilegales y economías internas. La debilidad del control interno y la insuficiencia de mecanismos tecnológicos y de inteligencia permiten

que internos coordinen redes externas e intimiden a víctimas y operadores. A la vez, la limitada capacidad de reinserción - programas discontinuos y poco trazables - eleva la reincidencia y deteriora el control estatal.

Problema 6. Paquete de leyes “pro-crimen” / contrarreformas normativas que debilitan la persecución penal y elevan la impunidad:

Diversas evaluaciones sostienen que cambios normativos recientes han reducido herramientas de investigación y sanción, afectando la eficacia de la cadena de justicia frente al crimen organizado y la corrupción. Human Rights Watch advierte que este conjunto de leyes y decisiones contribuye al avance del crimen organizado al erosionar capacidades institucionales. En particular, se han debatido los efectos de reformas como la Ley 32108 y modificaciones posteriores (Ley 32138) sobre el marco de crimen organizado y diligencias investigativas.

3. VISIÓN AL 2040

Al 2040, el Perú contará con un sistema de seguridad ciudadana y lucha contra economías ilegales efectivo, integrado y basado en evidencia, capaz de recuperar el control territorial y garantizar la protección de las personas frente al crimen organizado, la extorsión y los delitos violentos. La acción del Estado será sostenida, focalizada y coordinada, combinando inteligencia policial, investigación criminal de alta calidad, control territorial continuo y una cadena de justicia interoperable que eleve de manera significativa la probabilidad de captura, judicialización y sanción. Las economías ilegales habrán sido desarticuladas en territorios críticos, reduciendo su rentabilidad y control mediante interdicción, persecución patrimonial y alternativas lícitas con presencia estatal efectiva. El sistema penitenciario dejará de ser un nodo criminal y contribuirá a la reinserción y reducción de la reincidencia. Todo ello se apoyará en un marco legal coherente y pro-efectividad, capacidades institucionales fortalecidas y una gestión por resultados que consolide reducciones sostenidas de la violencia y la victimización, fortaleciendo la confianza ciudadana y el Estado de derecho.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS

Nº	PROBLEMA	OBJETIVO	ODS VINCULADOS
1	Expansión de delitos violentos, extorsión y crimen organizado urbano	Reducir de forma sostenida la extorsión y los delitos violentos asociados (homicidios y atentados) en corredores y zonas críticas, mediante inteligencia policial y gestión por datos, despliegue territorial continuo, investigación criminal focalizada, intervención rápida sobre redes y protección efectiva de víctimas/denunciante, elevando la probabilidad de captura y sanción.	<ul style="list-style-type: none"> • ODS 3 - Salud y bienestar • ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico • ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles • ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
2	Proliferación y diversificación de economías ilegales en territorios rurales y de frontera	Reducir la expansión, rentabilidad y control territorial de economías ilegales (narcotráfico, minería ilegal, tala, trata/tráfico y contrabando) en territorios priorizados, mediante control territorial e interdicción sostenida, persecución de cadenas logísticas y financiamiento, recuperación de áreas degradadas, fortalecimiento de presencia estatal y alternativas lícitas (servicios, formalización y fomento productivo), con coordinación multinivel.	<ul style="list-style-type: none"> • ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico • ODS 12 - Producción y consumo responsables • ODS 15 - Vida de ecosistemas terrestres • ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
3	Sistema de seguridad y justicia fragmentado, lento y poco efectivo	Incrementar la eficacia de la cadena PNP-Ministerio Público-Poder Judicial-INPE con unidades de flagrancia para elevar la judicialización y condena en delitos prioritarios, reduciendo tiempos y archivos de caso, mediante alineamiento de responsabilidades y procedimientos, interoperabilidad de información, equipos conjuntos por fenómeno delictivo, estandarización de procedimientos probatorios, gestión por plazos y resultados, y fortalecimiento del control judicial y la calidad de decisiones.	<ul style="list-style-type: none"> • ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas • ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
4	Capacidades insuficientes y enfoque reactivo en investigación e	Fortalecer la capacidad operativa, de investigación e inteligencia de la PNP con equipos especializados, tecnología, peritaje, protocolos y gestión por desempeño; y pasar de respuestas reactivas a una estrategia sostenida basada en evidencia, con priorización territorial, intervención focalizada en puntos calientes, prevención situacional (CPTED), coordinación	<ul style="list-style-type: none"> • ODS 3 - Salud y bienestar • ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles • ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas

	intervención policial	local-comunitaria y evaluación continua, para aumentar desarticulaciones y calidad probatoria y reducir de forma sostenida la incidencia y victimización en territorios críticos.	<ul style="list-style-type: none"> • ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
5	Sistema penitenciario vulnerable: hacinamiento, control criminal y continuidad delictiva desde penales	Recuperar el control efectivo del sistema penitenciario y cortar su rol como plataforma de coordinación criminal, mediante control de comunicaciones y flujos ilícitos, fortalecimiento de inteligencia y seguridad penitenciaria, reducción progresiva del hacinamiento con alternativas para delitos menores (sin afectar severidad en crimen violento), y expansión de reinserción con educación y trabajo ("Cárceles Productivas") para reducir reincidencia y riesgo.	<ul style="list-style-type: none"> • ODS 4 - Educación de calidad • ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico • ODS 10 - Reducción de las desigualdades • ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
6	Paquete de leyes "pro-crímen" / contrarreformas normativas que debilitan persecución penal e impunidad	<p>Restablecer y fortalecer la consistencia del marco legal e institucional para enfrentar crimen organizado, extorsión y economías ilegales, eliminando normas que generan incentivos de impunidad y aprobando un paquete de reformas pro-efectividad con debido proceso y control judicial, que recupere herramientas de investigación y persecución patrimonial, asegure independencia y meritocracia en justicia, y establezca monitoreo de implementación e impacto en resultados.</p> <p>Para ello, un primer acto de nuestra política pública integral de lucha contra el crimen y la inseguridad ciudadana será la derogación inmediata del marco jurídico que favorece a las organizaciones criminales. Como señal clara de compromiso con el Estado de Derecho y la seguridad ciudadana, en el mismo acto de juramentación del nuevo gobierno se presentará un proyecto de ley de derogatoria de las leyes pro-crímen, acompañado de una cuestión de confianza, con el objetivo de restituir la capacidad del Estado para prevenir, investigar y sancionar eficazmente el delito, garantizando al mismo tiempo el respeto a los derechos fundamentales de la gente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas • ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos

5. INDICADORES

OBJETIVO	INDICADORES	LÍNEA DE BASE	META AL 2031
Reducir extorsión y violencia urbana en corredores críticos	Total anual de denuncias por extorsión (PNP/SIDPOL)	21,831 denuncias (2024)	13,098 denuncias (-40%)
	Tasa anual de homicidios por 100 mil habitantes (SINADEF)	6.11 (2024)	4.27 (-30%)
	Tasa de victimización urbana (población de +15 años, últimos 12 meses)	27,1% (INEI, 2023)	≤ 18%
Reducir economías ilegales en territorios rurales, periurbanos y fronteras	Hectáreas de cultivo de coca	92 784 ha. (DEVIDA, 2023)	60 000 ha. (- 35%) o menos
	Territorios o corredores críticos con intervención integral	1 (VRAEM)	De 20 a más
	Casos priorizados de trata / tráfico atendidos integralmente por año	2,058 denuncias por trata de personas y menos de 3% con sentencia (2024)	4,000 denuncias por trata de personas y más de 6% con sentencia (+ 50%)
Elevar sanción efectiva con cadena PNP-MP-PJ interoperable y unidades de flagrancia	Porcentaje de denuncias por extorsión con condena firme	≈ 0,05% (2024)	Más de 5%
	Número de casos resueltos por delitos violentos en 1a y 2a instancia	4,618 resoluciones (enero a septiembre 2024)	2770 resoluciones (-40%)
	Porcentaje de casos menores con salidas alternativas efectivas	No hay información disponible	Aumentar en 50%
Modernizar investigación e inteligencia policial con reforma institucional	Número de equipos especializados operativos para delitos críticos	No hay información disponible	80 o más
	Normas aprobadas y en implementación de reforma de la PNP y del MININTER	MININTER y PNP en necesidad de reforma urgente (2024)	MININTER y PNP reformados y con altas capacidades
	Porcentaje de gasto en seguridad orientado a prevención / estrategia	~ 1% (2024)	De 3% a más
	Distritos en estado de emergencia por más de 12 meses	34 distritos (al 30 de noviembre de 2025)	7 distritos (-80%)

Control penitenciario, reducción del hacinamiento y reinserción efectiva	Porcentaje de población penitenciaria sobre capacidad	~131% (INPE 2023)	Menos de 30%
	Porcentaje de internos participando de programas de educación, capacitación y trabajo	Hasta el 42% aproximadamente (INPE, INEI, MINJUSDH - 2024)	Más de 60%
	Porcentaje de penales con control efectivo de comunicaciones	44% con sistemas de bloqueo con distintos niveles de efectividad (2025)	90% o más, plenamente efectivos
Marco legal anti-impunidad y reformas para perseguir crimen organizado	Porcentaje de normas críticas corregidas o derogadas	0%	100%
	Monto anual de activos congelados, incautados o extintos	Aproximadamente S/ 260 millones (PJ 2024)	S/ 650 millones (+200%)
	Índice de confianza en justicia (Poder Judicial, Ministerio Público, Procuraduría Anticorrupción)	11,7/100 (INEI, 2024)	40/100 o más

6. MEDIDAS

OBJETIVO	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
Reducir extorsión y violencia urbana en corredores críticos	Unidad integrada anti-extorsión PNP-Fiscalía	Conformar unidades especializadas permanentes con mando coordinado y metas comunes (reducción de denuncias, capturas relevantes, acusaciones y condenas). Se conformarán según delito objetivo, priorizando cabecillas, cobradores, armas y explosivos. Implementarán planes por caso, protocolos probatorios y gestión de víctimas / testigos para asegurar continuidad del expediente hasta la sentencia.
	Bloqueo judicial de líneas extorsivas	Crear un circuito rápido y trazable: Denuncia, verificación, solicitud judicial, bloqueo / retención, preservación de evidencia. Convenios con operadoras para tiempos máximos, registro de solicitudes y auditoría. No solo “apaga números”: identifica titulares, patrones de SIM/IMEI, ubicaciones y puntos de recarga / cobro para alimentar investigación y desarticulación de redes.
	Golpe a finanzas extorsivas	Identificar medios de cobro (cuentas, billeteras, transferencias), bienes y “cajas”; activar congelamientos, incautaciones y operativos para cerrar canales de recaudación y así reducir su rentabilidad y capacidad de financiar actividades violentas.
	Tablero público de	Publicar periódicamente informes con metodología auditada de denuncias por territorio,

	resultados verificables	capturas clave, casos con acusación o condena y bienes intervenidos para mejorar la confianza en la Policía, la tasa de denuncias y la rendición de cuentas.
	Sistema CompStat nacional con rendición de cuentas	Implementar un sistema de ciclos semanales de datos, despliegues, tácticas y seguimiento. Incluye tableros informativos por territorio y unidad, reuniones de control y ajustes tácticos frente al desplazamiento del delito. Integra indicadores de proceso (respuesta y patrullaje) y de resultado (homicidios, atentados, capturas clave). Responsabiliza a comisarios por los resultados registrados y permite identificar y corregir errores.
	Equipos especializados de investigación criminal	Formar equipos para sicariato, extorsión y crimen organizado en general con capacidad forense y digital (telefonía, evidencia digital, análisis de vínculos), protocolos y formación. Elevarán la calidad probatoria y acelerarán las desarticulaciones de bandas.
	Comisariías fuertes y comisarios responsables	Establecer un estándar operativo mínimo en zonas críticas (personal, logística, comunicaciones y capacidad de análisis). Se evaluarán resultados verificables (respuesta, patrullaje focalizado, denuncias gestionadas, coordinación con fiscalía y municipios) con incentivos y consecuencias.
	Patrullaje focalizado y sostenido PNP-Serenazgo	Ordenar despliegues continuos en puntos calientes y corredores críticos con turnos fijos, rutas y objetivos diarios, basados en mapas de calor y horarios de riesgo. Reevaluar semanalmente para evitar el desplazamiento del delito y para ajustar tácticas. Coordinar con municipios para consolidar la reducción del delito mediante control del entorno y ordenamiento.
	Enfoque CPTED en espacios públicos críticos	Intervenir en prevención situacional - iluminación, eliminación de puntos ciegos, mantenimiento, control de accesos y activación de espacios con cultura y deporte - priorizando mercados, paraderos y rutas escolares. Coordinar apoyo sostenido de la municipalidad y monitorear constantemente para sostener efecto.
	Transporte y comercio seguro en ejes	Implementar un paquete en ejes de alta afluencia - paraderos, zonas comerciales, terminales de transporte - para instalar iluminación y cámaras costo-efectivas, fiscalizar y ordenar actividades comerciales, y mantener presencia articulada PNP-municipio-ATU. Complementar con monitoreo de incidentes para ajustar y evitar desplazamiento a calles adyacentes.
Reducir economías ilegales en territorios rurales,	Erradicación y desarrollo alternativo verificable	Vincular contención y erradicación con acuerdos por comunidad y beneficios tangibles - asistencia técnica, infraestructura productiva, acceso a mercados, servicios y seguimiento. Fijar metas verificables y monitoreo territorial para evitar recaídas y expansión. Priorizar zonas de mayor concentración y riesgo, articulando intervención social y control territorial.
	Control de insumos y rutas	Implementar puntos de control inteligentes y trazabilidad de insumos y rutas fluviales o terrestres; combinando operativos con controles administrativos y tecnología para reducir

periurbanos y fronteras	críticas	corrupción y elevar los costos logísticos para las economías ilegales.
	Persecución de cadenas ilícitas completas	Adoptar un enfoque que prioriza nodos de valor (insumos, transporte, acopio, procesamiento, lavado). Apuntar en especial a grandes operadores y redes logísticas para reducir resiliencia criminal y elevar costos operativos.
	Paquete “Estado de Derecho” en territorios críticos	Intervenir simultánea y sostenidamente en control territorial, justicia móvil donde aplique, servicios básicos, formalización, prevención de la criminalidad y fomento productivo. Establecer gobernanza clara (responsables por componente), cronogramas y metas. Evitar “operativos” aislados y redirigir los incentivos locales hacia la legalidad y la formalidad.
	Planes por macrozona con metas anuales	Trabajar por cada macrozona del país un diagnóstico único, fijar una cartera de proyectos, establecer metas anuales, designar responsables por entidad y evaluar trimestralmente, gestionando los cuellos de botella (brechas, corrupción y conflictos).
	Financiamiento multianual y seguimiento trimestral	Fijar hitos físicos y financieros, implementar tableros de ejecución y control concurrente para evitar el repliegue estatal y asegurar la continuidad de los resultados.
	Complementación territorial con rondas / CODISEC	Diseñar protocolos diferenciados urbano-rural para vigilancia, alerta temprana, derivación y coordinación con PNP para fortalecer la presencia social legítima del Estado allá donde este es débil y para mejorar el flujo de información para realizar intervenciones oportunas.
	Prevención comunitaria barrial con metas:	Intervenir sobre riesgos de captación, rutas y protección de víctimas articulando redes locales, municipios y servicios; establecer metas verificables y evaluar reducción de incidentes y aumento de atención efectiva.
Elevar sanción efectiva con cadena PNP-MP-PJ interoperable y unidades de flagrancia	Unidades de flagrancia en cada penal	Conformar y mantener operativas unidades de flagrancia en al menos un penal por región para el primer año de gobierno y escalando lo más rápido posible hasta que todos los establecimientos penitenciarios cuenten con una unidad, para facilitar la condena rápida de delitos críticos y reducir la carga procesal.
	Interoperabilidad plena en cadena de justicia	Establecer estándares de datos e identidad única del caso desde la denuncia hasta la ejecución penal, con firma digital, intercambio seguro, trazabilidad y auditoría. Priorizar delitos graves y territorios críticos, para luego escalar a nivel nacional. De ese modo, reducir la pérdida de evidencia y tiempos muertos.
	Plataforma única de casos prioritarios	Crear un repositorio con accesos diferenciados, control de versiones y alertas por hitos (diligencias, formalización de investigación, acusación, sentencia). Permitir así mejor gestión del caso y evaluación institucional.
	Plan de caso	Delimitar roles claros y estrategia probatoria temprana, mejorando la cadena de custodia, el

	obligatorio PNP-Fiscalía	uso de evidencia digital y las pericias para reducir nulidades y elevar judicialización efectiva.
	Equipos PNP-Fiscalía-PJ según delito	Conformar circuitos coordinados para extorsión, sicariato y formas varias de crimen organizado con priorización de audiencias, acumulando casos conexos y resolviendo por lotes cuando proceda; así se reducirán las demoras y se evitará que redes criminales ganen dilatando los casos.
	Gestión por plazos con alertas	Determinar plazos estándar por etapa, semaforizar cuellos (peritajes, audiencias, notificaciones) y designar responsables para desbloquearlos, con reporte periódico.
	Refuerzo de fiscalías y juzgados especializados	Financiar plazas, peritos, tecnología y soporte según carga real y complejidad, con redistribución territorial y mejora de pericia digital y financiera.
	Alternativas a prisión para delitos menores	Permitir optar por trabajo comunitario, penas limitativas y vigilancia electrónica (grilletes) para delitos primarios no violentos, con criterios claros de elegibilidad, evaluación de riesgo y supervisión efectiva, para descomprimir el sistema penal, liberar capacidad para atender delitos graves y reducir la reincidencia. Así, se evitará la impunidad mediante control y sanción por incumplimiento.
Fortalecer investigación e inteligencia policiales mediante una reforma institucional	Meritocracia operativa y certificación policial	Implementar certificación por especialidad, formación continua obligatoria y evaluación por desempeño con indicadores verificables; todo con un elemento de rotación basada en riesgos en puestos críticos, de incentivos y de sanciones. Así se evita el “reinicio” de las capacidades de las unidades con cada cambio de mando y se sostiene la disciplina operativa.
	Sistema CompStat para investigación	Adoptar un sistema de análisis de vínculos, georreferenciación, identificación de patrones y uso de evidencia digital con un manejo seguro de la información y posibilidad de auditorías para acelerar decisiones tácticas y anticipar desplazamientos del delito.
	Reforma policial	Elaborar un diagnóstico y diseño para separar funciones. Implementar recomendaciones para fortalecer capacidades de investigación y profesionalizar la carrera policial. Iniciar con pilotos en evaluación constante antes de escalar. Mejorar la coordinación con Fiscalía y reforzar el control interno. Dar autonomía manteniendo la supervisión civil. Evaluar la reconstitución de una Policía de Investigaciones.
	Reconversión de MININTER	Reforzar el rol rector del MININTER en el sector interior - diseño y evaluación de política de seguridad interna, control y vigilancia de fronteras, inteligencia interna, ciberseguridad, gobierno interno (prefectos) y gestión de desastres / riesgos. Ordenar funciones y reducir politización.
	Presupuesto por	Reorientar el gasto hacia intervenciones con evidencia y metas territoriales; medir impacto

	resultados y evaluación de impacto	(reducción de delitos y tiempos) y no solo actividad (operativos). Incluye transparencia, tableros de ejecución y evaluación independiente para sostener políticas efectivas multianuales y corregir lo que no funciona.
	Reglas para estados de emergencia	Fijar criterios objetivos de entrada y salida, plazos máximos, plan operativo obligatorio, metas y evaluación de impacto. Además, establecer una transición obligatoria a planes integrales cuando se prolonguen, evitando una “emergencia permanente”. Asegurar así disciplina estratégica para que lo excepcional no reemplace la política pública y el despliegue deje capacidades sostenibles.
Control penitenciario, reducción de hacinamiento y reinserción efectiva	Inversión penitenciaria multianual priorizada	Determinar una cartera de proyectos para ampliar, reconvertir o construir con módulos diferencias (reclusión, tratamiento, visitas, talleres) y operación asegurada (recursos humanos, mantenimiento, tecnología). Prioriza penales de mayor riesgo y costo-efectividad. Evitar “obras sin operación” y recuperar la gobernabilidad penitenciaria, que es la clave para la seguridad y la reinserción.
	Masificación de Cárceles Productivas	Escalar educación, capacitación y trabajo intrapenitenciario con certificación de competencias y alianzas empresariales para empleabilidad. Establecer metas de cobertura y continuidad, con control para evitar captura interna por organizaciones criminales. Orientar hacia una reinserción efectiva y reducir así la reincidencia, mejorando la seguridad pública.
	Bloqueo y auditoría de comunicaciones ilícitas	Instalar antenas de bloqueo, darles mantenimiento y pruebas periódicas con auditoría independiente. Implementar respuesta rápida ante evasiones, control de ingreso de dispositivos y sanción a facilitadores.
	Flagrancia intramuros con circuito rápido	Implementar detección e investigación inmediata de delitos desde / dentro de penales, con uso de evidencia digital y toma de decisiones ágil con coordinación fiscal y judicial para elevar el costo de delinquir intramuros.
	Integridad penitenciaria y control interno	Elaborar mapas de riesgo; implementar rotación en puestos críticos, pruebas de integridad y patrimoniales, control de visitas y canales seguros de denuncia. Solo así se contará con un personal penitenciario que pueda aprovechar nuevas tecnologías y mayor inversión.
Marco legal anti-impunidad y reformas para perseguir crimen organizado	Ley omnibus anti-impunidad	Revisar y corregir o derogar normas priorizadas que debilitan investigación y sanción en crimen organizado, extorsión y corrupción en pro de la efectividad de estos objetivos, así como del debido proceso y el control judicial. Incluye su implementación (elaboración de reglamentos, capacitación de servidores públicos), seguimiento y evaluación de impacto en resultados (tiempos, acusaciones, condenas y activos intervenidos).
	Persecución patrimonial, congelamiento de	Establecer una estrategia para seguir el dinero: inteligencia financiera, trazabilidad de bienes, congelamiento / incautación donde corresponda y fortalecimiento de capacidades para sostener medidas judicialmente. Priorizar grandes operadores y cadenas logísticas.

	activos y extinción de dominio	Coordinar con la UIF, fiscalías especializadas y unidades policiales financieras. Asimismo, medir activision intervenidos y afectación de capacidad operativa.
	Nombramiento meritocrático de jueces y fiscales	Garantizar selección y acceso transparente a las carreras judicial y fiscal con integridad, control de conflictos de interés y evaluaciones periódicas para reducir el riesgo de captura y elevar la calidad decisonal.
	Consenso e inicio de reforma del Ministerio Público	Comenzar la discusión y apoyar en las primeras fases de una reforma integral del Ministerio Público que apunte a su especialización, gestión por casos, refuerzo del control interno y rendición de cuentas con salvaguardas de autonomía para así mejorar la persecución penal.
	Consenso e inicio de reforma del Poder Judicial	Comenzar la discusión y apoyar en las primeras fases de una reforma integral del Poder Judicial que apunte a una mejor gestión de carga, especialización, transparencia y reducción de demoras en delitos priorizados.
	Consenso e inicio de reforma del sistema de elección de jueces y fiscales	Comenzar la discusión y apoyar en las primeras fases de una reforma integral del sistema de elección de jueces y fiscales que asegure autonomía, objetividad y predictibilidad en la selección, elección y evaluación de jueces y fiscales.
	Integridad sectorial y carriles anticorrupción	Implementar protección a denunciantes de corrupción, órganos de control interno robustos y priorización acelerada de corrupción vinculada al crimen organizado.

Cero tolerancia a la corrupción, sistema nacional de integridad y gobierno abierto

1. DIAGNÓSTICO

1.1. Contexto nacional reciente

La corrupción se ha consolidado como uno de los principales problemas estructurales del Perú, afectando la gobernabilidad, el desempeño del Estado y la confianza ciudadana. El Índice de Percepción de la Corrupción 2024 de Transparencia Internacional y la Encuesta Proética 2023 evidencian un deterioro sostenido de la percepción ciudadana sobre la integridad del sector público, así como niveles críticos de desconfianza hacia las instituciones estatales. De acuerdo con el Banco Mundial (2025) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2025), la corrupción impacta negativamente en la calidad del gasto público, limita la provisión de servicios esenciales y contribuye a la persistencia de desigualdades territoriales.

La Contraloría General de la República (2024) estima pérdidas significativas asociadas a corrupción e inconducta funcional, especialmente en obras públicas, infraestructura y servicios básicos. A ello se suman las debilidades estructurales identificadas por la OCDE (2025) en ámbitos clave como las compras públicas, la gestión de conflictos de interés, los sistemas de control interno y la profesionalización del aparato estatal. Este contexto se ve agravado por la inestabilidad política y procesos de captura institucional, que han debilitado la capacidad del Estado para sostener políticas de integridad continua y coordinadamente.

1.2. Brechas y desigualdades institucionales

La corrupción se expresa de manera diferenciada entre los niveles y poderes del Estado, reflejando brechas institucionales y capacidades desiguales. En el **Poder Ejecutivo**, el Banco Mundial y la OCDE identifican debilidades persistentes en la gestión del talento público, la transparencia en las contrataciones y la efectividad de los controles internos, problemas agravados por la alta rotación de autoridades y funcionarios en cargos clave. Mientras que, en los **gobiernos regionales y locales**, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría y la Sociedad Nacional de Industrias (2022) evidencian una mayor exposición a riesgos de corrupción, especialmente en obras públicas y gestión del gasto. La descentralización, implementada sin un fortalecimiento suficiente de capacidades técnicas y sistemas de control, ha generado entornos institucionales vulnerables, donde la supervisión débil ha permitido la recurrencia de prácticas corruptas.

Por su parte, el **sistema de justicia y los organismos constitucionalmente autónomos** también presentan limitaciones relevantes. Informes de la Comisión de Justicia de la CEJA, la OCDE y la Contraloría señalan problemas vinculados a la independencia judicial, la duración de los procesos, la sobrecarga de expedientes y la debilidad de los mecanismos disciplinarios. En el Poder Judicial, una parte significativa de jueces no cuenta con condiciones adecuadas de estabilidad y autonomía, mientras que los órganos de control interno dependen jerárquicamente de las autoridades institucionales, lo que reduce su efectividad y los expone a interferencias indebidas.

1.3. Capacidad del sistema anticorrupción

Pese a contar con un marco normativo e institucional que incluye el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, la Contraloría General de la República, los Órganos de Control Institucional y fiscalías especializadas, el sistema anticorrupción presenta un funcionamiento fragmentado y una implementación desigual. La OCDE (2025) y CEPLAN (2024) señalan una coordinación insuficiente entre poderes del Estado y niveles de gobierno, así como debilidades en la profesionalización y continuidad de los cuadros técnicos encargados del control y la integridad.

Asimismo, estas limitaciones se ven agravadas por la falta de interoperabilidad y trazabilidad de la información para la detección y seguimiento de casos de corrupción, lo que dificulta una respuesta oportuna y articulada. La protección a denunciantes y alertadores es limitada, reduciendo los incentivos para reportar irregularidades, mientras que los controles internos resultan especialmente débiles en los gobiernos subnacionales. Según el Banco Mundial (2025), la baja tasa de sanción efectiva refuerza la percepción de impunidad y disminuye la capacidad disuasiva del sistema.

En conjunto, el diagnóstico evidencia que la corrupción en el Perú no responde a fallas aisladas, sino a un entramado persistente de debilidades institucionales que atraviesan al Estado y limitan su capacidad de cumplir sus funciones básicas. La combinación de capacidades desiguales, controles insuficientes y una respuesta sancionadora poco efectiva ha erosionado la confianza ciudadana y debilitado la legitimidad de las instituciones públicas. Este escenario configura un punto de partida crítico para la acción pública, en el que resulta indispensable identificar los principales problemas heredados que condicionan cualquier esfuerzo serio de integridad, gobernabilidad y fortalecimiento del Estado.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1. Corrupción estructural y persistente que deteriora la confianza y debilita al Estado

El principal problema es la corrupción sistémica, sostenida a lo largo de gobiernos y ciclos institucionales. El CPI 2024, Proética y el Latinobarómetro muestran un deterioro continuo de confianza y percepción de integridad. La corrupción afecta directamente la prestación de servicios y la calidad del gasto público, como advierten el PNUD (2025) y el Banco Mundial (2025). La falta de sanción efectiva alimenta una sensación generalizada de impunidad.

Problema 2. Alta vulnerabilidad a la corrupción en gobiernos regionales y locales

Las evidencias de la Defensoría, la Contraloría y la SNI (2022) revelan que los gobiernos subnacionales concentran los mayores riesgos, especialmente en obras públicas, contratación, inversión y manejo de servicios básicos. Una descentralización sin capacidades, los controles internos insuficientes y la captura política local permiten redes ilícitas estables que generan pérdidas millonarias y afectan el desarrollo territorial.

Problema 3. Debilidades en el sistema de justicia y órganos autónomos que dificultan sanción y control

Los reportes de la **OCDE**, **CEJA** y la **Contraloría** evidencian vulnerabilidades en independencia judicial, sobrecarga procesal, baja capacidad resolutive de fiscalías anticorrupción y deficiencias en mecanismos disciplinarios. Esto prolonga procesos, reduce tasas de sentencia y limita la capacidad del Estado para sancionar oportunamente, reforzando la impunidad en casos de corrupción.

Problema 4. Fragmentación del sistema anticorrupción y baja coordinación entre poderes y niveles de gobierno

La **OCDE (2025)** y CEPLAN señalan que, pese a la existencia del PNILC, el sistema anticorrupción funciona de manera desarticulada entre Ejecutivo, Congreso, Poder Judicial, Contraloría y gobiernos subnacionales. Esta fragmentación impide una respuesta integral, dificulta la trazabilidad de denuncias y reduce la efectividad de políticas de prevención, control y sanción.

Problema 5. Transparencia insuficiente, limitada protección a denunciantes y opacidad en compras públicas

La Contraloría, la Defensoría y el Banco Mundial muestran que persisten brechas en transparencia activa, acceso a información y mecanismos de participación ciudadana. Los sistemas de compras públicas presentan opacidad y riesgos de colusión. La escasa protección a denunciantes inhibe la detección temprana de irregularidades y limita la capacidad de control social. A su vez, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública depende políticamente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y no cuenta con las atribuciones ni la autonomía necesarias para hacer cumplir sus mandatos en todos los niveles del Estado.

3. VISIÓN AL 2040

Al 2040, el Perú contará con un Estado transparente que rinde cuenta de sus actos y resultados, con información pública clara y verificable. Los gobiernos regionales y locales habrán fortalecido sus capacidades técnicas y mecanismos de integridad, reduciendo riesgos de corrupción, especialmente en obras públicas, mediante procesos trazables y controlados.

El sistema de justicia perseguirá y castigará eficazmente la corrupción en el sector público, investigando con oportunidad, procesando con celeridad y sancionando con firmeza para reducir la impunidad. A la vez, los ciudadanos vigilarán la gestión pública y dispondrán de canales efectivos de denuncia de alertas de corrupción, con protección ante represalias.

De ese modo, se habrá consolidado una cultura de integridad: la población no será complaciente con la corrupción, la rechazará activamente, exigirá que se sancione y habrá castigos efectivos.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN A ODS

N°	Problema priorizado	Objetivo estratégico al 2031 (resultado a 5 años)	ODS vinculados
1	Corrupción estructural y persistente que deteriora la confianza y debilita al Estado	Reducir de manera sostenida la corrupción estructural en el sector público mediante el fortalecimiento de mecanismos de integridad, control interno, profesionalización y sanción efectiva, incrementando la confianza ciudadana en el Estado al 2031.	ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
2	Alta vulnerabilidad a la corrupción en gobiernos regionales y locales	Fortalecer capacidades, integridad y control interno en gobierno regionales y locales para reducir significativamente los riesgos de corrupción en inversión pública, obras y servicios básicos al 2031	ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles
3	Debilidades en el sistema de justicia y órganos autónomos que dificultan sanción y control	Incrementar la eficacia e independencia del sistema de justicia y organismos autónomos, garantizando investigaciones y sanciones oportunas en casos de corrupción, especialmente de alto impacto, al 2031.	ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
4	Fragmentación del sistema anticorrupción y baja coordinación entre poderes y niveles de gobierno	Consolidar un sistema nacional anticorrupción articulado, interoperabilidad y con rectoría efectiva, asegurando coordinación entre poderes del Estado y niveles de gobierno al 2031.	ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
5	Transparencia insuficiente, limitada protección a denunciantes y opacidad en compras públicas	Garantizar transparencia activa en todas las entidades públicas, fortalecer la protección a denunciantes y consolidar sistemas de compras públicas altamente trazables, competitivos y abiertos al 2031.	ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas

5. INDICADORES

Denominación del objetivo	Indicadores por objetivo	Línea de base (año y valor)	Metas al 2031
Reducir de manera sostenida la corrupción estructural en el sector público	(1.1) Puntaje del Índice de Percepción de la Corrupción (CPI)	(1.1) 31 de 100 (2024)	(1.1) ≥ 40 de 100
	(1.2) Pérdidas económicas por corrupción e inconducta funcional	(1.2) > 20 mil millones de soles anuales (Contraloría 2024)	(1.2) Reducción en $\geq 25\%$
	(1.3) Nivel de confianza ciudadana en instituciones públicas	(1.3) 80% considera que “se gobierna para unos pocos” (Proética 2023)	(1.3) Reducir este valor a $\leq 60\%$
Reducir riesgos de corrupción en gobiernos regionales y locales	(2.1) Porcentaje de OCI subnacionales implementadas	(2.1) 100% regional, 100% provincial, aprox. 45% distrital (2024).	(2.1) 80% distrital o más
	(2.2) Porcentaje de obras paralizadas con riesgo de corrupción	(2.2) No hay información disponible	(2.2) $\leq 15\%$
	(2.3) Transparencia municipal	(2.3) 46% (INEI 2024)	(2.3) $\geq 85\%$
Mejorar eficacia e independencia del sistema de justicia y organismos autónomos.	(3.1) Porcentaje de casos con sentencia firme	(3.1) Aproximadamente 19% (2024)	(3.1) $\geq 35\%$
	(3.2) Tiempo promedio de resolución	(3.2) Información no disponible	(3.2) Reducir en 40%
	(3.3) Independencia judicial / fiscal	(3.3) Vulnerable	(3.3) Marco normativo reforzado
Consolidar un sistema anticorrupción articulado e interoperable.	(4.1) Entidades conectadas al sistema de integridad	(4.1) N.A.	(4.1) De 75% a más
	(4.2) Sistemas administrativos alineados al PNILC	(4.2) Fragmentado	(4.2) Alineamiento total
	(4.3) Gobiernos subnacionales integrados al Sistema Nacional de Integridad	(4.3) 23%	(4.3) De 80% a más
Garantizar transparencia activa, protección a	(5.1) Cumplimiento de transparencia activa	(5.1) 59.5%	(5.1) 80%

denunciantes y compras públicas trazables.	(5.2) Porcentaje de entidades donde se ha implementado protección a denunciantes de corrupción	(5.2) Información no disponible	(5.2) Sistema implementado en 25% de entidades
	(5.3) Porcentaje de compras con trazabilidad y datos abiertos	(5.3) 22.2% (2022)	(5.3) 85%

6. MEDIDAS

Objetivo	Denominación de la medida	Descripción de la medida
Reducir de manera sostenida la corrupción estructural en el sector público	Sistema Nacional de Integridad y Alta Dirección Meritocrática	Establecimiento de estándares, auditorías y responsabilidades comunes en integridad pública. Establecer verificación obligatoria y estandarizada de integridad previamente a la designación de todo alto funcionario, incluyendo en el Ministerio Público y en el Poder Judicial.
	OCI Fortalecidas, Control Concurrente Ampliada y Gestión por resultados en todo el Estado	Autonomía operativa y digitalización de los órganos de control institucional. Extender supervisión preventiva a proyectos críticos. Generalizar el modelo de gestión por resultados, con metas anuales, indicadores verificables, tableros públicos y evaluaciones independientes. Vincular programación del presupuesto al desempeño de cada entidad. Implementar progresivamente priorizando sectores y niveles de gobierno; proveyéndolos de asistencia técnica y supervisando cumplimiento.
	Transparencia en Servicios, Reportes Trimestrales de Integridad y Educación ciudadana para transparencia e integridad	Publicación proactiva de información de desempeño sectorial. Informes públicos sobre avances anticorrupción. Incorporar formación en transparencia e integridad en escuelas e institutos que incluya ética pública, acceso a la información, conflictos de interés, control ciudadano y denuncia segura. Implementar proyectos de “gobierno abierto escolar” (datos, rendición de cuentas, veedurías simuladas) con alianzas MINEDU-PCM-Autoridad Nacional de Transparencia-sociedad civil y evaluación anual de aprendizajes cívicos.
Reducir riesgos de corrupción en gobiernos	OCI Regionales y Locales, y Control Concurrente Territorial	Financiamiento y personal especializado asegurado. Integración obligatoria a plataforma nacional.

regionales y locales	Auditoría Preventiva, Registro de Contratistas y Sedes provinciales de la Contraloría	Control concurrente obligatorio para obras grandes. Base nacional con historial y sanciones. Implementar sedes desconcentradas de la Contraloría a nivel provincial, con equipos para control concurrente, auditorías focalizadas y atención de denuncias; coordinación operativa con OCI y gobiernos subnacionales, priorizando provincias con mayor inversión y riesgo. Garantizar financiamiento y dotación mínima estandarizada.
	Portal Único Municipal, Capacitación Territorial y Acuerdos intergubernamentales de integridad	Publicación estandarizada de datos de gestión. Formación obligatoria en integridad, compras y control. Suscribir acuerdos intergubernamentales de integridad entre el gobierno central y los gobiernos regionales / municipales con compromisos medibles (OCI operativas, transparencia, compras íntegras, control concurrente), incentivos y asistencia técnica. Incluir metas anuales, reportes públicos y verificación independiente de cumplimiento.
Mejorar eficacia e independencia del sistema de justicia y organismos autónomos.	Fiscalías Anticorrupción Fortalecidas y Seguimiento de Expedientes	Fortalecer fiscalías anticorrupción con dotación mínima, analistas financieros y digitales, laboratorios forenses, capacitación y priorización por riesgo y/o volumen. Establecer metas de productividad y calidad (plazos, acusaciones, formalizaciones) con seguimiento público y soporte de gestión de casos. Trazabilidad digital con plazos máximos.
	Justicia Digital y Juzgados Especializados	Interoperabilidad y expediente electrónico completo. Salas dedicadas a corrupción de alta complejidad.
	Sanciones efectivas contra la corrupción y Nombramientos Blindados	Asegurar sanciones efectivas (penales, administrativas y civiles) con estándares de oportunidad y firmeza para reducir la impunidad y la dilación, asegurando la ejecución de sentencias, recuperación de activos, imposición de inhabilitaciones e inscripción en un registro de sancionados. Publicar métricas periódicas de condenas y sanciones administrativas firmes junto a los montos recuperados. Estabilidad y criterios meritocráticos exigibles.
Consolidar un sistema anticorrupción articulado e interoperable.	Plataforma Nacional de Integridad e Interoperabilidad Obligatoria	Sistema único de prevención, control y sanción. Estándares técnicos transversales.
	Armonización Normativa, y Control interno y prevención de riesgos en todo el Estado	Integrar compras, talento, control y planificación. Generalizar un sistema de control interno y prevención de riesgos en todas las entidades; identificar y valorar riesgos en procesos críticos; establecer controles mínimos obligatorios; segregar funciones; gestionar conflictos de interés; establecer canales de alerta, llevar monitoreo y hacer auditorías internas. Integrar este enfoque al planeamiento y formulación de presupuestos, con reportes anuales verificables y asistencia técnica focalizada.

	Acuerdos de Integridad y Unidades Regionales de Integridad.	Metas obligatorias entre PCM y gobiernos subnacionales. Equipos técnicos territoriales.
Garantizar transparencia activa, protección a denunciantes y compras públicas trazables.	Gobierno abierto transversal en todo el Estado y Autoridad Nacional de Transparencia e Integridad	Cambiar enfoque para tener planes y compromisos co-creados, publicar proactivamente datos abiertos, fomentar la participación ciudadana en sectores de política prioritarios y escalar la rendición de cuentas. Proveer de lineamientos únicos para todas las entidades, supervisar implementación de tableros de cumplimiento y evaluaciones anuales independientes, además de priorizar información sobre actividades de alto riesgo (obras, compras, personal y transferencias). Crear un órgano constitucionalmente autónomo que sea un ente rector que defina estándares de transparencia e integridad, supervise transparencia activa, gestione interoperabilidad de información, fiscalice el cumplimiento de sus disposiciones y aplique sanciones luego de un debido proceso.
	Mecanismos de protección a denunciantes y Trazabilidad de Denuncias	Fortalecer protección a denunciantes con mecanismos anti-represalias (confidencialidad, canales seguros, medidas cautelares, asesoría legal, protección laboral, reubicación cuando corresponda y sanciones a represalias). Interoperar registros y permitir seguimiento del caso sin revelar identidad. Asegurar cobertura obligatoria a lo largo de todo el Estado. Seguimiento público sin revelar identidad.
	Compras 100% Digitales, Datos Abiertos de Proveedores, Alertas de sobrecostos en obras públicas, Veeduría ciudadana en obras y contrataciones	Contratación electrónica con trazabilidad total. Registro único interoperabilidad y público. Implementar un sistema de alerta temprana en obras públicas usando análisis de costos, en comparación con promedios y rangos de ejecución por tipo de obra, zona y contrato. Emitir alertas por sobrecostos, ampliaciones y retrasos adicionales y recurrentes. Derivar las alertas a control concurrente y gestión correctiva con trazabilidad pública. Institucionalizar veeduría ciudadana en obras y contrataciones con un registro de veedores que tengan acceso a información clave y registros de visita, cuenten con canales de reporte, protección básica y determinando respuestas obligatoria de la entidad dentro de plazos determinados. Publicar informes y estado de atención de denuncias, y articular con la Contraloría / OCI para escalar hallazgos y acciones correctivas.

Fuerzas Armadas para la paz y el desarrollo

1. DIAGNÓSTICO

1.1. Rol constitucional y uso reciente de las Fuerzas Armadas

El marco constitucional y normativo peruano define a las Fuerzas Armadas como garantes de la soberanía, la integridad territorial y el apoyo a la población frente a amenazas a la seguridad nacional, siempre bajo conducción civil democrática (Perú, Poder Ejecutivo, 2012; Perú, Presidencia del Consejo de Ministros, 2013). La Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 (PNMSDN) reafirma este enfoque y prioriza la reducción de la vulnerabilidad del Estado y de las personas frente a amenazas militares y no militares, incorporando un enfoque de seguridad de las personas y de coordinación multisectorial (Ministerio de Defensa, 2021).

No obstante, en la práctica reciente se ha recurrido reiteradamente a las Fuerzas Armadas para tareas de orden interno, como el control de protestas y el apoyo a operaciones policiales, lo que ha desdibujado la frontera entre defensa y seguridad interna. Este uso frecuente ha generado tensiones con la ciudadanía y ha incrementado los riesgos de vulneraciones de derechos humanos. Al mismo tiempo, las capacidades logísticas, de ingeniería y despliegue territorial de las Fuerzas Armadas no se han aprovechado de forma sistemática para apoyar políticas de desarrollo territorial, reducción de brechas y gestión del riesgo de desastres bajo liderazgo civil.

1.2. Protestas, uso de la fuerza y crisis de confianza

La crisis política y social iniciada en diciembre de 2022 evidenció de manera particularmente grave las deficiencias en el empleo de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad, incluidas las Fuerzas Armadas, en contextos de protesta social. Informes de la Defensoría del Pueblo y de organismos internacionales documentaron decenas de civiles fallecidos y cientos de personas heridas durante las protestas registradas entre 2022 y 2023 en diversas regiones del país, especialmente en el sur andino. Una parte significativa de estas muertes y lesiones estuvo asociada al uso de armas de fuego en escenarios que no presentaban amenazas equivalentes. Las investigaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Human Rights Watch y Amnistía Internacional coinciden en señalar patrones de uso excesivo, desproporcionado e indiscriminado de la fuerza, así como deficiencias en la planificación operativa y en la delimitación de roles entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con un impacto diferenciado sobre poblaciones quechuas y aimaras (Amnesty International, 2023; CIDH, 2023; Human Rights Watch, 2023; OHCHR, 2023).

Estos hechos revelan problemas estructurales que trascienden los episodios concretos de protesta, vinculados a una doctrina insuficientemente adaptada al empleo excepcional de las Fuerzas Armadas en apoyo al orden interno, brechas persistentes en la formación en derechos humanos y uso diferenciado de la fuerza, y mecanismos débiles de control y rendición de cuentas. La lentitud y fragmentación de las investigaciones, junto con la ausencia de sanciones claras y oportunas, han reforzado la percepción de impunidad. En conjunto, esta situación ha generado una profunda crisis de confianza en las instituciones

de defensa y seguridad, especialmente en territorios históricamente marginados, debilitando la legitimidad del Estado y las bases de la gobernabilidad democrática (Defensoría del Pueblo, 2024; PNUD, 2025).

1.3. Presencia territorial, brechas de desarrollo y apoyo al desarrollo y la resiliencia

El Perú ha registrado avances en indicadores sociales agregados, pero mantiene profundas brechas territoriales que afectan de manera desproporcionada a zonas rurales, andinas y amazónicas. Estudios de CEPLAN, INEI, el PNUD y el Sistema de las Naciones Unidas muestran que estos territorios concentran mayores niveles de pobreza, menor acceso a servicios básicos, infraestructura limitada y oportunidades económicas reducidas en comparación con los principales centros urbanos. Estas desigualdades se ven agravadas por restricciones fiscales persistentes, caracterizadas por una baja presión tributaria y limitadas capacidades del Estado para financiar inversiones masivas en infraestructura y provisión de servicios (CEPLAN, 2023; INEI, 2025; PNUD, 2025; Sistema de las Naciones Unidas en el Perú, 2025).

En este contexto, las Fuerzas Armadas mantienen una presencia territorial relevante en zonas de frontera, cuencas amazónicas, espacios marítimos y áreas expuestas a economías ilegales o a desastres naturales. Sus capacidades logísticas, de ingeniería y despliegue podrían contribuir de manera significativa al cierre de brechas de conectividad, a la atención oportuna de emergencias y al fortalecimiento de la resiliencia territorial. Sin embargo, este potencial se ha utilizado de forma fragmentada y mayoritariamente reactiva, sin integrarse de manera sistemática a estrategias de desarrollo territorial lideradas por autoridades civiles ni a los marcos de planificación vigentes (CEPLAN, 2023; Sistema de las Naciones Unidas en el Perú, 2025).

1.4. Gobernanza de la defensa, conducción civil y transparencia

El marco normativo del Sistema de Defensa Nacional, regulado por el Decreto Legislativo N.º 1129 y su reglamento, establece una arquitectura institucional orientada a garantizar la conducción civil democrática y una visión multisectorial de la defensa, rol que recae principalmente en el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Defensa (Perú, Poder Ejecutivo, 2012; Perú, Presidencia del Consejo de Ministros, 2013). La Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 refuerza este enfoque al vincular la defensa con la seguridad de las personas y con otros objetivos estratégicos del Estado (Ministerio de Defensa, 2021). Sin embargo, análisis del Banco Mundial y la OCDE advierten que la planificación de capacidades militares de largo plazo no siempre se articula de manera explícita con prioridades de política exterior, desarrollo territorial o gestión del riesgo de desastres, lo que limita su coherencia estratégica (Banco Mundial, 2023, 2025; OCDE, 2025).

Asimismo, persisten debilidades relevantes en materia de transparencia y control civil democrático. La información pública sobre presupuestos, adquisiciones y desempeño del sector defensa es limitada, lo que restringe el escrutinio ciudadano y parlamentario y alimenta percepciones de ineficiencia o corrupción (Banco Mundial, 2025; OCDE, 2025). A ello se suma una coordinación desigual entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en tareas excepcionales de apoyo al orden interno, con protocolos operativos heterogéneos que generan vacíos de responsabilidad. Las respuestas institucionales frente a las

violaciones de derechos humanos documentadas durante las protestas de 2022 y 2023 han sido insuficientes para transmitir un mensaje claro de rendición de cuentas, como han señalado Human Rights Watch, Amnistía Internacional, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Amnesty International, 2023; CIDH, 2023; Human Rights Watch, 2023; OHCHR, 2023).

1.5. Doctrina, formación y modernización frente a amenazas militares modernas

El entorno de seguridad nacional se ha transformado de manera significativa, ampliando el espectro de amenazas más allá del conflicto interestatal tradicional. La Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 reconoce la necesidad de enfrentar riesgos asociados a disputas en espacios marítimos y aéreos, ciberataques a infraestructuras críticas, operaciones híbridas, desinformación y los impactos del cambio climático sobre la seguridad y la defensa (Ministerio de Defensa, 2021). Organismos como la OCDE y el Banco Mundial advierten que estos desafíos exigen capacidades militares más flexibles, interoperables y tecnológicamente actualizadas (Banco Mundial, 2023, 2025; OCDE, 2025).

No obstante, la actualización doctrinaria, la estructura de fuerzas y la planificación de capacidades no han avanzado al ritmo que exige este entorno. Persisten brechas en doctrinas conjuntas, capacidades cibernéticas, sistemas de vigilancia y control de espacios estratégicos, así como en procesos de modernización compatibles con criterios de sostenibilidad fiscal y transparencia (Banco Mundial, 2025; MEF, 2025; OCDE, 2025). Estas limitaciones coexisten con las debilidades observadas en el empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo al orden interno, configurando un sistema de defensa que corre el riesgo de quedar rezagado frente a amenazas militares modernas mientras continúa siendo utilizado de manera riesgosa en contextos de seguridad interna (Amnesty International, 2023; Human Rights Watch, 2023; OHCHR, 2023).

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS DEL ÁREA

Problema 1. Empleo reiterado de las FF.AA. en orden interno con graves riesgos de violaciones de derechos humanos y erosión de la confianza ciudadana

El uso recurrente de las FF.AA. para controlar protestas y reforzar estados de emergencia, en un marco de doctrina y protocolos insuficientes, ha culminado en episodios de uso desproporcionado e indiscriminado de la fuerza, con un alto costo en vidas y lesiones, especialmente en regiones andinas y amazónicas. La falta de investigaciones y sanciones convincentes frente a estos hechos profundiza la desconfianza ciudadana las instituciones de defensa y seguridad.

Problema 2. Subaprovechamiento de las capacidades de las FF.AA. para apoyar el cierre de brechas territoriales y la resiliencia frente a desastres bajo conducción civil

En un país con fuertes desigualdades territoriales, restricciones fiscales y alta vulnerabilidad ante desastres, las FF.AA. podrían ser un actor clave para mejorar la conectividad, infraestructura básica y atención oportuna en emergencias, articuladas con sectores civiles y gobiernos subnacionales. Sin embargo, su participación sigue siendo fragmentada y reactiva, sin una estrategia que las inserte de manera estructural en los planes de desarrollo territorial y gestión del riesgo de desastres.

Problema 3. Gobernanza del sistema de defensa y control civil democrático insuficientes, con opacidad en presupuesto, adquisiciones y desempeño

Pese a contar con una política nacional y un marco legal en materia de defensa, la planificación de capacidades, las decisiones de adquisición y el despliegue de las FF.AA. no están suficientemente articulados a prioridades de desarrollo ni sometidos a un debate público informado. La limitada transparencia y la debilidad de los mecanismos de control civil dificultan el escrutinio democrático y alimentan percepciones de uso ineficiente o capturado de los recursos del sector defensa.

Problema 4. Doctrina, formación y capacidades insuficientes para enfrentar amenazas militares modernas y proteger espacios estratégicos

El sistema de defensa no ha actualizado plenamente su doctrina, estructura de fuerzas y capacidades para responder a amenazas militares modernas, como ciberataques a infraestructuras críticas, disputas en espacios marítimos y aéreos, operaciones híbridas y uso militar de nuevas tecnologías. Persisten brechas en coordinación interarmas, inteligencia estratégica, vigilancia y control de espacios estratégicos, así como en modernización tecnológica compatible con las restricciones fiscales y las exigencias de transparencia.

Estos cuatro problemas sintetizan el núcleo de la problemática de esta área: asegurar que las Fuerzas Armadas cumplan plenamente su rol constitucional de defensa y apoyo a la población, contribuyendo a la paz y al desarrollo sostenible, bajo conducción civil, con respeto irrestricto de los derechos humanos y con capacidades modernas para proteger la soberanía y los intereses estratégicos del país.

3. VISIÓN AL 2040

Con nuestras controversias limítrofes plenamente resueltas, y en un mundo multipolar de equilibrios cambiantes, América del Sur fortalece su cohesión y cooperación regional. En ese contexto, las Fuerzas Armadas del Perú preservan una capacidad disuasiva moderna y sostenible, desarrollada bajo conducción civil democrática y en un marco de confianza, interoperabilidad y cooperación creciente con otras fuerzas armadas sudamericanas. A la vez, se han reconvertido para que su misión dominante contribuya a la paz y al desarrollo: apoyo planificado al Estado en el territorio, gestión del riesgo de desastres, conectividad e infraestructura crítica, sin desdibujar su rol constitucional ni comprometer derechos humanos.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS

N°	Problema priorizado	Objetivo estratégico al 2031 (resultado a 5 años)	ODS vinculados
1	Empleo reiterado de las FF.AA. en orden interno con graves riesgos de violaciones de derechos humanos y erosión de la confianza ciudadana	Garantizar que el empleo de las FF.AA. en el territorio se realice de manera excepcional, regulada y estrictamente subordinada a la conducción civil, con protocolos claros de uso de la fuerza, formación robusta en derechos humanos y sistemas eficaces de supervisión, investigación y sanción. Al 2031, garantizar que no ocurran nuevos episodios de uso ilegítimo de la fuerza, asegurar reparación a víctimas y recuperar la confianza ciudadana en que las FF.AA. protegen la vida y la dignidad de las personas.	ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
2	Subaprovechamiento de las capacidades de las FF.AA. para apoyar el cierre de brechas territoriales y la resiliencia frente a desastres bajo conducción civil	Integrar de manera planificada y permanente las capacidades logísticas, de ingeniería y organización de las FF.AA. a estrategias de desarrollo territorial y gestión del riesgo de desastres lideradas por sectores civiles, priorizando territorios rurales, fronterizos, amazónicos y andinos con mayores brechas. Al 2031, consolidar a las FF.AA. como un soporte eficaz para la conectividad, la infraestructura básica y la respuesta a emergencias, sin sustituir las funciones de los sectores competentes ni desdibujar su rol de defensa.	ODS 9 - Industria, innovación e infraestructura ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles ODS 13 - Acción por el clima: ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
3	Gobernanza del sistema de defensa y control civil democrático insuficientes, con opacidad en presupuesto, adquisiciones y desempeño	Fortalecer la gobernanza democrática del sistema de defensa mediante una planificación estratégica de capacidades vinculada al desarrollo nacional, mayor transparencia en presupuestos, adquisiciones y resultados, y controles efectivos del Congreso, órganos de control y ciudadanía. Al 2031, contar con un sistema de defensa con reglas claras, información pública accesible sin poner en riesgo la defensa nacional y mecanismos de rendición de cuentas que prevengan la corrupción y aseguren el uso eficiente y legítimo de los recursos de defensa.	ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
4	Doctrina, formación y capacidades insuficientes para	Modernizar de manera integral la doctrina, la formación, la estructura de fuerzas y las capacidades tecnológicas de las FF.AA. para enfrentar de manera integrada amenazas militares modernas (ciberataques, operaciones	ODS 9 - Industria, innovación e infraestructuras ODS 13 - Acción por el clima

	enfrentar amenazas militares modernas y proteger intereses estratégicos	híbridas, disputas en espacios marítimos y aéreos, protección de infraestructuras críticas), asegurando a la vez el respeto de los derechos humanos y la sostenibilidad fiscal. Al 2031, disponer de fuerzas conjuntas mejor entrenadas, equipadas y articuladas, capaces de proteger la soberanía y los intereses estratégicos del país en un entorno internacional que cada vez se complejiza más.	ODS 14 - Vida submarina ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
--	---	--	---

5. INDICADORES

Denominación del objetivo	Tres indicadores por objetivo	Línea de base (año y valor)	Metas al 2031
Asegurar que el empleo de FF.AA. para orden interno sea excepcional, subordinado a conducción civil, con protocolos claros de uso de la fuerza, formación en derechos humanos y mecanismos eficaces de supervisión	(1.1) Número anual de civiles fallecidos o heridos graves en operaciones donde participan FF.AA. en apoyo al orden interno sin apertura de investigación fiscal o disciplinaria en los primeros 7 días	(1.1) 2022-2023: decenas de muertos y más de mil heridos; muchos casos sin investigación o con demoras prolongadas.	(1.1) 0 casos anuales sin investigación abierta dentro de los primeros 7 días.
	(1.2) Porcentaje de incidentes durante uso de la fuerza con participación de FF.AA. en apoyo al orden interno que cuentan con investigación fiscal y disciplinaria abierta dentro de los primeros 7 días	(1.2) 2024: No hubo incidentes. 2023: 0%	(1.2) 90% de incidentes con investigaciones fiscal y disciplinaria abiertas en 7 días o menos.
	(1.3) Porcentaje de casos de uso ilegítimo de la fuerza por FF.AA. con decisión final (sanción disciplinaria o sentencia penal)	(1.3) 0% (2024)	(1.3) 90%, con tiempos promedio de resolución menores a 3 años.
Integrar capacidades logísticas e ingeniería de FF.AA. a estrategias civiles de desarrollo territorial y gestión de riesgos, priorizando	(2.1) Número de territorios priorizados con plan formal que integra capacidades de FF.AA. a estrategias de desarrollo y gestión de riesgos lideradas por sectores civiles	(2.1) 2024: 4 territorios (VRAEM, valle del Huallaga, cuenca del Putumayo y Madre de Dios)	(2.1) 10 territorios priorizados con planes vigentes, presupuesto asignado y seguimiento anual.
	(2.2) Porcentaje de operaciones de respuesta a desastres en las que FF.AA. participan bajo	(2.2) 2024: 100% de cumplimiento normativo pero efectividad variada.	(2.2) ≥ 90% de operaciones de respuesta a desastres con protocolo activado, roles

territorios rurales y fronterizos con alta vulnerabilidad.	protocolos claros de coordinación con INDECI y gobiernos subnacionales	Solo 15-20% tiene evaluación post evento.	definidos y evaluación postevento.
	(2.3) Kilómetros de infraestructura clave ejecutados o rehabilitados anualmente con apoyo de ingeniería de FF.AA. en distritos de alta vulnerabilidad	(2.3) 924 kilómetros y 24 puentes modulares	(2.3) Aproximadamente 1800 kilómetros y 50 puentes modulares.
Fortalecer la gobernanza democrática del sistema de defensa con planificación de capacidades, transparencia en presupuesto y adquisiciones y controles efectivos.	(3.1) Porcentaje del presupuesto de Defensa publicado en formato de “presupuesto ciudadano” con detalle programático y de resultados	(3.1) Información fragmentada; casi 0% en formato ciudadano.	(3.1) 50% del presupuesto de Defensa presentado anualmente en formato ciudadano, con metas de resultados y ejecución física.
	(3.2) Porcentaje del monto que representan procesos de contratación de Defensa sometidos a control interno	(3.2) Información no disponible	(3.2) 70% del valor contratado en adquisiciones estratégicas con control interno.
	(3.3) Existencia y aplicación de un plan plurianual de capacidades de defensa vinculado a objetivos de política exterior, seguridad y desarrollo (índice de cumplimiento)	(3.3) Instrumentos parciales, sin integración completa ni seguimiento público sistemático.	(3.3) Plan plurianual integral aprobado y ejecutado al menos en 80% de sus hitos intermedios al 2031.
Modernizar doctrina, formación y capacidades tecnológicas de FF.AA. para enfrentar amenazas militares modernas, proteger espacios estratégicos y respetar derechos humanos, con sostenibilidad fiscal.	(4.1) Porcentaje de oficiales y suboficiales con formación actualizada en doctrina conjunta, ciberdefensa, protección de infraestructuras críticas y derechos humanos	(4.1) Información sin consolidar, aproximadamente 5%	(4.1) 25% del personal oficial y suboficial con formación actualizada y certificación vigente.
	(4.2) Cobertura de sistemas de vigilancia y control del dominio marítimo, aéreo y fronterizo (Porcentaje del territorio estratégico con monitoreo continuo)	(4.2) 80% del espacio aéreo 49% del espacio marítimo 25% de las fronteras	(4.2) 90% de los espacios estratégicos (marítimo, aéreo, fronterizo) con monitoreo continuo y capacidad de respuesta rápida.
	(4.3) Capacidad operativa de ciberdefensa y protección de infraestructuras críticas (existencia de comando especializado y número de incidentes críticos gestionados)	(4.3) Capacidades incipientes y dispersas; sin comando especializado plenamente operativo ni registro consolidado.	(4.3) Comando de ciberdefensa plenamente operativo, con registro anual de incidentes críticos atendidos y tiempo promedio de respuesta reducido en 50%.

6. MEDIDAS

Objetivo	Denominación de la medida	Descripción de la medida
Asegurar que el empleo de FF.AA. para orden interno sea excepcional, subordinado a conducción civil, con protocolos claros de uso de la fuerza, formación en derechos humanos y mecanismos eficaces de supervisión	Registro interno del uso de la fuerza	Crear un sistema único y obligatorio de registro de todas las operaciones de FF.AA. en apoyo al orden interno, con datos de uso de la fuerza, identidad de mandos y registro audiovisual. El sistema debe generar alertas automáticas cuando haya muertos o heridos graves, obligando a abrir investigación fiscal y disciplinaria en plazos perentorios y permitiendo identificar rápidamente nuevos incidentes para actuar oportunamente y prevenir reincidencias.
	Protocolo unificado del uso de la fuerza	Aprobar un protocolo único para empleo de FF.AA. en apoyo a la PNP, alineado a estándares internacionales, que obligue a registrar todo incidente con uso de la fuerza y a abrir automáticamente investigaciones fiscal y disciplinaria en plazos máximos. Incluir capacitación obligatoria, simulaciones periódicas y auditorías externas sobre el cumplimiento de plazos e integridad de los registros, reduciendo el espacio para incidentes sin proceso.
	Unidad especializada de investigación y sanción	Crear una unidad especializada e independiente para casos de uso ilegítimo de la fuerza en FF.AA., articulada con fiscalías y órganos disciplinarios. Dotarla de peritos, capacidades de investigación financiera y mecanismos de protección de denunciantes. Publicar informes periódicos con estadísticas de casos, tiempos de tramitación, sanciones y medidas de reparación, de modo que la certeza de sanción desincentive nuevos abusos.
Integrar capacidades logísticas e ingeniería de FF.AA. a estrategias civiles de desarrollo territorial y gestión de riesgos, priorizando territorios rurales y fronterizos con alta vulnerabilidad.	Planes territoriales de defensa y desarrollo	Diseñar planes integrales en territorios críticos (fronteras, Amazonía, VRAEM, zonas altoandinas) donde se especifiquen tareas puntuales de FF.AA. en infraestructura, conectividad y respuesta a emergencias, siempre bajo liderazgo de INDECI y sectores civiles. Incluir metas, cronogramas, presupuesto multianual y evaluación participativa con gobiernos regionales, locales y comunidades. En el caso de comunidades indígenas o campesinas, cooperar con ellas e integrarse a ellas en la convivencia cotidiana mediante relacionamiento comunitario, proyectos de impacto local acordados, empleo local temporal cuando corresponda y establecer mecanismos de quejas y seguimiento público del plan. Ordenar el resguardo permanente de activos críticos y disponer para este fin recursos adicionales a ser asignados regularmente en los presupuestos institucionales.
	Protocolo nacional de apoyo a desastres	Aprobar un protocolo nacional que defina roles de FF.AA., INDECI, sectores civiles y gobiernos subnacionales en preparación, respuesta y rehabilitación. Considerar mecanismos de activación rápida, centros de comando unificados, estándares de información, simulacros conjuntos y evaluaciones posteriores centradas en tiempos de respuesta, cobertura y satisfacción de la población atendida. Complementar con el fortalecimiento de capacidades de apoyo mediante logística preposicionada y estándares mínimos de tiempo de respuesta por tipo de emergencia y

		territorio.
	Fortalecimiento de unidades territoriales de ingeniería militar	Potenciar las capacidades de los cuerpos de ingeniería militar y disponerlos al servicio del desarrollo territorial, con cartera de obras consensuada con MTC, Vivienda, MIDIS y gobiernos subnacionales. Priorizar vías, puentes y pistas de emergencia en zonas rurales aisladas con un enfoque de subsidiariedad. Donde aplique, establecer criterios de selección transparentes, costos de referencia, control interno, metas anuales y un esquema de mantenimiento que involucre a comunidades y gobiernos locales para garantizar sostenibilidad.
Fortalecer la gobernanza democrática del sistema de defensa con planificación de capacidades, transparencia en presupuesto y adquisiciones y controles efectivos.	Transparencia presupuestaria en defensa	Reenfocar el método de formulación del presupuesto en defensa en torno a programas, proyectos, objetivos y principales adquisiciones. Publicar informes anuales para consulta de la ciudadanía que respeten la reserva de información que sea sensible para la defensa nacional, con lenguaje sencillo y visualizaciones.
	Control concurrente de adquisiciones estratégicas	Fortalecer las OCI de cada arma para que puedan supervisar todas las adquisiciones estratégicas (armamento, sistemas de vigilancia, ciberseguridad, transporte mayor). Incluir revisión de especificaciones técnicas, precios de referencia y ejecución de contratos, con publicación de resúmenes y planes de acción para corregir riesgos y sancionar irregularidades
	Plan de capacidades con enfoque país	Formular y aprobar un plan plurianual de capacidades de defensa (personal, equipamiento, infraestructura, ciber, inteligencia) alineado a la PNMSDN, la política exterior y los planes de desarrollo territorial. Definir hitos intermedios, indicadores de cumplimiento y reportes anuales al Congreso y la opinión pública, de modo que las decisiones de inversión sigan criterios estratégicos y no coyunturales.
	Fondo de Defensa sostenible y trazable	Asegurar la sostenibilidad del financiamiento del Fondo de Defensa mediante programación multianual vinculada al plan de capacidades, reglas claras de priorización y reportes anuales al Congreso y la opinión pública. Reforzar control interno e integrar gestión de riesgos en adquisiciones y mantenimiento asociados al Fondo, con trazabilidad de decisiones y desempeño pero la reserva debida de información sensible para la defensa nacional.
Modernizar doctrina, formación y capacidades tecnológicas de FF.AA. para enfrentar amenazas militares modernas, proteger espacios	Academia conjunta de defensa moderna	Crear o fortalecer una academia conjunta de defensa que integre doctrina, entrenamiento y certificación en operaciones conjuntas, ciberdefensa, protección de infraestructuras críticas y derechos humanos. Hacer obligatoria la certificación periódica para ascensos y cargos de mando, incluyendo módulos por dominio (mar, aire, tierra, ciberdefensa) y participación de expertos civiles y organismos internacionales.
	Red integrada de vigilancia estratégica	Desarrollar una red integrada de vigilancia y control de espacios marítimos, aéreos y fronterizos; combinando radares, sensores, satélites y otros equipos, además de patrullas y centros de comando articulados con otras agencias del Estado. Priorizar cuerpos de agua, rutas aéreas, asentamientos de frontera y corredores de crimen transnacional. Establecer protocolos de respuesta y acuerdos de cooperación con países vecinos y organismos multilaterales para intercambio de información.

estratégicos y respetar derechos humanos, con sostenibilidad fiscal.		Destinar para este propósito recursos adicionales previstos regularmente en los presupuestos institucionales.
	Ciberdefensa sólida	Repotenciar el Comando Operacional de Ciberdefensa, en coordinación con la autoridad nacional competente. Dotarlo de personal especializado, capacidades de detección y respuesta, equipamiento y marcos de cooperación internacional. Implementar un sistema de registro y reporte de incidentes, con ejercicios periódicos de simulación y actualización de protocolos.

SOCIEDAD Y DERECHOS

Realizar los derechos básicos y sociales de personas y comunidades, considerando la diversidad de nuestras regiones y población

Compromiso con educación de calidad, accesible en todos sus niveles: básica, superior técnica y universitaria

1. DIAGNÓSTICO

El sistema educativo peruano enfrenta déficits persistentes en aprendizajes, habilidades socioemocionales, trayectorias educativas completas y pertinencia formativa, con efectos más graves en estudiantes rurales, amazónicos, indígenas, mujeres y jóvenes de menores ingresos. La ENLA 2024 muestra que, pese a cierta recuperación tras la pandemia, la mayoría de estudiantes de 4.º de primaria en lectura y matemática continúa ubicada en los niveles “En proceso” o por debajo del estándar esperado, y que el nivel “Satisfactorio” sigue siendo minoritario a escala nacional. A ello se suma un desarrollo insuficiente de habilidades socioemocionales: solo 37,7 % de estudiantes de 6.º de primaria declara autorregular adecuadamente sus emociones, con brechas de género (33,5 % en mujeres frente a 41,8 % en hombres) y diferencias territoriales (36,1 % en área urbana frente a 45,1 % en área rural), lo que indica que una parte importante del estudiantado llega al final de la primaria con dificultades para gestionar emociones, convivir y enfrentar situaciones de estrés.

Los factores de contexto escolar y familiar agravan estas brechas de aprendizaje. La evaluación de factores asociados identifica que estudiar en escuelas con escasez de recursos materiales y pedagógicos, con alta rotación docente o en secciones multigrado donde tres o más grados comparten el mismo maestro se asocia con resultados significativamente más bajos en lectura y matemática; en el ámbito rural, 20 % de estudiantes de escuelas multigrado está en aulas de tres o más grados y 47 % de estas escuelas presenta baja permanencia docente. El clima escolar también es un determinante crítico: alrededor de uno de cada cinco estudiantes reporta que su docente ha golpeado o agredido físicamente a un alumno y cerca de un tercio declara episodios de violencia entre pares (agresiones físicas o amenazas), contextos que se vinculan con menores niveles de logro educativo. En el entorno familiar, aproximadamente 27 % de los hogares indica que su hijo o hija faltó al menos dos días al mes a clases y cerca de 18 % que realiza diariamente tareas del hogar que compiten con su tiempo de estudio; estos estudiantes muestran resultados más bajos que quienes asisten con mayor regularidad y tienen menor carga doméstica.

Las trayectorias educativas incompletas constituyen un problema estructural que afecta a millones de jóvenes y personas adultas. Las series ENAHO 2016-2024 muestran que el promedio de años de escolaridad de la población de 25 a 34 años pasó de aproximadamente 11,2 a 11,8 años, todavía por debajo de los 12 años que implicarían secundaria completa para toda la cohorte; en el grupo de 25 a 64 años el promedio llega solo a 10,5 años en 2024, reflejando cohortes adultas con secundaria incompleta. Aunque la conclusión de primaria es casi universal a los 15-19 años (98,8 % en 2024), aún alrededor del 6 % de niños y niñas de 12-13 años y cerca del 5 % de los de 12-14 años no han concluido la primaria a la edad esperada, acumulando rezagos desde los primeros niveles. Un análisis reciente estima que más de 8 millones de personas de 15 años a más - algo más del 30 % de ese grupo - no han concluido la educación básica: 60 % tiene secundaria incompleta, 25 % no alcanzó sexto de primaria y 15 % permanece en situación de analfabetismo.

Este atraso educativo tiene un marcado sesgo de género y territorio. Alrededor del 55 % de quienes no concluyeron el colegio son mujeres, y en el área rural 57,1 % de la población presenta atraso escolar frente a 17,2 % en el área urbana. Regiones con alta ruralidad y pobreza, como Huánuco, Cajamarca, Loreto y Ayacucho, registran que al menos 40 % de la

población mayor de 17 años no ha culminado la educación básica, el doble del promedio nacional (20,5 %). Pese a la existencia de unos 1 400 Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA), estos atienden apenas a cerca de 190 mil estudiantes - menos del 3 % de la población objetivo - y usan alrededor del 30 % de su capacidad, lo que evidencia una oferta insuficiente, poco visible y débilmente articulada para jóvenes y adultos con rezago educativo.

La oferta de educación técnico-productiva y superior tecnológica también resulta limitada y poco pertinente frente a las necesidades de empleabilidad, reconversión laboral y diversificación productiva. Distintos diagnósticos sectoriales señalan que la tasa de matrícula en carreras técnicas e institutos superiores tecnológicos es significativamente menor que en educación universitaria, pese a que el mercado laboral demanda perfiles intermedios para sectores como agroindustria, turismo, manufactura y servicios. En secundaria, el componente de Educación para el Trabajo suele contar con talleres escasos o subequipados, infraestructura desactualizada y baja vinculación con empresas locales, lo que reduce su capacidad de generar competencias laborales reales, especialmente en ámbitos rurales y amazónicos. En regiones andinas y amazónicas, la oferta de institutos tecnológicos públicos y CETPRO se concentra en capitales regionales o provinciales, obligando a jóvenes rurales a emigrar o abandonar estudios postsecundarios. Aunque los marcos curriculares y sistemas de aseguramiento de la calidad han avanzado, persisten instituciones con acreditación débil, poca articulación con servicios de empleo y programas de certificación de competencias laborales, y una subrepresentación de mujeres y jóvenes indígenas en especialidades técnicas mejor remuneradas - incluyendo áreas STEAM y tecnologías de la información -, lo que limita el potencial de la educación técnica para cerrar brechas de género y promover el desarrollo sostenible de la Amazonía y otros territorios.

Las brechas de calidad y pertinencia se profundizan en territorios rurales, amazónicos e indígenas. El atraso educativo se concentra en el campo, donde más de la mitad de la población adulta carece de educación básica completa, y en regiones como Loreto, Huánuco y Cajamarca que superan el 40 % de población sin secundaria culminada. Datos de ESCALE y censos escolares muestran que muchos locales rurales y amazónicos no cuentan con servicios básicos completos - agua segura, saneamiento, electricidad - ni con infraestructura adecuada para la secundaria, y presentan baja conectividad digital, lo que dificulta la implementación de enfoques interculturales, modalidades híbridas y el uso pedagógico de tecnologías. La ENLA 2024 confirma que la probabilidad de obtener mejores resultados en lectura y matemática es menor en escuelas rurales multigrado y en aquellas cuyos directores reportan mayores problemas de recursos didácticos, infraestructura y soporte de la UGEL. Aunque los estudiantes rurales declaran niveles ligeramente mayores de autorregulación respecto a los urbanos, enfrentan mayores riesgos de aislamiento y menores servicios de apoyo psicosocial, lo que exige intervenciones territoriales diferenciadas. En el caso de niñas, niños y adolescentes de pueblos indígenas y de la Amazonía, la falta de educación intercultural bilingüe de calidad, materiales en lengua originaria y docentes formados en enfoque intercultural impacta negativamente en su permanencia y aprendizajes, reproduciendo brechas territoriales y culturales persistentes.

Finalmente, las condiciones laborales y de desarrollo profesional docente, así como la gestión escolar e intergubernamental, resultan insuficientes para garantizar educación de calidad con equidad. La ENLA 2024 evidencia que la permanencia docente es clave: aunque la mayoría del alumnado estudia en escuelas con alta estabilidad del profesorado, en el ámbito rural cerca del 47 % de las escuelas presenta baja permanencia, y en estos contextos los resultados de aprendizaje son sistemáticamente inferiores. Alrededor del 20 % de estudiantes de escuelas multigrado asiste a aulas donde tres o más grados comparten el mismo docente, complejizando la atención pedagógica. Los factores asociados indican que prácticas centradas en la reproducción mecánica - como priorizar únicamente la respuesta correcta en matemática o recurrir al dictado y la copia ante dificultades de comprensión

lectora - se relacionan con peores resultados. Los estudios sobre habilidades socioemocionales muestran que una proporción importante de docentes declara dificultades para abordar en Tutoría temas como duelo, educación sexual integral y acoso escolar, lo que limita la gestión sistemática de factores socioemocionales que influyen en el rendimiento. Los datos sobre violencia escolar señalan que entre 20 % y 21 % de docentes reconocen haber agredido físicamente a algún estudiante y que entre 31 % y 38 % del alumnado reporta agresiones físicas y amenazas entre pares, evidenciando la necesidad de reforzar la formación docente en convivencia democrática, gestión de aula y prevención de la violencia, así como de mejorar la supervisión y el acompañamiento pedagógico en todos los niveles de gobierno.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1. Aprendizajes básicos y habilidades socioemocionales insuficientes en la educación básica

El sistema educativo no logra que la mayoría de estudiantes alcance los niveles esperados de comprensión lectora, razonamiento matemático y autorregulación emocional al final de la primaria, en parte por contextos escolares frágiles, climas de convivencia deteriorados y apoyos familiares desiguales, lo que limita el desarrollo integral del estudiantado y reproduce brechas desde los primeros grados.

Problema 2. Trayectorias educativas incompletas y rezagos en la conclusión oportuna de la educación básica, especialmente en secundaria, que afectan a millones de jóvenes y personas adultas, con mayor impacto en mujeres y población rural.

Una proporción significativa de la población no culmina la educación básica en la edad prevista o la abandona sin completar la secundaria, con especial concentración en mujeres y en zonas rurales y pobres, lo que se traduce en menores oportunidades laborales, menor acceso a educación superior y una reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión.

Problema 3. Oferta insuficiente y de baja pertinencia en educación técnico-productiva y superior tecnológica, especialmente para jóvenes de zonas rurales y amazónicas, que limita la empleabilidad, la reconversión laboral y la diversificación productiva del país.

La formación técnico-productiva y tecnológica no responde de manera suficiente ni pertinente a las demandas del mercado laboral ni a las vocaciones productivas territoriales, en particular en regiones rurales y amazónicas, dejando a muchos jóvenes sin alternativas de formación profesional relevante y limitando la reconversión laboral y la diversificación de la estructura productiva.

Problema 4. Servicios educativos de baja calidad, poco pertinentes e incompletos sobre todo en territorios rurales, amazónicos e indígenas, con grandes brechas en infraestructura, servicios básicos, conectividad y oferta docente.

En amplios territorios rurales, amazónicos e indígenas la educación se presta en condiciones de infraestructura deficiente, servicios básicos incompletos, baja conectividad y limitada disponibilidad de docentes formados en enfoques interculturales, lo que se traduce en servicios educativos incompletos y poco pertinentes que no garantizan igualdad de oportunidades ni respeto pleno a la diversidad cultural y lingüística.

Problema 5. Condiciones laborales y de desarrollo profesional docente, y gestión escolar e intergubernamental insuficientes para garantizar educación de calidad con equidad en todos los niveles y territorios.

Las y los docentes trabajan en contextos de alta rotación, sobrecarga en aulas complejas, oferta limitada de formación continua pertinente y acompañamiento pedagógico insuficiente,

mientras la gestión escolar y la coordinación entre niveles de gobierno no logran asegurar estándares comunes de calidad, apoyo socioemocional ni prevención de la violencia, generando un sistema que depende excesivamente del esfuerzo individual del profesorado y reproduce inequidades territoriales en los resultados educativos.

3. VISIÓN AL 2040

Al 2040, el Perú tendrá una educación pública que hace aprender para vivir y progresar, con recuperación sostenida de lectura, matemática, ciudadanía y habilidades socioemocionales; secundaria completa y educación para personas jóvenes y adultas (CEBA/EPJA) para cerrar rezagos; ruta técnica prestigiosa con empleabilidad territorial; escuelas seguras, conectadas y pertinentes (EIB, multigrado, rural); y docentes y directivos fortalecidos con incentivos para quedarse donde más se les necesita.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS

N°	Problema priorizado	Objetivo estratégico al 2031	ODS vinculados
1	Bajos niveles de logro de aprendizajes fundamentales y habilidades socioemocionales en la educación básica, con fuertes brechas territoriales, de género y por tipo de gestión.	Mejora de aprendizajes y habilidades socio emocionales: Mejorar de manera sostenida los logros de aprendizaje en lectura, matemática y habilidades socioemocionales en la educación básica pública, reduciendo de forma significativa las brechas urbano-rurales, de género y entre gestión pública y privada, mediante la consolidación de un sistema nacional de soporte pedagógico, acompañamiento docente, clima escolar protector y uso efectivo de evidencia (ENLA y evaluaciones muestrales) para la toma de decisiones.	ODS 4 - Educación de calidad ODS 10 - Reducción de las desigualdades
2	Trayectorias educativas incompletas y baja conclusión oportuna de la educación básica, especialmente en secundaria, que afectan a millones de jóvenes y adultos, con mayor impacto en mujeres y población rural.	Cierre del rezago y conclusión oportuna de la educación básica: Aumentar de manera significativa la proporción de adolescentes y jóvenes que concluyen oportunamente la educación básica y que se reincorporan a la educación a lo largo de la vida, reduciendo el rezago y abandono en secundaria - en particular en mujeres rurales y amazónicas -, a través de la expansión y modernización de la oferta de secundaria completa en territorio, CEBA de alta calidad y mecanismos flexibles de reingreso y certificación de estudios.	ODS 4 - Educación de calidad ODS 5 - Igualdad de género ODS 10 - Reducción de las desigualdades
3	Oferta insuficiente y de baja pertinencia en educación técnico-productiva y superior tecnológica, especialmente para jóvenes de zonas rurales y amazónicas, que limita la empleabilidad, la reconversión laboral y la diversificación productiva del país.	Impulso de la educación técnico-productiva y tecnológica: Expandir y elevar la calidad y pertinencia de la educación técnico-productiva y superior tecnológica, priorizando regiones rurales y amazónicas, de modo que un número creciente de jóvenes acceda y egresen de ofertas técnicas articuladas al empleo digno y a la diversificación productiva territorial, fortaleciendo CETPRO e institutos tecnológicos públicos, su acreditación, su articulación con secundaria y con los sistemas de certificación de competencias laborales.	ODS 4 - Educación de calidad ODS 9 - Industria, innovación e infraestructura ODS 10 - Reducción de las desigualdades

4	Servicios educativos de baja calidad, poco pertinentes e incompletos sobre todo en territorios rurales, amazónicos e indígenas, con grandes brechas en infraestructura, servicios básicos, conectividad y oferta docente.	Cierre de brechas territoriales en servicios educativos: Garantizar condiciones mínimas de calidad en infraestructura, servicios básicos, conectividad y oferta docente en todos los territorios rurales, amazónicos e indígenas, cerrando progresivamente la brecha de locales inseguros o incompletos y asegurando la provisión de modelos de servicio pertinentes (multigrado, intercultural bilingüe, secundaria rural y amazónica) que permitan que niñas, niños y adolescentes estudien y aprendan en su comunidad con estándares comparables al entorno urbano.	ODS 4 - Educación de calidad ODS 10 - Reducción de las desigualdades
5	Condiciones laborales y de desarrollo profesional docente, y gestión escolar e intergubernamental insuficientes para garantizar educación de calidad con equidad.	Fortalecimiento de la docencia y gestión escolar: Fortalecer integralmente la carrera docente y directiva, así como la gestión escolar e intergubernamental, de modo que el país cuente con docentes y equipos directivos mejor seleccionados, formados, acompañados y retenidos en todo el territorio - en especial en zonas rurales, bilingües y amazónicas -, reduciendo la rotación en escuelas vulnerables, mejorando las prácticas pedagógicas y de convivencia escolar, y alineando incentivos, formación en servicio y evaluación al logro de aprendizajes con equidad.	ODS 4 - Educación de calidad ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas

5. INDICADORES

OBJETIVO	INDICADORES	LÍNEA DE BASE	META AL 2031
Mejora de aprendizajes y habilidades socio emocionales	Porcentaje de estudiantes de 4.º de primaria de la educación básica pública que alcanzan el nivel satisfactorio en lectura, desagregado por área urbano/rural y por región (ENLA - UMC/MINEDU)	32.8% (ENLA 2024 - UMC/MINEDU)	Incrementar en al menos 15 puntos porcentuales el porcentaje de estudiantes de 4.º de primaria de escuelas públicas en nivel satisfactorio en lectura a nivel nacional, y reducir la brecha urbano-rural a menos de 10 p.p., al año 2031, tomando como línea de base los resultados de ENLA 2024.
	Porcentaje de estudiantes de 4.º de primaria de la educación básica pública que alcanzan el nivel satisfactorio en matemática, desagregado por área y región (ENLA - UMC/MINEDU)	29.5% (ENLA 2024 - UMC/MINEDU)	Incrementar en al menos 12 puntos porcentuales el porcentaje de estudiantes de 4.º de primaria en nivel satisfactorio en matemática a nivel nacional, y reducir en 50 % la brecha entre el tercio superior y el tercio

			inferior de regiones, al 2031, respecto a la línea de base 2024.
	Porcentaje de estudiantes de 6.º de primaria que reportan un nivel alto de autorregulación socioemocional (ENLA - módulo de habilidades socioemocionales)	37,7 % (mujeres 33,5 %; hombres 41,8 %; urbano 36,1 %; rural 45,1 %) (ENLA 2024 - Módulo HSE)	Incrementar en al menos 10 puntos porcentuales la proporción de estudiantes de 6.º de primaria que se ubican en nivel alto de autorregulación socioemocional, y cerrar la brecha de género a menos de 3 p.p. entre niñas y niños al 2031, partiendo de la distribución observada en ENLA 2024.
Cierre del rezago y conclusión oportuna de la educación básica	Porcentaje de adolescentes de 17-19 años con secundaria completa (conclusión de educación básica regular o alternativa), desagregado por área urbano/rural y sexo (ENAH0 - INEI (años de escolaridad, nivel máximo alcanzado)	80% promedio nacional (ENAH0 2024 - INEI)	Incrementar en al menos 12 puntos porcentuales la proporción de jóvenes de 17-19 años con secundaria completa a nivel nacional, y reducir a la mitad la brecha urbano-rural, al año 2031, respecto a la línea de base 2024.
	Porcentaje de niños/as de 12-13 años que han concluido primaria (conclusión oportuna), desagregado por quintil de ingreso y área de residencia (ENAH0 - indicadores de conclusión de primaria (archivos A.6 y A.7)	93.6% (ENAH0 2024 - INEI)	Elevar a al menos 98 % la tasa de conclusión oportuna de primaria (12-13 años) a nivel nacional, asegurando que ningún quintil de ingreso ni área rural baje de 96 %, al 2031, tomando como línea de base las tasas 2024.
	Número de jóvenes y adultos (15 años a más) que se matriculan y concluyen al menos un ciclo de Educación Básica Alternativa (CEBA) o programa de certificación de estudios por año (ESCALE - padrón de CEBA; registros MINEDU; ENAH0/ECDData)	Matriculados CEBA: 190,000; conclusión ciclo avanzado: aproximado 40,000 (21% de culminación (ESCALE/MINEDU para matrícula)	Duplicar, al 2031, el número de jóvenes y adultos que concluyen anualmente un ciclo de EBA o certifican la básica vía programas de reinserción, asegurando que al menos el 50 % sean mujeres y el 50 % residan en áreas rurales o periurbanas vulnerables, respecto al valor 2024.

Impulso de la educación técnico-productiva y tecnológica	Porcentaje de egresados de secundaria (17-19 años) que se matriculan en programas de educación técnico-productiva o superior tecnológica formal (CETPRO, IEST) dentro de los 2 años posteriores al egreso (ESCALE/Siagie - MINEDU; ENAHO - módulo educación/trabajo)	10% promedio nacional (ENAHO 2024 - INEI; participación en educación tecnológica / superior no universitaria)	Incrementar en al menos 15 puntos porcentuales la proporción de egresados de secundaria que ingresan a programas técnicos o tecnológicos formales dentro de los 2 años siguientes, y duplicar la tasa de acceso en regiones amazónicas y rurales para 2031 respecto a 2024.
	Porcentaje de programas de educación técnico-productiva y superior tecnológica públicos acreditados o con nivel alto en el sistema de aseguramiento de la calidad (MINEDU - sistema de acreditación/LICENCIAMIENTO, SUNEDU/IES públicos)	Sin información disponible (Registros MINEDU: DGEST/LICENCIAMIENTO + SINEACE, corte 2024)	Lograr que al menos el 70 % de los programas públicos técnico-productivos y tecnológicos cuenten con acreditación o certificación de calidad vigente al 2031, incluyendo al menos un instituto tecnológico fortalecido por región y uno especializado en Amazonía.
	Porcentaje de egresados de programas técnicos públicos que se encuentran ocupados en empleo formal o emprendimiento vinculado a su campo de formación a los 12 meses de egreso (Encuestas de inserción laboral - MINEDU/MTPE; ENAHO)	Sin información disponible (ENAHO 2024 - INEI + MTPE/Planilla electrónica, corte 2024)	Incrementar en al menos 20 puntos porcentuales la proporción de egresados de educación técnica pública insertos en empleo formal o emprendimiento relacionado a su especialidad al cabo de 12 meses, priorizando sectores estratégicos (agroindustria, turismo, servicios, bioeconomía amazónica) al 2031.
Cierre de brechas territoriales en servicios educativos	Porcentaje de locales educativos rurales y amazónicos con servicios básicos completos (agua segura, saneamiento, electricidad) en funcionamiento (Censo Educativo / ESCALE - infraestructura)	33% promedio nacional; en Amazonía, 10% promedio en Loreto y Ucayali (Banco	Elevar al menos al 90 % la proporción de locales educativos rurales y amazónicos con servicios básicos completos al 2031, cerrando en 75 % la brecha respecto al promedio urbano 2024.

		Mundial + (ESCALE/MINEDU)	
	Porcentaje de escuelas públicas rurales y amazónicas con acceso funcional a conectividad digital (internet operativo para uso pedagógico al menos 4 días/semana) (Censo Educativo / ESCALE; reportes de conectividad MINEDU/MTC)	30% promedio nacional (ESCALE/MINEDU - conectividad en IE rurales)	Aumentar al menos al 70 % el porcentaje de escuelas rurales y amazónicas con conectividad funcional al 2031, triplicando la cobertura vigente en 2024 y priorizando secundaria rural y EIB.
	Porcentaje de IE rurales, amazónicas e indígenas que implementan modelos de servicio pertinentes (multigrado acompañado, secundaria completa en territorio, EIB con docentes titulados en la lengua de la comunidad) (ESCALE - tipología de IE; Registro EIB - MINEDU)	Sin información disponible (ESCALE/MINEDU - padrón de servicios educativos/modelos, corte 2024)	Garantizar que al menos el 80 % de las IE rurales, amazónicas e indígenas cuenten con un modelo de servicio pertinente (multigrado fortalecido, secundaria rural o EIB completa) al 2031, incluyendo 100 % de comunidades indígenas con oferta EIB en primaria.
Fortalecimiento de la docencia y gestión escolar	Porcentaje de escuelas rurales y amazónicas con alta permanencia docente (definida como no más de 1 cambio de docente titular por aula al año) (Registros de personal - MINEDU; ESCALE; factores asociados ENLA)	53% promedio nacional (ENLA 2024 - factores asociados; baja permanencia rural 47%)	Incrementar al menos al 70 % la proporción de escuelas rurales y amazónicas con alta permanencia docente al 2031, reduciendo en 50 % la proporción de escuelas con baja permanencia registrada en 2024.
	Porcentaje de docentes de la educación básica pública que participan y aprueban al menos un programa anual de desarrollo profesional continuo certificado en didáctica disciplinar, habilidades socioemocionales y convivencia (con foco en rural, EIB y Amazonía) (Sistema de formación en servicio -	60% promedio nacional (CEPLAN, dato de capacitación mínima citado en el diagnóstico del área - último registro disponible)	Lograr que al menos el 80 % de los docentes de la educación básica pública, y 100 % de quienes trabajan en escuelas rurales, EIB y amazónicas, participen y aprueben cada año un programa de formación continua pertinente al 2031.

	MINEDU; registros de capacitación docente)		
	Porcentaje de escuelas públicas que alcanzan nivel satisfactorio en estándares de gestión escolar (pedagógica, convivencia y uso de resultados de evaluación) según el sistema de monitoreo del MINEDU (SIMON o ESCALE - MINEDU); evaluaciones de gestión; ENLA - uso de resultados)	Sin información disponible (SIMON o ESCALE - MINEDU, corte 2024)	Incrementar en al menos 25 puntos porcentuales la proporción de escuelas públicas que alcanzan nivel satisfactorio en estándares de gestión escolar al 2031, con 100 % de secundarias rurales y amazónicas en nivel básico o superior y al menos 60 % en nivel satisfactorio.

6. MEDIDAS

Objetivo de política	Medida	Descripción resumida
1. Mejora de aprendizajes y habilidades socio emocionales	Plan nacional de recuperación y aceleración de aprendizajes ENLA	Implementar un plan quinquenal focalizado en 4.º de primaria y 2.º de secundaria para lectura, matemática y habilidades socioemocionales, con refuerzo escolar (horas adicionales), materiales específicos por nivel, tutorías entre pares y evaluación formativa periódica alineada a ENLA. Prioriza escuelas con peores resultados y brechas urbano-rurales.
	Sistema nacional de acompañamiento pedagógico y socioemocional	Crear/fortalecer un sistema estable de acompañantes pedagógicos y equipos de soporte socioemocional (psicólogos, trabajadores sociales itinerantes) para escuelas públicas, con énfasis en zonas rurales, amazónicas y de alta vulnerabilidad. Incluye formación especializada, visitas regulares, acompañamiento en aula y soporte a tutoría y convivencia.
	Reforma de evaluación y convivencia para aprendizajes con bienestar	Ajustar el marco normativo de evaluación de estudiantes y convivencia escolar para consolidar la evaluación formativa, uso obligatorio de resultados ENLA en planes de mejora de cada IE y tolerancia cero a la violencia escolar (incluida violencia docente-estudiante). Capacitar directores y docentes en uso de datos y gestión de clima escolar.
2. Cierre del rezago y conclusión	Estrategia “Secundaria completa para todas y todos”	Expansión y reorganización de la oferta de secundaria (regular y alternativa) en zonas rurales y urbano-marginales: creación de secciones y anexos de secundaria completa, transporte escolar donde sea inviable la oferta local, becas de

oportuna de la básica		permanencia para adolescentes en riesgo (en especial mujeres rurales y amazónicas).
	Reforma y escalamiento de la Educación Básica Alternativa hacia un sistema de educación para las personas jóvenes y adultos	Rediseñar y escalar la EBA hacia un sistema de educación para las personas jóvenes y adultas para convertirla en la principal puerta de acceso y/o retorno educativo para jóvenes y adultos: horarios flexibles, modelos semi-presenciales y virtuales, rutas cortas certificables, articulación con formación técnica y programas de empleo. Campaña nacional de reenganche educativo.
	Sistema de alerta temprana y acompañamiento frente al abandono escolar	Implementar un sistema nacional que use registros administrativos (SIAGIE, padrón de hogares, ENAHO) para identificar estudiantes en riesgo de abandono (inasistencias, repitencia, trabajo infantil, embarazo adolescente) y activar rutas de acompañamiento con visitas domiciliarias, tutoría reforzada y derivación a servicios sociales.
3. Impulso de la educación técnico - productiva y tecnológica	Plan nacional de institutos tecnológicos y CETPRO de excelencia territorial	Desarrollar una red de institutos tecnológicos y CETPRO públicos de excelencia, especializados por cadenas productivas y con énfasis en Amazonía y regiones rurales (bioeconomía, agroindustria, turismo sostenible, servicios digitales). Inversión en infraestructura, equipamiento, docentes especializados y vinculación empresa-instituto.
	Sistema dual y de prácticas formativas con el sector productivo	Institucionalizar modelos de formación dual y prácticas pre-profesionales obligatorias en empresas y organizaciones locales, con incentivos tributarios o de compras públicas a empresas que ofrezcan cupos de formación y empleo a egresados de institutos y CETPRO públicos.
	Rutas formativas flexibles: articulación secundaria-técnica-certificación de competencias	Diseñar e implementar rutas articuladas que permitan a estudiantes de secundaria acumular créditos en educación técnico-productiva, con reconocimiento posterior en institutos; fortalecer el sistema de certificación de competencias para trabajadores sin título formal, especialmente en territorios rurales y amazónicos.
4. Cierre de brechas territoriales en servicios educativos	Programa nacional de infraestructura educativa rural y amazónica resiliente	Programa multianual de inversión para reemplazo y mejoramiento de locales rurales y amazónicos que carecen de condiciones mínimas (seguridad estructural, servicios básicos), incorporando criterios de adaptación climática y accesibilidad. Prioriza secundaria rural, EIB y CETPRO/IEST estratégicos.
	Plan “Conectividad escolar plena” para zonas rurales y amazónicas	Plan conjunto con MTC y operadores para llevar internet de calidad y equipamiento básico (servidores, routers, paneles solares donde se requiera) a escuelas rurales y amazónicas; incluye soporte técnico, capacitación docente y reposición de equipos.
	Reforma de modelos de servicio educativo territorial	Revisar y fortalecer los modelos de servicio para multigrado, secundaria rural y EIB: definición de estándares diferenciados, plantillas docentes completas, materiales en

	(multigrado, secundaria rural, EIB)	lenguas originarias y tiempos de trabajo en la comunidad. Acreditar “Redes Educativas Rurales” con soporte pedagógico y de gestión compartida.
5. Fortalecimiento de la docencia y gestión escolar	Fortalecer la carrera pública magisterial con incentivos territoriales (Rural y Amazonía primero)	Ajustar la Carrera Pública Magisterial para ofrecer mejores condiciones a docentes y directores en zonas rurales, EIB y amazónicas: bonificaciones permanentes, vivienda docente o subsidios, puntaje adicional en concursos, tiempos de contrato más largos y prioridad en acceso a formación y nombramiento.
	Sistema nacional de gestión y desarrollo profesional docente y directivo	Consolidar un sistema articulado de formación inicial y continua: EESP licenciadas, rutas de especialización por niveles (inicial, primaria, secundaria, EIB, técnico-productiva), microcertificaciones y comunidades profesionales de aprendizaje. Formación obligatoria en didáctica disciplinar, socioemocional, convivencia, enfoque intercultural y uso de datos ENLA.
	Gestión escolar basada en resultados y acompañamiento integral a directivos	Fortalecer la selección, formación y permanencia de directores: concursos meritocráticos, inducción, mentoría entre pares y acompañamiento continuo. Vincular incentivos (económicos y no económicos) al cumplimiento de metas razonables en aprendizaje, reducción de abandono, convivencia y uso de recursos.

Salud pública articulada y de calidad, accesible para todos

1. DIAGNÓSTICO

El sistema de salud peruano atraviesa una crisis estructural de larga data que se expresa en profundas brechas de acceso, calidad y oportunidad de los servicios, a pesar de los avances formales en cobertura de aseguramiento. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para el periodo 2024-2025, el 91,4 % de la población cuenta con algún tipo de seguro de salud, público o privado. Sin embargo, esta cifra oculta una realidad crítica: se estima que 7 de cada 10 personas que requieren atención médica no logran acceder efectivamente a los servicios de salud, lo que revela una brecha sustantiva entre cobertura nominal y acceso real.

La baja cobertura efectiva del sistema de salud en el Perú no responde a un solo factor, sino a un conjunto de fallas estructurales interrelacionadas que limitan el acceso oportuno, continuo y de calidad a los servicios para amplios sectores de la población. Estas fallas se manifiestan en la forma en que se organiza el sistema, en la distribución y capacidad de su infraestructura, en la dotación de recursos humanos, en la gestión de medicamentos y tecnologías, y en la casi inexistente respuesta frente a la demanda creciente de atención en salud mental.

En primer lugar, el Perú posee un sistema con múltiples subsistemas (MINSA, EsSalud, sanidades de FFAA/PNP, privados y gobiernos regionales) que coexisten con diferentes formas de financiamiento, afiliación y provisión. Como resultado, la atención suele ser poco articulada entre establecimientos, lo que incrementa la repetición de exámenes, los tiempos de espera, los costos para el paciente y la pérdida de continuidad en el proceso de cuidado. Por tipo de seguro, alrededor del 64,5 % de la población tiene el SIS, cerca del 22,6 % EsSalud y aproximadamente 4,4 % otro tipo de seguro, pero la calidad de la cobertura depende fuertemente del régimen y del lugar de residencia. El MINSA cubre a la población más vulnerable con recursos insuficientes; EsSalud concentra capacidad tecnológica pero está saturado; las sanidades funcionan como islas institucionales; el sector privado tiene mejor estándar de calidad, pero resulta inaccesible para la mayoría; y los gobiernos regionales cuentan con potencial de cercanía territorial, pero arrastran serias brechas de gestión. El resultado es una suma de subsistemas que no operan como un solo sistema nacional y que generan inequidades e ineficiencias.

En segundo lugar, el sistema enfrenta brechas críticas de infraestructura que afectan la capacidad resolutoria de los establecimientos, limitan el acceso oportuno y profundizan desigualdades territoriales. Según el Registro Nacional de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (RENIPRESS), el país cuenta con 8 723 establecimientos de primer nivel, pero cerca del 78 % presenta capacidad instalada inadecuada, con infraestructura precaria y equipamiento obsoleto, inoperativo o insuficiente. En EsSalud, el 84 % de los establecimientos de primer nivel también se encuentra en condición inadecuada según su Plan Director de Inversiones 2016-2025. Las brechas alcanzan también a los hospitales: existen 243 hospitales de segundo y tercer nivel, de los cuales 124 tienen capacidad instalada inadecuada (51 % del total). EsSalud registra 73 hospitales de estos niveles con problemas de infraestructura, incluyendo grandes redes como Almenara, Arequipa, Cusco, La Libertad y Rebagliati. Regiones como Loreto, Amazonas, Ucayali, Cajamarca, Huancavelica y Puno combinan alta dispersión geográfica, deficiencia histórica en inversión pública y altos porcentajes de establecimientos inadecuados, reforzando un mapa sanitario

profundamente desigual. A esto se suma la situación de pueblos indígenas y comunidades originarias, que enfrentan barreras geográficas, lingüísticas y culturales, ausencia de servicios con enfoque intercultural, personal bilingüe insuficiente y poca valoración de prácticas tradicionales, lo que genera desconfianza y subutilización de los servicios formales.

En tercer lugar, la crisis se expresa en una brecha estructural de personal médico y de recursos humanos en salud. Según la Dirección General de Personal de Salud (DIGEP), la brecha total de recursos humanos del MINSA y los gobiernos regionales asciende a 68 057 profesionales y técnicos de la salud, incluyendo médicos, enfermeras, obstetras y otros perfiles esenciales. La insuficiencia es particularmente crítica en el primer y segundo nivel de atención, donde se deberían resolver hasta el 80 % de los problemas sanitarios. La densidad nacional de personal oculta disparidades graves: departamentos como Piura, San Martín, Loreto, Cajamarca, Puno, La Libertad, Ucayali, Áncash, Junín, Huancavelica, Lambayeque y Tumbes se ubican por debajo del promedio en médicos, enfermeras y obstetras por cada 10 000 habitantes. Regiones con alta prevalencia de enfermedades que generan discapacidad y muerte prematura son, justamente, las que tienen menor densidad de profesionales. A ello se suman la alta rotación de personal, los modelos de contratación precarios (locación de servicios, CAS temporales), los incentivos insuficientes para trabajar en zonas alejadas y una marcada concentración de médicos en Lima y Callao. En este contexto, las mujeres en áreas rurales y amazónicas enfrentan mayores barreras para acceder a servicios de salud sexual y reproductiva, controles prenatales oportunos y atención obstétrica de calidad.

En cuarto lugar, el país afronta un problema estructural en el acceso a medicamentos y tecnologías en salud, marcado por desabastecimiento frecuente, altos precios, fallas en la regulación y debilidades logísticas. Según el perfil del país de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en 2019 la tasa ajustada de mortalidad prematura potencialmente evitable fue de 153,7 muertes por cada 100 000 habitantes, lo que refleja una carga importante de problemas de salud susceptibles de prevención o tratamiento oportuno. Del total de 742 medicamentos esenciales del PNUME, 90 (12,12 %) no están disponibles en el país. A nivel de establecimientos, aun cuando muchos reportan más del 80 % de disponibilidad de medicamentos esenciales, este dato no captura las roturas de stock, los tiempos de reposición ni la disponibilidad de fármacos especializados de alto costo. La ausencia de sistemas integrados de información en la cadena de suministro limita la capacidad del Estado para anticipar quiebres de stock, monitorear inventarios y planificar compras eficientemente. Estas debilidades, sumadas a problemas en los procesos de contratación pública y supervisión, generan retrasos, productos incompletos o incumplimientos que se traducen en desabastecimiento, especialmente en zonas alejadas. Frente a ello, los pacientes dependen excesivamente del mercado privado, caracterizado por comportamientos oligopólicos y precios elevados.

Finalmente, la salud mental se ha consolidado como una de las crisis sanitarias más profundas y persistentes. Se estima que alrededor del 20 % de las personas adultas y adultas mayores presenta depresión, ansiedad u otros trastornos, y una proporción similar de niñas, niños y adolescentes enfrenta problemas emocionales o de conducta. Cerca de 295 mil personas viven con limitaciones permanentes por problemas psicosociales, constituyendo la salud mental la principal causa de discapacidad en el país. Pese a esta magnitud, la respuesta del sistema es claramente insuficiente: hay escasez de servicios en el primer nivel para detección y tratamiento temprano, la oferta de servicios especializados es limitada y la carga del cuidado recae casi íntegramente en las familias, con sobrecarga emocional, económica y social. La articulación con otros sectores (educación, trabajo,

justicia, protección social) también es débil, lo que impide abordar los determinantes sociales de los problemas de salud mental.

En conjunto, lo que heredamos es un sistema fragmentado, con infraestructura insuficiente y mal distribuida, serias brechas de recursos humanos, problemas de abastecimiento de medicamentos y una respuesta mínima frente a la salud mental, lo que produce una brecha profunda entre el aseguramiento formal y el acceso real y efectivo al derecho a la salud.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1. Sistema de salud fragmentado que no garantiza acceso oportuno, equitativo ni con calidad

El Perú posee un sistema con múltiples subsistemas (MINSA, EsSalud, sanidades de FFAA/PNP, privados y gobiernos regionales) que coexisten con diferentes formas de financiamiento, afiliación y provisión. Esta fragmentación hace que los componentes del sistema no funcionen como una red integrada, sino como circuitos paralelos con reglas, capacidades y niveles de calidad muy dispares. La población más vulnerable queda fundamentalmente bajo la cobertura del MINSA y de los gobiernos regionales, con recursos limitados y gestión débil, mientras que EsSalud y el sector privado concentran mayor capacidad tecnológica pero enfrentan saturación y barreras económicas de acceso. Las sanidades de FFAA y PNP operan de forma aislada y los sistemas de información no dialogan entre sí, generando duplicidad de esfuerzos, ineficiencias y una atención poco coordinada que afecta la oportunidad, la continuidad y la calidad del cuidado.

Problema 2. Brechas críticas de infraestructura en el primer, segundo y tercer nivel, especialmente en Sierra y Selva

El sistema de salud peruano enfrenta brechas críticas de infraestructura que afectan la capacidad resolutoria de los establecimientos, limitan el acceso oportuno a servicios y profundizan desigualdades territoriales. Una parte importante de los establecimientos del primer nivel no cuenta con condiciones mínimas para brindar servicios de calidad, lo que obliga a la población a desplazarse grandes distancias o a acudir directamente a hospitales ya saturados. Los hospitales de segundo y tercer nivel arrastran también problemas de deterioro, hacinamiento y obsolescencia, especialmente en regiones fuera de la capital. Esta situación se agrava en departamentos con alta dispersión geográfica y larga historia de desinversión, así como en territorios indígenas y comunidades originarias que enfrentan barreras geográficas, lingüísticas y culturales. La ausencia de infraestructura adecuada se traduce, en la vida cotidiana, en esperas prolongadas, derivaciones innecesarias y, muchas veces, renuncia a la búsqueda de atención.

Problema 3. Brechas de personal médico y de recursos humanos en salud

Estas brechas se sienten con mayor fuerza en el primer y segundo nivel de atención, donde debería resolverse la mayoría de los problemas de salud y se concentra la población más vulnerable. La distribución de profesionales es marcadamente desigual entre regiones y entre zonas urbanas y rurales, con concentración en la capital y un déficit persistente en departamentos con mayores necesidades sanitarias. A esto se suman la alta rotación, los vínculos laborales precarios y la falta de incentivos para trabajar en lugares alejados o de difícil acceso. En este contexto, la atención preventiva y continua se resiente, y grupos como las mujeres rurales, las comunidades indígenas y las personas en situación de pobreza enfrentan mayores obstáculos para acceder a servicios esenciales, lo que refuerza brechas históricas en salud y limita la capacidad del sistema para responder de manera oportuna y equitativa.

Problema 4. Desabastecimiento y alto costo de medicamentos y tecnologías en salud

El país enfrenta un problema estructural en el acceso a medicamentos, marcado por desabastecimiento frecuente, precios elevados y debilidades en la regulación y en la cadena logística. La oferta incompleta de medicamentos esenciales, la planificación inadecuada de compras, los sistemas de información fragmentados y la gestión deficiente de inventarios se combinan con procesos de contratación que no siempre garantizan entregas oportunas ni productos de calidad. Como consecuencia, los establecimientos públicos, sobre todo en zonas periféricas, sufren quiebres de stock que interrumpen tratamientos crónicos y atenciones de emergencia. Ante estas carencias, muchas personas se ven obligadas a recurrir al mercado privado, donde los precios de medicamentos y tecnologías pueden ser inaccesibles para los hogares de menores ingresos, profundizando las desigualdades en el acceso a tratamientos oportunos y efectivos.

Problema 5. Insuficiente respuesta en salud mental y servicios especializados para trastornos severos

Aunque los problemas de salud mental afectan a una proporción importante de la población, la oferta de servicios especializados y de apoyo comunitario sigue siendo muy reducida y concentrada en pocas ciudades. Los establecimientos del primer nivel no cuentan con personal ni herramientas suficientes para la detección temprana y el tratamiento oportuno, y la articulación con centros especializados es limitada. En la práctica, el cuidado de las personas con trastornos mentales recae casi por completo en las familias, que enfrentan sobrecarga económica, emocional y social sin acompañamiento adecuado. La estigmatización, la falta de información y la ausencia de una política robusta y sostenida de salud mental refuerzan la invisibilidad del problema y perpetúan situaciones de sufrimiento silencioso y exclusión, especialmente en contextos de pobreza, violencia y precariedad laboral.

3. VISIÓN REFERENCIAL AL 2040

Salud que une y cuida: un solo sistema para todas y todos.

Al 2040, el Perú habrá superado la histórica fragmentación de su sistema sanitario y contará con un Sistema Nacional de Salud unificado, solidario e interoperable, donde MINSA, EsSalud, las sanidades y los gobiernos regionales actúan como una sola red articulada, con rutas de atención claras, financiamiento integrado y sistemas de información únicos. La cobertura universal será real y no solo nominal: independientemente del lugar de residencia, nivel de ingresos o tipo de seguro, cualquier persona podrá acceder a una atención oportuna, continua y de calidad. Este sistema integrado permitirá eliminar duplicidades, reducir tiempos de espera, asegurar la continuidad del cuidado y garantizar estándares homogéneos en todo el territorio.

El país habrá cerrado las brechas estructurales de infraestructura, especialmente en la Sierra y Selva, mediante una estrategia nacional de equipamiento moderno, mantenimiento preventivo y construcción de establecimientos resilientes y culturalmente pertinentes. La red nacional tendrá un primer nivel de atención fuerte y resolutivo, equipado con tecnología digital - telesalud, historial clínico único, diagnósticos remotos - que permitirá atender hasta el 80 % de las necesidades sanitarias sin sobrecargar hospitales. Hospitales de alta complejidad estarán distribuidos equitativamente, con capacidad para emergencias, cuidados críticos y especialidades avanzadas. El acceso a medicamentos será garantizado mediante compras eficientes, regulación firme de precios y una logística moderna que elimina el desabastecimiento crónico.

El Perú será reconocido por haber colocado la salud mental y el bienestar comunitario en el centro del desarrollo humano. Existirá una red integral con servicios de prevención, atención temprana, hospitales de día, centros especializados en adicciones y dispositivos comunitarios que permitan a las personas recuperar autonomía y calidad de vida sin cargar el peso exclusivamente sobre las familias. Asimismo, el país habrá logrado revertir la profunda desigualdad en la distribución del personal de salud gracias a una política nacional de formación, incentivos territoriales, carrera meritocrática y condiciones laborales dignas. Todo ello permitirá un sistema más humano, cercano, confiable y eficiente, donde la salud sea un derecho real y un pilar de igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS

N°	Problema priorizado	Objetivo estratégico al 2031	ODS vinculados
1	Sistema de salud fragmentado que no garantiza acceso oportuno, equitativo ni con calidad.	Unificar el sistema nacional de salud aplicando un enfoque descentralizado. El Estado impulsará y brindará el apoyo para que cada región elabore un diagnóstico compartido de brechas, defina prioridades de inversión en infraestructura y articule los sistemas de gestión de medicamentos. Además, se implementará un Sistema de Historial clínico único y obligatorio.	ODS 3 - Salud y bienestar ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
2	Brechas críticas de infraestructura en el primer, segundo y tercer nivel, especialmente en Sierra y Selva.	Mejorar la priorización de proyectos a través de un sistema más unificado de planeamiento de infraestructura en salud. Evitar dispersión de recursos en desarrollo de proyectos no prioritarios e implementar un shock de simplificación administrativa para proyectos definidos como prioritarios en el marco de Planes de Desarrollo Territorial y Cierre de Brechas.	ODS 3 - Salud y Bienestar ODS 9 - Industria, innovación e infraestructuras ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
3	Brechas de personal médico y de recursos humanos en salud.	Aumentar la formación e implementar incentivos para una distribución más equitativa del personal de salud, fortaleciendo el primer nivel y recurriendo a soluciones móviles en los territorios con mayor dispersión de población.	ODS 3 - Salud y Bienestar ODS 4 - Educación de calidad ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 10 - Reducción de las desigualdades
4	Desabastecimiento y altos costos de medicamentos y tecnologías en salud.	Regular el sistema privado de seguros y medicamentos limitando prácticas abusivas y oligopólicas. Crear incentivos para aumentar la producción de medicamentos genéricos. Implementar un sistema nacional de compra de medicamentos y un referencial de precios para una canasta básica de productos. A través del proceso de integración de los sistemas públicos de salud,	ODS 3 - Salud y Bienestar ODS 9 - Industria, innovación e infraestructuras ODS 12 - Producción y consumo responsables

		implementar un sistema único de gestión de medicamentos (stock, compras, logística).	
5	Insuficiente respuesta en salud mental y servicios especializados para trastornos severos.	Iniciar desarrollo de una red nacional de atención integral de salud mental, poniendo énfasis al inicio en detección temprana y prevención a través de atención comunitaria (deporte, cultura, voluntariado) y servicios especializados	ODS 3 - Salud y Bienestar ODS 4 - Educación de calidad ODS 10 - Reducción de las desigualdades

5. INDICADORES, LÍNEA DE BASE, META Y MEDIDAS AL 2031

Objetivo de política	Indicadores	Línea de base	Meta al 2031
Unificar el sistema nacional de salud aplicando un enfoque descentralizado	1.1. Proporción de personas con necesidad de atención que logran acceder efectivamente a un servicio de salud (%)	30%	60%
	1.2. Proporción de referencias/contrarreferencias realizadas dentro de red con continuidad documentada ((HIS/RIIS/Interoperabilidad)	Información no disponible	70% de atenciones con continuidad registrada en red
	1.3. Índice de satisfacción usuaria en servicios públicos (% satisfechos)	Información no disponible	+20% de satisfacción entre 2026 y 2031
Cerrar brechas territoriales de infraestructura de salud	2.1. % de establecimientos de primer nivel con capacidad instalada inadecuada (RENIPRESS)	77.78%	40%
	2.2. % de hospitales (II-III) con capacidad instalada inadecuada (RENIPRESS)	51%	25%
	2.3. Tasa de mortalidad prematura potencialmente evitable en zonas aisladas	153,7 por cada 100 000 habitantes (2019)	50 por cada 100 000 habitantes
Cerrar brechas territoriales de recursos humanos en salud	3.1. Brecha total de RR.HH. en MINSA + Gobiernos Regionales (número de plazas requeridas)	68,057	20,000 (reducción de ~70%)
	3.2. Rotación anual del personal en regiones rurales	Alta (no cuantificada)	-50%
	3.3. % de establecimientos de primer nivel con dotación mínima completa de RR.HH. según norma ((MINSA/DIRIS/DIRESAs)	Información no disponible	70% con dotación mínima completa

Regular el sistema privado de seguros y medicamentos limitando prácticas abusivas y oligopólicas	4.1.% de medicamentos esenciales PNUME no disponibles en el país (SISMED)	12.12% (90 de 742)	5%
	4.2.% de establecimientos públicos con quiebre de stock de medicamentos trazadores en los últimos 30 días (SISMED)	Información no disponible	10% con quiebre de stock
	4.3. % del gasto de bolsillo en medicamentos sobre gasto total de bolsillo en salud ((INEI/ENAH))	Información no disponible	-20% respecto a 2024
Desarrollo de una red nacional de atención integral de salud mental	5.1. Número de Centros de Salud Mental Comunitaria (CSMC) operativos (MINSA)	248	450
	5.2. Número de servicios especializados operativos (CSMC, adicciones, hospitalización breve, etc.) por 100,000 hab (MINSA)	Información no disponible	1 servicio comunitario de referencia por 100,000 hab y servicios especializados en todas las regiones
	5.3. % de establecimientos de primer nivel con tamizaje básico de depresión/ansiedad y ruta de referencia activa	Información no disponible	50% con tamizaje y ruta implementada

6. MEDIDAS

Objetivo de política	Medida	Descripción resumida
Unificar el sistema nacional de salud	1.1. Plataforma Nacional de Historia Clínica electrónica única y obligatoria	Implementación de un sistema digital interoperable que integre, en un solo registro longitudinal, la información clínica de todas las personas usuarias del sistema de salud, independientemente del subsistema al que pertenezcan (MINSA, EsSalud, sanidades de las FFAA/PNP y sector privado). Esta plataforma permitirá el acceso oportuno y seguro a antecedentes médicos, diagnósticos, tratamientos, exámenes y referencias, reduciendo la duplicación de pruebas, los tiempos de espera y los costos para los pacientes. Su uso será obligatorio para los prestadores públicos y progresivamente para los privados.
	1.2. Redes integradas de atención entre MINSA, EsSalud y sanidades	Articular de manera funcional a los principales subsistemas públicos de salud para que operen como una sola red al servicio de la ciudadanía. Estas redes se organizarán sobre la base de metas comunes, como la atención integrada centrada en la persona, la referencia y contrarreferencia efectiva entre niveles y prestadores, y la implementación de mecanismos de financiamiento cruzado que permitan compartir capacidades para el tratamiento de enfermedades complejas, evitando duplicidades y cuellos de botella.

	1.3. Promover la asignación de médicos de familia	Fortalecer el primer nivel de atención mediante la incorporación de profesionales responsables del cuidado integral y continuo de personas y familias a lo largo de su ciclo de vida. Los médicos de familia actuarán como puerta de entrada al sistema de salud, coordinando la prevención, el diagnóstico temprano, el tratamiento y la referencia oportuna a servicios especializados, con un enfoque comunitario, intercultural y territorial. Esta medida permitirá mejorar la continuidad del cuidado, reducir la sobrecarga hospitalaria, aumentar la resolutiveidad del primer nivel y generar una relación de confianza entre el sistema de salud y la población, especialmente en zonas rurales y urbano-populares.
Cerrar brechas territoriales de infraestructura de salud	2.1. Diagnóstico compartido de brechas y definición de prioridades comunes de inversión	Asimismo, se promoverá una planificación territorial coordinada (Planes de Cierre de Brechas) para la localización de nuevos establecimientos y servicios especializados, de modo que la expansión de la oferta responda a las brechas reales del territorio y no a la lógica fragmentada de cada subsistema, mejorando la eficiencia del gasto, la equidad en el acceso y la continuidad del cuidado en todo el país.
	2.2. Modelo de “Hospital Modular” para regiones con brechas críticas (Sierra y Selva)	Implementación de establecimientos de salud flexibles, escalables y de rápida instalación, diseñados para ampliar de manera inmediata la capacidad de atención en territorios con alta dispersión geográfica y limitada infraestructura. Estos hospitales modulares se enfocarán en funciones clave como la aplicación de vacunas, la provisión continua de medicamentos básicos, la atención de emergencias y la estabilización de pacientes, así como en la coordinación clínica y logística para la referencia y el transporte oportuno de personas que requieran tratamientos complejos hacia centros especializados.
	2.3. Mecanismo de Ejecución Acelerada de Obras priorizadas	Uso estratégico de modalidades de ejecución más ágiles y eficientes, como Obras por Impuestos (OIM), Project Management Office (PMO), Asociaciones Público-Privadas (APP) y acuerdos de gobierno a gobierno para intervenciones que respondan a brechas críticas identificadas en cada territorio en el marco de Planes de Cierre de Brechas por región.
Cerrar brechas territoriales de recursos humanos en salud	3.1. Reforzamiento de la formación de personal médico	Fortalecer de manera integral la educación, especialización y capacitación continua de los profesionales de la salud, alineando la oferta formativa con las necesidades reales del sistema sanitario, las brechas territoriales existentes y atención intercultural. Asimismo, se promoverán incentivos académicos y contractuales para orientar la formación y el ejercicio profesional hacia zonas rurales, andinas y amazónicas, contribuyendo a una distribución más equitativa del personal médico y a la mejora sostenida de la calidad de la atención en todo el país.
	3.2. Implementación de incentivos territoriales	Atraer y retener personal de salud en regiones rurales, andinas y amazónicas mediante un paquete integral de beneficios que combine incentivos económicos, acceso a vivienda digna, puntaje adicional para especializaciones y ascensos, así como becas y apoyos para la formación continua. Estos incentivos estarán vinculados a períodos mínimos de permanencia y desempeño,

		con el fin de reducir la rotación, asegurar continuidad en los servicios y fortalecer la capacidad resolutive del sistema de salud en los territorios históricamente más excluidos.
	3.3. Implementación de “Hospitales Móvil” para zonas más aisladas	Desplegar unidades de atención itinerantes, equipadas y dotadas de personal de salud básico, destinadas a brindar servicios médicos esenciales en territorios donde no es viable contar con establecimientos permanentes. Estos hospitales móviles permitirán realizar consultas, atenciones de urgencia, vacunación, diagnósticos básicos, control de enfermedades crónicas y entrega de medicamentos, articulándose con las redes integradas de atención para la referencia oportuna de casos complejos.
Regular el sistema privado de seguros y medicamentos	4.1. Banco nacional de medicamentos y compras integradas	Centralizar la adquisición al por mayor de medicamentos básicos a través de un sistema único de compra, que permita aprovechar economías de escala, reducir precios y asegurar el abastecimiento continuo en todo el país. Este mecanismo integrará las compras del sector público y, para medicamentos esenciales definidos por el Estado, establecerá que incluso los prestadores privados adquieran estos productos a través del sistema nacional, bajo reglas claras de competencia, transparencia y regulación de precios.
	4.2. Cobertura mínima obligatoria para seguros privados	Establecer un piso común de prestaciones esenciales que todas las aseguradoras deban garantizar a sus afiliados, independientemente del plan contratado. El objetivo es evitar exclusiones injustificadas, reducir la segmentación del sistema, proteger a las personas frente a gastos catastróficos.
Echar las bases de una red de atención en salud mental	5.1. Programa Nacional de Primera Atención en escuelas y centros juveniles	Fortalecer la detección temprana, la atención inicial y la prevención de problemas de salud mental en niñas, niños, adolescentes y jóvenes, a través de intervenciones sistemáticas en los espacios educativos y de socialización juvenil. Ello se complementará con programas de afiliación a asociaciones deportivas y culturales para personas con problemas de ansiedad y/o depresión
	5.2. Hospitales y centros especializados para adicciones y trastornos severos en cada región	Garantizar atención especializada, continua y de calidad fuera de Lima. Estos establecimientos estarán orientados al tratamiento integral de personas con trastornos graves y persistentes, consumo problemático de alcohol y drogas, y crisis de salud mental, ofreciendo servicios de hospitalización breve, atención ambulatoria intensiva, rehabilitación psicosocial y acompañamiento familiar
	5.3. Integración de la salud mental en el currículo de formación	Asegurar que todos los futuros profesionales de la salud cuenten con competencias básicas para la detección, abordaje inicial y derivación oportuna de problemas de salud mental. Con ello se pretende fortalecer el primer nivel de atención, reducir el estigma dentro del propio sistema de salud y mejorar la capacidad de respuesta temprana frente a una de las principales causas de discapacidad en el país.

Protección social: sistema de cuidados, programas sociales y sistema de pensiones

1. DIAGNÓSTICO

El Perú llega a la segunda mitad de la década con una paradoja social evidente: el Estado ha construido capacidades importantes - programas sociales masivos, sistemas de focalización, expansión de servicios, reformas previsionales -, pero la vida cotidiana de millones de hogares sigue marcada por la inseguridad económica. En 2023 la pobreza monetaria alcanzó al 29 % de la población, con fuertes concentraciones en niñas y niños, territorios rurales y pueblos indígenas, donde la vulnerabilidad se transmite entre generaciones. La informalidad laboral se mantiene en torno al 71-74 % del empleo y supera el 90 % en áreas rurales, lo que deja a la mayoría de trabajadores sin protección contributiva y con ingresos inestables. En este contexto, demasiadas personas viven “al filo”: un problema de salud, la pérdida del empleo, una mala cosecha o un evento climático pueden empujarlas nuevamente a la pobreza porque el piso de protección social sigue siendo débil y desigual.

El desajuste entre necesidades sociales y capacidad de respuesta pública también se expresa en el financiamiento del Estado social. En 2024 se destinaron aproximadamente S/ 46 506 millones a educación, S/ 29 474 millones a salud, S/ 6 402 millones a agua y saneamiento y S/ 9 300 millones a programas sociales, apenas 7 % más que en 2023, pese al aumento de la pobreza y a la presión de una población que envejece. El problema no es solo de monto, sino de estructura: el país sostiene un Estado social significativo pero insuficiente, vulnerable a los ciclos económicos, dependiente de una base tributaria estrecha y erosionada por la informalidad. Sin una reforma fiscal y una mejora sostenida en la calidad del gasto, la política social seguirá operando en modo reactivo, más cercana a la administración de la escasez que a la construcción deliberada de ciudadanía social.

Un nudo crítico es la crisis de cuidados y su vínculo con la desigualdad de género. La Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2024 muestra que, en días laborables, las mujeres dedican en promedio 5 horas y 7 minutos al trabajo no remunerado doméstico y de cuidados, más del doble que los hombres. Ellas concentran la mayor parte del cuidado de niñas y niños, personas mayores, personas con discapacidad y enfermos crónicos, asumiendo también las tareas más intensas física y emocionalmente. Esta sobrecarga limita su participación laboral, reduce sus ingresos a lo largo de la vida, agrava las brechas de pensiones y consolida una desigualdad estructural en autonomía económica y tiempo disponible. El bienestar del país descansa, de hecho, en una organización de cuidados invisible, feminizada y poco reconocida por las políticas públicas.

Pese a avances - expansión de Cuna Más y de la educación inicial, programas vinculados a discapacidad, formalización progresiva del trabajo del hogar y reconocimiento normativo del cuidado -, el Perú aún no cuenta con un Sistema Nacional de Cuidados plenamente constituido. No existe una rectoría clara ni un financiamiento estable que articulen la oferta existente, que hoy es dispersa, desigual y concentrada en ciudades. Los servicios llegan con mucha dificultad a ámbitos rurales, amazónicos y a pueblos indígenas, donde las

barreras geográficas, lingüísticas y culturales exigen modelos específicos. En la práctica, el país sigue “externalizando” el costo de los cuidados a los hogares y, dentro de ellos, a las mujeres, en una economía que demanda más ingresos y formalidad pero que no ofrece servicios suficientes para compatibilizar trabajo remunerado y responsabilidades de cuidado.

En paralelo, el Perú ha construido un entramado de programas sociales que constituye una fortaleza institucional. El MIDIS coordina iniciativas como Juntos, Pensión 65, Contigo, Cuna Más y la alimentación escolar, apoyadas en el SISFOH y el Padrón General de Hogares. En 2024, estos programas atendieron a más de 10,5 millones de personas: Juntos llegó a más de 818 mil hogares (1,7 millones de personas), Pensión 65 a 824 351 adultos mayores y Contigo a 142 771 personas con discapacidad severa. Las transferencias monetarias, del orden de S/ 250-300 bimestrales en varios casos, han contribuido a reducir la desnutrición infantil, aumentar el uso de servicios de salud y educación y aliviar la pobreza extrema. Desmantelar estas capacidades sería socialmente regresivo y políticamente irresponsable, pero su configuración actual muestra límites claros.

El modelo dominante es focalista y fragmentado: prioriza transferencias pequeñas dirigidas a población extremadamente pobre, con fuerte dependencia de padrones y criterios administrativos que pueden generar errores de exclusión y percepciones de arbitrariedad. Los programas operan como “islas”, con sistemas de información y procedimientos propios, lo que dificulta ofrecer respuestas integrales a familias que acumulan múltiples necesidades (ingresos, cuidados, discapacidad, empleo, vivienda). Amplios sectores que no califican para programas focalizados, pero tampoco acceden a servicios universales de calidad, quedan en una “zona gris” de desprotección. Así, la política social se organiza muchas veces como ayuda al pobre, más que como garantía de derechos a lo largo del ciclo de vida.

Sobre este entramado recae un cambio estructural de gran alcance: la transición demográfica acelerada y el envejecimiento. La tasa de natalidad cayó de más de 31 nacimientos por mil habitantes en 1990 a 15,9 por mil en 2023, mientras la fecundidad descendió a 1,98 hijos por mujer, por debajo del nivel de reemplazo. La esperanza de vida al nacer aumentó a 77,7 años (80,1 para mujeres y 75,4 para hombres) y, en 2024, las personas de 60 años o más ya suman 4,75 millones (13,9 % de la población). Proyecciones del INEI estiman que hacia 2040 la población de 60+ superará por primera vez a la menor de 15 años y que al 2050 el país tendrá cerca de 39,4 millones de habitantes, con una pirámide envejecida. Habrá menos aportantes potenciales por adulto mayor y pensiones que deberán financiarse por más años, presionando tanto sistemas contributivos como el presupuesto público.

El sistema previsional llega a este escenario en condiciones frágiles. Entre 2020 y 2024 se autorizaron siete retiros extraordinarios en el sistema privado de pensiones, con un retiro acumulado estimado de S/ 115 200 millones. Como resultado, 2,2 millones de afiliados quedaron con saldo cero, 6,4 millones con menos de 1 UIT y solo 1,5 millones superan ese umbral. A diciembre de 2024, el fondo del SPP ascendía a S/ 106 976 millones (alrededor del 9,8 % del PBI), de modo que lo retirado equivale a más de todo el stock vigente. El sistema dejó de operar como seguro de vejez y se percibe como “caja de emergencia” frente a crisis, baja protección social y desconfianza política, configurando una

“descapitalización previsional estructural” que traslada riesgos a familias - especialmente a mujeres cuidadoras - , al Estado y al trabajo prolongado en la vejez.

En 2024 se aprobó la Ley 32123, que crea un Sistema Integral Previsional con pilares contributivo, semicontributivo y no contributivo, integrando programas como Pensión 65 y Contigo y estableciendo afiliación y aportes obligatorios, una pensión mínima de S/ 600 con 20 años de aportes y pensiones proporcionales desde 10 años. Aunque incorpora elementos valiosos - como mayor portabilidad y articulación de regímenes -, mantiene un diseño poco adaptado a trayectorias laborales informales e intermitentes, y deja un rol limitado al empleador. La cobertura real sigue siendo reducida y los montos bajos frente al costo de una vejez digna: sólo alrededor del 19,1 % de las personas de 65+ recibe una pensión contributiva, 23,8 % accede a Pensión 65 y 57,1 % no recibe ninguna pensión; la pensión promedio del SPP ronda S/ 1 300, en el SNP S/ 500-600 y Pensión 65 entrega S/ 350 bimestrales, por debajo incluso de la línea de pobreza extrema. Las brechas de género son profundas: los hombres concentran la mayoría de pensiones en los sistemas contributivos, reflejando el peso del cuidado no remunerado y la informalidad sobre las trayectorias de las mujeres.

Todo ello se agrava por una institucionalidad desarticulada y un financiamiento insuficiente del Estado social. La protección social descansa en múltiples sectores y niveles de gobierno - MIDIS, MIMP, MINSA, MINEDU, MTPE, MEF, SBS, ONP, gobiernos regionales y locales - sin una rectoría unificada ni un sistema integrado de información que permita seguir trayectorias familiares y articular intervenciones. La alta informalidad limita la recaudación y la base contributiva de salud y pensiones, mientras el espacio fiscal permanece vulnerable a shocks y prioridades de corto plazo. El Estado está presente, pero de forma fragmentada y desigual, produciendo “ciudadanías segmentadas” según territorio, condición laboral y capacidad de navegar la burocracia, y sin la estabilidad institucional y financiera que permita garantizar un piso de protección social moderno y sostenido.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1. Sobrecarga de cuidados y desigualdad de género ante la ausencia de un Sistema Nacional de Cuidados integrado y financiado.

Los cuidados de niñas y niños, personas mayores, personas con discapacidad y personas con enfermedades crónicas se resuelven principalmente en los hogares y, dentro de ellos, casi siempre a costa del tiempo y las oportunidades de las mujeres, en un contexto donde la oferta pública de servicios es insuficiente, fragmentada y concentrada en zonas urbanas, lo que refuerza la desigualdad de género, limita la autonomía económica femenina y mantiene invisibilizada una dimensión central de la protección social.

Problema 2. La mayoría de personas mayores llegará a la vejez sin una pensión suficiente, en un contexto de envejecimiento acelerado, cuentas previsionales vaciadas y una reforma que no garantiza un piso universal de protección.

El sistema previsional combina esquemas contributivos y no contributivos que no logran asegurar una pensión adecuada para la mayoría de personas mayores, especialmente quienes tienen trayectorias laborales informales, intermitentes o atravesadas por responsabilidades de cuidado, de modo que la vejez se vive con alta inseguridad económica y una parte creciente del riesgo se traslada a las familias, al presupuesto público y al trabajo prolongado en condiciones precarias.

Problema 3. Protección social focalizada y fragmentada que no garantiza ciudadanía social ni transiciones fuera de la pobreza.

Los programas sociales se organizan como intervenciones aisladas, con padrones, criterios y protocolos distintos, centrados en transferencias monetarias focalizadas que alivian la pobreza extrema pero no se articulan de manera efectiva con servicios universales ni con políticas de empleo y cuidado, produciendo una protección social que funciona más como ayuda residual a “los pobres” que como garantía de ciudadanía social plena a lo largo del ciclo de vida.

PROBLEMA 4. Desigualdades territoriales, étnicas y de discapacidad en el acceso a protección social, con especial rezago de zonas rurales, pueblos indígenas y afroperuanos.

Las brechas de pobreza, informalidad y tiempo de cuidado son mucho más intensas en el ámbito rural, entre pueblos indígenas y afroperuanos y entre personas con discapacidad en zonas rurales y periurbanas, que enfrentan barreras geográficas, lingüísticas, culturales y administrativas para acceder a programas y servicios, de modo que la protección social llega de manera tardía, incompleta o no llega, reproduciendo patrones históricos de exclusión y discriminación.

PROBLEMA 5. Estado social débil, con institucionalidad desarticulada y financiamiento insuficiente para sostener una protección social moderna.

La protección social carece de una visión sistémica que integre cuidados, programas sociales y pensiones bajo una estrategia de largo plazo; la rectoría está dispersa entre múltiples entidades y la coordinación es limitada, mientras el espacio fiscal sigue siendo estrecho y vulnerable, de modo que el Estado social opera con reglas, cobertura y calidad heterogéneas según territorio y grupo social, sin la estabilidad institucional y financiera necesaria para garantizar un piso de derechos en todo el país.

3. VISIÓN AL 2040

Cuidar para Crecer: protección social y pensiones dignas para vivir sin miedo

Al 2040, el Perú tendrá un Estado social fuerte y cercano que garantice un Sistema Nacional de Cuidados con corresponsabilidad y enfoque intercultural, pensiones con piso universal y mejores pensiones contributivas, y programas sociales integrados que acompañen a las familias para salir de la pobreza sin clientelismo. Nadie quedará atrás por ser mujer cuidadora, rural, indígena o tener discapacidad.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN A ODS

N°	PROBLEMA	OBJETIVO	ODS VINCULADOS
1	Sobrecarga de cuidados y desigualdad de género ante la ausencia de un Sistema Nacional de Cuidados integrado y financiado.	Crear e implementar un Sistema Nacional de Cuidados con enfoque de género e intercultural que reduzca la sobrecarga de cuidados sobre las mujeres y garantice atención de calidad a niñas y niños, personas mayores, con discapacidad y en situación de dependencia en todo el país.	ODS 3 - Salud y bienestar ODS 5 - Igualdad de género ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 10 - Reducción de las desigualdades
2	La mayoría de personas mayores llegará a la vejez sin una pensión suficiente, en un contexto de envejecimiento acelerado, cuentas previsionales vacías y una reforma que no garantiza un piso universal de protección.	Construir un sistema previsional integrado, sostenible y con enfoque de derechos que asegure un piso básico de ingresos para toda persona mayor y mejore la suficiencia de las pensiones contributivas, en especial para mujeres y trabajadores con trayectorias informales.	ODS 1 - Fin de la pobreza ODS 3 - Salud y bienestar ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 10 - Reducción de las desigualdades
3	Protección social focalizada y fragmentada que no garantiza ciudadanía social ni transiciones fuera de la pobreza.	Transformar los programas sociales focalizados en un sistema de protección social articulado, que acompañe a las familias en sus transiciones fuera de la pobreza y garantice ciudadanía social sin clientelismo ni arbitrariedad.	ODS 1 - Fin de la pobreza ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
4	Desigualdades territoriales, étnicas y de discapacidad en el acceso a protección social, con especial rezago de zonas rurales, pueblos indígenas y afroperuanos.	Garantizar que poblaciones rurales, pueblos indígenas, afroperuanos y personas con discapacidad accedan en igualdad de condiciones a cuidados, programas sociales y pensiones, mediante servicios pertinentes cultural y territorialmente.	ODS 1 - Fin de la pobreza ODS 3 - Salud y bienestar ODS 5 - Igualdad de género ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles
5	Estado social débil, con institucionalidad desarticulada y financiamiento insuficiente para	Consolidar una institucionalidad de protección social robusta y coordinada - con MIDIS fortalecido como rector-, con sistemas de	ODS 1 - Fin de la pobreza ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas

	sostener una protección social moderna.	información integrados y financiamiento fiscal sostenible para cuidados, programas sociales y pensiones.	ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
--	---	--	---

5. INDICADORES

Objetivos	Indicadores	Línea de base (≈2024)	Meta al 2031
Crear e implementar un Sistema Nacional de Cuidados con enfoque de género e intercultural	1.1 Tiempo promedio diario de trabajo no remunerado de las mujeres en días de semana (horas:min)	5:07 (2024)	4:30
	1.2 Brecha mujeres-hombres en tiempo promedio diario de trabajo no remunerado en días de semana (horas:min)	2:58 (derivado de 5:07 mujeres y 2:09 hombres, 2024).	2:00
	1.3 Cobertura del Programa Nacional Cuna Más - Servicio de Cuidado Diurno (SCD): número de niñas y niños usuarios registrados (conteo mensual en registros administrativos)	59,936 (registros en sep-2024, cálculo directo del archivo administrativo trimestral publicado).	80,000 (usuarios/mes registrados)
Construir un sistema previsional integrado, sostenible y con enfoque de derechos	2.1 % de población adulta mayor (60+) con sistema de pensión	33.6% (2024, último trimestre disponible en el boletín).	45.0%
	2.2 % de población adulta mayor (60+) que recibe Pensión 65	20.1% (2024, referencia del boletín).	28.0%
	2.3 Brecha entre pensión promedio ONP y pensión promedio en AFP (porcentaje o S/ de diferencia)	Información no disponible	Reducir brecha en al menos 30% vs línea base
Transformar los programas sociales focalizados en un sistema de protección social articulado	3.1 Incidencia de pobreza monetaria nacional (%)	29.0% (2023, último oficial ampliamente disponible).	15.0% (<i>trayectoria consistente con “3% al 2050” del PEDN</i>)
	3.2 Incidencia de pobreza extrema monetaria nacional (%)	5.7% (2023).	2.0% (<i>trayectoria hacia “≈3% pobreza al 2050” del PEDN, con foco en extrema</i>)

Objetivos	Indicadores	Línea de base (≈2024)	Meta al 2031
	3.3 % de población vulnerable (no pobre + en riesgo) (%)	31.4% (2023)	≤ 23.0%
Cerrar brechas territoriales, étnicas y de discapacidad	4.1 Incidencia de pobreza monetaria rural (%).	39.8% (2023)	≤ 25.0%
	4.2 Brecha territorial rural-urbana en acceso a Pensión 65: % de población 60+ que recibe Pensión 65, rural vs urbano	Información no disponible	Reducir brecha rural-urbana en 40% vs línea base
	4.3 % de hogares que reciben Juntos y/o Pensión 65, por autoidentificación étnica de la jefatura del hogar (<i>categorías ENAHO</i>). Definición sugerida: numerador = hogares con al menos un miembro beneficiario de Juntos o Pensión 65 (según módulos de programas sociales ENAHO); denominador = total de hogares del grupo étnico; desagregación = autoidentificación étnica (jefe/a) + nacional.	Información no disponible	Cerrar 30% de la brecha entre el grupo étnico con menor cobertura y el promedio nacional (medido en p.p.).
Consolidar una institucionalidad de protección social robusta y coordinada	5.1 Gasto público en Protección Social (Función/Finalidad “Protección Social”) como % del PBI	Información no disponible (requiere cálculo MEF: devengado/PIB)	Aumentar en 0.5 p.p. del PBI vs línea base (<i>compatible con restricción fiscal, a definir en senda multianual</i>)
	5.2 Existencia y actualización anual del “tablero” oficial de pobreza multidimensional (sí/no; actualización anual)	No (<i>indicador sí/no</i>)	Sí (actualización anual sostenida)
	5.3 Cobertura del Programa Juntos en hogares en pobreza extrema: % de hogares en pobreza extrema (ENAHO) que reciben Juntos (MIDIS/ENAHO)	Información no disponible	80%

6. MEDIDAS

Objetivo	Denominación de la medida	Descripción de la medida
----------	---------------------------	--------------------------

Crear e implementar un Sistema Nacional de Cuidados con enfoque de género e intercultural	1.3 “Perú que cuida” - Sistema Nacional de Cuidados	Crear por ley el Sistema Nacional de Cuidados con rectoría clara (MIDIS-MIMP), presupuesto propio y servicios en tres niveles: centros de cuidado infantil y de día para personas mayores, apoyos a la discapacidad y cuidado domiciliario comunitario, articulando Estado, gobiernos locales y sector privado.
	1.2 “Tiempo para cuidar y crecer” - Licencias y horarios corresponsables	Reforma laboral que amplíe y haga más equitativas las licencias de maternidad y paternidad, cree licencias de cuidado para personas dependientes y promueva horarios flexibles y teletrabajo regulado, de modo que los hombres asuman más cuidados sin perder derechos ni ingresos.
	1.3 “Cuidadoras con derechos” - Seguridad social para quienes cuidan	Programa especial que reconozca el cuidado como trabajo: <ul style="list-style-type: none"> - Cotizaciones previsionales subsidiadas para cuidadoras familiares de larga duración; - Plena implementación de la Ley de trabajadoras del hogar con inspección laboral reforzada; - Formación certificada en cuidados y acceso a salud y pensión.
Construir un sistema previsional integrado, sostenible y con enfoque de derechos	2.1 “Pensión Perú para todos” - Piso universal	Ampliar y transformar Pensión 65 en un pilar básico casi universal de pensión ciudadana para personas mayores, empezando por cerrar la lista de espera y subir gradualmente el monto hasta, al menos, la línea de pobreza, con financiamiento fiscal progresivo.
	2.2 “Sistema justo y único de pensiones” - Integración sin confiscación	Sobre la base del SIPP creado por la Ley 32123, ajustar el diseño para: <ul style="list-style-type: none"> - Asegurar pensión proporcional desde 10 años de aporte real y reglas adaptadas a trayectorias informales; - Fortalecer el rol contributivo del empleador y transparentar subsidios; - Ir convergiendo regímenes especiales hacia reglas comunes. Todo sin estatizar ni confiscar ahorros: se respeta la propiedad de los fondos y se prohíben retiros masivos futuros, salvo causales estrictas definidas en la ley.
	2.3 “Reconstruye tu pensión” - Plan nacional de reconstitución de ahorros	Frente a los más de S/ 115 200 millones retirados entre 2020-2024, que dejaron con saldo cero a 2,2 millones de afiliados, lanzar un plan con: <ul style="list-style-type: none"> - Aportes complementarios del Estado y del empleador para trabajadores de bajos ingresos que vuelvan a aportar; - Educación previsional masiva; - Productos de ahorro previsional voluntario simples y transparentes.
Transformar los programas sociales focalizados en un sistema de protección	3.1 “Ventanilla única de programas sociales- Puerta social integrada”	Crear una ventanilla única presencial y digital donde cada hogar pueda acceder a toda la oferta social (Juntos, Pensión 65, Contigo, Cuna Más, PAIS, etc.), con un expediente social único que elimine trámites repetidos mejorando el actual Sistema de Focalización de Hogares SISFOH.

social articulado	3.2 “Rutas para salir de la pobreza” - Acompañamiento por ciclos de vida	Reorientar los programas para que cada familia tenga un plan de salida de la pobreza: acceso efectivo a salud, educación, empleo y cuidados, con gestores comunitarios que acompañen sin prácticas punitivas ni morales, priorizando jóvenes, madres solas y hogares rurales.
	3.3 “Blindaje anti clientelismo social” - Programas sin tarjetas partidarias	Fortalecer MIDIS, SISFOH y la Contraloría para: <ul style="list-style-type: none"> - Transparentar padrones en línea; - Auditar aleatoriamente la asignación de beneficios; - Sancionar el uso político de programas.
Cerrar brechas territoriales, étnicas y de discapacidad	4.1 “Mi comunidad cuenta”	Protección social intercultural: Co-diseñar con organizaciones indígenas y afroperuanas modelos de cuidados y programas sociales interculturales, con materiales en lenguas originarias, personal bilingüe y mecanismos de consulta previa para cualquier rediseño relevante.
	4.2 “Red rural de cuidados y oportunidades”	Expandir servicios de cuidado y programas sociales mediante tambos del programa PAIS, centros comunitarios y brigadas móviles que integren salud, educación inicial, asesoría productiva y protección social en zonas rurales altas, amazónicas y periurbanas vulnerables.
	4.3 “Discapacidad con autonomía”	Potenciar “Contigo” como programa un sistema integral para personas con discapacidad: pensión adecuada, apoyos para la vida independiente, rehabilitación, inclusión educativa y laboral; con especial énfasis en niñas, niños y jóvenes con discapacidad en zonas rurales
Consolidar una institucionalidad de protección social robusta y coordinada	5.1 “Sistema Nacional de Protección Social - SINPROS”	Crear un Sistema Nacional de Protección Social que articule cuidados, programas sociales y pensiones bajo una hoja de ruta única, con MIDIS como rector, roles claros de MIMP, MINSA, MINEDU, MTPE y gobiernos regionales y locales, y metas comunes a 10-15 años.
	5.2 “Pacto fiscal por la protección social”	Acuerdo político y social para asegurar recursos estables: <ul style="list-style-type: none"> - Revisión de exoneraciones e incentivos regresivos; - Lucha contra evasión y elusión; - Prioridad presupuestal a cuidados, pensiones básicas y programas sociales efectivos, sin comprometer la estabilidad macroeconómica.
	5.3 “Plataforma social inteligente” - Datos para cuidar mejor	Integrar SISFOH, padrones de programas sociales y registros de pensiones en una plataforma digital única, respetando la privacidad, que permita: seguimiento de hogares, evaluación de impacto y respuesta rápida ante crisis (desastres, shocks económicos, pandemias).

Vivienda digna y agua potable segura

1. DIAGNÓSTICO

En el Perú persiste una problemática estructural de acceso a condiciones de vida dignas, marcada por graves brechas en agua potable y saneamiento, un déficit habitacional principalmente cualitativo, barrios y centros poblados sin urbanización integral, y una creciente ocupación de zonas de muy alto riesgo debido a la informalidad y la falta de suelo seguro. Aunque en las últimas décadas se han ampliado las conexiones a redes de agua y desagüe, una parte muy importante de la población sigue sin acceso a agua gestionada de manera segura ni a un sistema de saneamiento adecuado, con brechas mucho más profundas en las áreas rurales, amazónicas y en las periferias urbanas. En la práctica, millones de personas dependen de servicios discontinuos, racionamientos o camiones cisterna, pagando muchas veces más por cada metro cúbico de agua que quienes cuentan con conexión formal, lo que impone una carga económica desproporcionada a los hogares de menores ingresos y refuerza las desigualdades.

El déficit habitacional es persistente y se caracteriza sobre todo por ser cualitativo: más que la ausencia absoluta de viviendas, predomina la existencia de viviendas inadecuadas, construidas con materiales precarios, en condiciones de hacinamiento y sin servicios básicos. Esto afecta a cientos de miles de hogares, con particular concentración en las zonas rurales, donde una gran proporción de familias vive sin acceso alguno a servicios esenciales y en condiciones de habitabilidad muy por debajo de los estándares mínimos. La producción de vivienda formal no logra cerrar este déficit al ritmo necesario, lo que hace que la necesidad acumulada se mantenga durante años y siga golpeando de manera desproporcionada a los sectores más pobres.

A ello se suma la realidad de los barrios populares y centros poblados sin urbanización integral ni espacios públicos adecuados. En gran parte de las ciudades y asentamientos rurales, las familias viven en entornos con pocas o ninguna área verde, sin parques ni equipamiento comunal, con calles sin pistas ni veredas y con acceso deficitario a servicios urbanos básicos. Esta “habitabilidad externa” inadecuada limita el desarrollo de la vida comunitaria, la seguridad ciudadana y el acceso a oportunidades educativas, laborales y culturales, reproduciendo la desigualdad y la fragmentación socioespacial.

Paralelamente, la expansión urbana se ha dado, en buena medida, mediante la ocupación de laderas inestables, quebradas, márgenes de ríos y otras zonas de muy alta exposición a peligros, configurando ciudades crecientemente vulnerables a desastres. La Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU) documenta que una fracción muy significativa de viviendas e infraestructura de servicios se localiza en zonas de alto riesgo no mitigable, y que la tendencia de ocupación de estas áreas continúa asociada a la informalidad, la falta de suelo urbano asequible y la débil regulación del crecimiento urbano. El cambio climático agrava estos riesgos, incrementando la frecuencia e intensidad de eventos extremos que afectan directamente a las familias que viven en estas áreas.

Finalmente, todo este cuadro se ve agravado por un Estado fragmentado y con limitada capacidad de planificación y gestión territorial. Las competencias sobre agua potable, saneamiento, vivienda, urbanismo y gestión del suelo están distribuidas entre varios sectores y niveles de gobierno, con capacidades técnicas y financieras muy desiguales. La PNVU y los informes sobre desarrollo humano señalan un “déficit de estatalidad” que se expresa en la dificultad para garantizar derechos y servicios básicos de manera homogénea en el territorio. Las políticas tienden a ser reactivas, desarticuladas y de corto plazo, lo que

perpetúa la informalidad urbana, mantiene la dependencia de los hogares pobres de soluciones informales y debilita la garantía efectiva de condiciones de vida dignas.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1. La mayoría de la población no tiene acceso a agua potable segura ni saneamiento digno.

La mayoría de la población en el Perú no accede a agua gestionada de manera segura ni a un sistema de saneamiento adecuado, enfrentando brechas particularmente extremas en áreas rurales, amazónicas y en las periferias urbanas, pese a ciertos avances en el aumento de conexiones físicas a la red. En la práctica, esto se traduce en hogares que dependen de servicios discontinuos, de baja calidad o de proveedores informales, con costos económicos elevados y riesgos permanentes para la salud, especialmente en niñas, niños y personas adultas mayores. La ausencia de saneamiento digno expone a las familias a la contaminación de su entorno inmediato, incrementa la incidencia de enfermedades de origen hídrico y refuerza un círculo de pobreza y exclusión que golpea con mayor fuerza a quienes ya se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Problema 2. Déficit habitacional persistente, principalmente cualitativo, concentrado en hogares pobres e informales.

Un porcentaje significativo de hogares en el Perú vive en viviendas inadecuadas, con materiales precarios, hacinamiento y ausencia de servicios básicos, y la mayor parte del déficit habitacional corresponde a esta precariedad cualitativa antes que a la falta absoluta de unidades. Las familias de menores ingresos, en particular en zonas rurales y en la periferia urbana, se ven obligadas a resolver su necesidad de techo mediante la autoconstrucción gradual, muchas veces sin asistencia técnica ni apoyo público, lo que genera viviendas inseguras y poco resilientes frente a desastres. El ritmo insuficiente de producción de vivienda adecuada, sumado a la limitada capacidad del Estado para orientar y acompañar los procesos de construcción, hace que el déficit se mantenga y se reproduzca intergeneracionalmente, consolidando una brecha entre quienes pueden acceder a una vivienda digna y quienes permanecen en condiciones de precariedad permanente.

Problema 3. Barrios populares y centros poblados sin urbanización integral ni espacios públicos, que reproducen desigualdad y fragmentación.

Gran parte de los barrios populares urbanos y de los centros poblados rurales carecen de equipamiento urbano, espacios públicos de calidad, sistemas de movilidad adecuados y servicios urbanos básicos, lo que da lugar a entornos inseguros, poco saludables y con acceso limitado a oportunidades. La ausencia de parques, áreas verdes, pistas, veredas y equipamientos comunitarios como locales comunales o mercados cercanos afecta la vida cotidiana de las personas, restringe el desarrollo de la infancia y debilita el tejido social. Esta falta de urbanización integral también incrementa la vulnerabilidad frente a la delincuencia, la violencia y los desastres, y consolida una ciudad fragmentada donde los barrios de menores ingresos quedan físicamente aislados y simbólicamente relegados, lo que refuerza la desigualdad y la sensación de abandono estatal.

Problema 4. Creciente ocupación de zonas de muy alto riesgo no mitigable, agravada por la informalidad y el cambio climático.

Una proporción elevada de viviendas y de infraestructuras de servicios públicos se ubica en zonas de muy alta exposición a peligros, como laderas inestables, quebradas o márgenes de ríos, resultado de la ausencia de una política efectiva de prevención, reasentamiento y producción de suelo urbano seguro. La expansión urbana informal empuja a las familias de menores ingresos a ocupar los espacios residuales más riesgosos, donde el suelo es más accesible pero la amenaza frente a desastres es mucho mayor. En este contexto, las lluvias intensas, los deslizamientos, las inundaciones y otros eventos asociados al cambio climático se convierten en crisis recurrentes que afectan siempre a los mismos territorios, generando pérdidas de vidas, interrupción de servicios y destrucción de patrimonio familiar, sin que exista una estrategia integral que combine control de ocupaciones, generación de alternativas de vivienda segura y recuperación de áreas críticas.

Problema 5. Estado fragmentado y con baja capacidad para gestionar integralmente agua, suelo y vivienda.

La gestión del agua potable, el saneamiento, la vivienda y el desarrollo urbano se encuentra altamente fragmentada entre distintas entidades y niveles de gobierno, con capacidades técnicas y financieras desiguales y sin una planificación territorial efectiva, lo que limita la cobertura universal y la sostenibilidad de los servicios. Esta fragmentación se expresa en políticas y programas que no dialogan entre sí, en planes urbanos que rara vez se cumplen y en una supervisión muy débil de la expansión de las ciudades. La ausencia de una rectoría fuerte y de mecanismos de coordinación estables facilita que la informalidad se convierta en la principal vía de acceso al suelo y a la vivienda para los hogares pobres, consolidando patrones de ocupación desordenados y de difícil servicio. Como resultado, las brechas territoriales se profundizan, la capacidad del Estado para garantizar derechos básicos se percibe como insuficiente y la confianza ciudadana en las instituciones se ve erosionada.

3. VISIÓN AL 2040

En quince años, el Perú será un país donde nadie viva sin agua segura ni techo digno: barrios populares convertidos en ciudades verdes y productivas, construidas con la gente. Esta visión apuesta por reducir de manera sustantiva el déficit habitacional, priorizando la calidad de la vivienda antes que la expansión extensiva, mediante el mejoramiento de las viviendas existentes, la autoconstrucción asistida y el impulso de una vivienda social ecoeficiente, adaptada a los contextos territoriales y climáticos del país.

Al 2040 se habrán transformado los barrios populares y centros poblados en entornos urbanos mejor equipados, con espacios públicos de calidad, equipamiento, servicios básicos y movilidad digna, fortaleciendo la cohesión social y el acceso a oportunidades. Esta transformación se sustenta en la producción de suelo urbano seguro, la prevención de la ocupación de zonas de muy alto riesgo y la construcción de ciudades resilientes frente al cambio climático. Para mejorar la calidad del diseño urbano, se fortalecerán las capacidades técnicas de los gobiernos locales, la participación ciudadana vinculante, apoyada en estándares abiertos y una plataforma nacional de urbanismo que eleve la calidad del desarrollo territorial en todo el país.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS

N°	Problema priorizado	Objetivo estratégico al 2031	ODS vinculados
1	La mayoría de la población no tiene acceso a agua potable segura ni saneamiento digno	Agua segura y saneamiento digno para todos: Agua segura y saneamiento digno como derecho garantizado para todas las familias, priorizando áreas rurales, amazónicas y periferias urbanas.	<ul style="list-style-type: none"> • ODS 6 - Agua limpia y saneamiento
2	Déficit habitacional persistente, principalmente cualitativo, concentrado en hogares pobres e informales	Déficit habitacional reducido con foco en calidad y autoconstrucción asistida: Reducir drásticamente el déficit habitacional, sobre todo el cualitativo, priorizando el mejoramiento de la vivienda existente, la autoconstrucción asistida y la vivienda social ecoeficiente.	<ul style="list-style-type: none"> • ODS 1 - Fin de la pobreza • ODS 3 - Salud y bienestar • ODS 10 - Reducción de las desigualdades
3	Barrios populares y centros poblados sin urbanización integral ni espacios públicos que reproducen desigualdad y fragmentación	Barrios integrales y espacios públicos de calidad: Transformar barrios populares y centros poblados en entornos urbanos y rurales integrales: con espacio público, equipamiento, servicios y movilidad digna.	<ul style="list-style-type: none"> • ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles
4	Creciente ocupación de zonas de muy alto riesgo no mitigable, agravada por la informalidad y el cambio climático	Suelo seguro y ciudades resilientes al clima: Frenar la ocupación de zonas de muy alto riesgo, producir suelo seguro y construir ciudades resilientes frente al cambio climático.	<ul style="list-style-type: none"> • ODS 5 - Igualdad de género • ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles • ODS 13 - Acción por el clima
5	Estado fragmentado y con baja capacidad para gestionar integralmente agua, suelo y vivienda	Fortalecer capacidades locales en diseño urbano : Fortalecer capacidades técnicas locales, incorporando participación ciudadana vinculante y promoviendo estándares abiertos	<ul style="list-style-type: none"> • ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles • ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas

		a través de una plataforma nacional de urbanismo.	<ul style="list-style-type: none"> • ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
--	--	---	---

5. INDICADORES

Objetivo política de	Indicadores (3 por objetivo)	Línea de base	Meta al 2031
Objetivo 1. Agua segura y saneamiento digno para todos	1.1. Porcentaje de población con acceso a agua gestionada de manera segura (INEI - ENAHO; OMS/UNICEF JMP)	2023 : 26,9 %	50%
	1.2. Porcentaje de población con saneamiento gestionado de manera segura (INEI - ENAHO; MVCS)	78,4 % con algún sistema	95%
	1.3. Porcentaje de población con acceso al agua potable 24/7 (SUNASS; ENAHO)	2024 : 60%	80%
Objetivo 2. Déficit habitacional reducido con foco en calidad y autoconstrucción asistida	2.1. Porcentaje de hogares en déficit habitacional cualitativo (INEI - ENAHO; PNVU)	2024 : 11,2 % de hogares (1,05 millones)	8%
	2.2. Número de viviendas mejoradas mediante programas de mejoramiento y autoconstrucción asistida (MVCS; PNVU)	2024 : 40 mil viviendas/año	60 mil viviendas/año
	2.3. Porcentaje de hogares vulnerables con vivienda y servicios básicos completos (INEI - ENAHO)	2024 : 55 % (sectores D y E)	70%
Objetivo 3. Barrios integrales y espacios públicos de calidad	3.1. Porcentaje de población con acceso a espacios públicos y equipamiento urbano básico (PNVU; INEI)	2024 : 60,5 %	80%
	3.2. Número de barrios populares y centros poblados con mejoramiento urbano integral (MVCS; Gobiernos locales)	Información no disponible	1 500 barrios intervenidos
	3.3. Metros cuadrados de espacio público por habitante en zonas populares (PNVU; OMS)	3 m²/hab	8 m²/hab

Objetivo 4. Suelo seguro y ciudades resilientes al clima	4.1. Porcentaje de población asentada en zonas de alto y muy alto riesgo no mitigable(CENEPRED/INEI)	2018 : 12-15% de la población urbana en zonas de riesgo	9%
	4.2. Número de hogares reasentados o regularizados en suelo urbano seguro (MVCS; CENEPRED)	2024 : 10 mil hogares/año	30 mil hogares/año
	4.3. Hectáreas de suelo urbano seguro habilitado con servicios (MVCS; Gobiernos regionales)	Producción limitada y fragmentada	50 000 ha acumuladas
Objetivo 5. Fortalecer capacidades locales en diseño urbano	5.1. Porcentaje de gobiernos locales con planes urbanos y territoriales vigentes y articulados (CEPLAN; MVCS)	Información no disponible	50 %
	5.2. Porcentaje del presupuesto sectorial ejecutado mediante programas intergubernamentales articulados (MEF; PpR)	Información no disponible	40%
	5.3. Número de proyectos de agua, vivienda o barrios con control y participación ciudadana formal (MVCS; Contraloría; PNUD)	Experiencias puntuales	30%

6. MEDIDAS

Objetivo	Denominación de la medida	Descripción de la medida
Objetivo 1. Agua segura y saneamiento digno para todos	1.1. “Agua 24/7”: Programa nacional para que toda conexión formal tenga agua continua, de calidad y a precio justo:	Se priorizará la rehabilitación de redes, la reducción de pérdidas y el fortalecimiento de plantas de tratamiento, garantizando servicios de agua seguros y sostenibles. Las EPS cumplirán metas obligatorias de continuidad y calidad, con incentivos por desempeño y sanciones por incumplimiento, y se implementarán laboratorios móviles y monitoreo comunitario para asegurar el control permanente del cloro y la calidad del agua.
	1.2. Plan especial para cerrar la brecha extrema en zonas rurales y amazónicas,	Se impulsarán sistemas de agua y saneamiento adaptados al contexto rural y amazónico, como bombeo solar, captación de lluvia,

	donde hoy casi toda la población carece de agua gestionada de manera segura.	baños ecológicos y pequeñas plantas compactas, garantizando soluciones sostenibles y apropiadas al territorio. Esta estrategia irá acompañada del fortalecimiento de la gestión comunitaria (JASS 2.0), con financiamiento estable para operación y mantenimiento, y de convenios con gobiernos regionales y autoridades comunales para asegurar soporte técnico permanente y continuo.
	1.3. Reforma tarifaria y de regulación para que los más pobres no paguen más por cada litro:	Se implementará una regulación estricta de los camiones cisterna y puntos de abastecimiento, estableciendo topes tarifarios para evitar abusos y garantizar precios justos. Asimismo, se fortalecerá una tarifa social con subsidios cruzados transparentes para proteger a los hogares más vulnerables, junto con un sistema nacional de información pública, accesible desde el celular, que permita conocer precios, cortes y calidad del servicio en tiempo real.
Objetivo 2. Déficit habitacional reducido con foco en calidad y autoconstrucción asistida	2.1. Programa nacional para eliminar viviendas peligrosas y hacinadas	Se realizará un diagnóstico masivo del riesgo estructural en barrios populares y centros poblados, para identificar viviendas vulnerables frente a sismos y otros peligros. A partir de ello, se implementarán bonos de reforzamiento estructural y ampliación segura - como segundos pisos y módulos húmedos - con asistencia técnica obligatoria, priorizando a hogares ubicados en zonas sísmicas y con presencia de niños y adultos mayores.
	2.2. Construcción comunitaria de vivienda digna	Se conformarán brigadas técnicas barriales integradas por arquitectos, ingenieros y maestras/os de obra para acompañar la autoconstrucción segura en los territorios. Esta acción se complementará con compra pública y acuerdos con productores locales de materiales - como bloques, madera y techos térmicos - para reducir costos, y con la creación de escuelas de construcción barrial, tipo SENCICO comunitario, en alianza con municipios y organizaciones sociales.
	2.3. Programa de acceso a la vivienda para jóvenes	Se implementará un programa de acceso a vivienda para jóvenes basado en alquiler social y cooperativas de vivienda en suelo bien ubicado, facilitando una primera solución habitacional digna. Este

		programa incluirá créditos flexibles, sin exigir historial bancario clásico y con garantías estatales para vivienda de interés social, así como proyectos habitacionales con espacios productivos integrados - talleres, bodegas físicas o digitales - que impulsen el empleo y la autonomía económica juvenil.
Objetivo 3. Barrios integrales y espacios públicos de calidad	3.1. Mejoramiento integral de barrios	Se impulsará el mejoramiento integral de barrios populares priorizados mediante intervenciones que integren pistas, veredas, agua, desagüe, drenaje, iluminación, áreas verdes y equipamiento comunitario, asegurando entornos seguros y habitables. Estas acciones se financiarán con presupuestos multianuales por distrito, orientados a reducir de manera medible el déficit de infraestructura urbana, y se desarrollarán con diseño participativo, involucrando a juntas vecinales, comedores y ollas comunes, juventudes y organizaciones culturales.
Objetivo 4. Suelo seguro y ciudades resilientes al clima	4.1. Política de prevención y reasentamiento digno para zonas de muy alto riesgo no mitigable	Los reasentamientos se realizarán con vivienda de calidad, acceso efectivo a servicios básicos y transporte, evitando soluciones que aislen a las familias o las expulsen a zonas sin futuro. El proceso incluirá la prohibición efectiva de nuevas ocupaciones en zonas de alto riesgo, mediante fiscalización permanente y sanciones firmes a los traficantes de tierras.
	4.2. Saneamiento de suelo urbano servido como política de Estado	Se creará un Banco de Suelo Público para vivienda social y equipamiento urbano, articulando a la SBN, los gobiernos regionales y los municipios para poner suelo bien ubicado al servicio del interés público. Este banco permitirá desarrollar habilitaciones urbanas populares planificadas, con lotes pequeños pero plenamente saneados y con servicios, desincentivando las invasiones y la expansión informal. Asimismo, se aplicarán instrumentos de captura de plusvalías urbanas para financiar infraestructura, servicios y espacio público de calidad.

	4.3. Mitigación de riesgos climáticos	Los proyectos urbanos incorporarán infraestructura verde como reforestación de laderas, recuperación de humedales, parques de ribera y zanjas de infiltración, fortaleciendo la adaptación al cambio climático y la protección frente a desastres. Estas acciones se complementarán con brigadas comunitarias de gestión del riesgo y respuesta temprana ante lluvias intensas, huaicos e inundaciones, y con una articulación efectiva con la gestión integrada de los recursos hídricos en las cuencas, incluyendo siembra y cosecha de agua y una regulación adecuada de los usos.
Objetivo 5. Fortalecer capacidades locales en diseño urbano	5.1. Programas de formación para equipos técnicos municipales en planificación urbana	Se implementarán programas de formación y actualización para los equipos técnicos municipales en planificación urbana, fortaleciendo capacidades en ordenamiento territorial, gestión del suelo, diseño urbano y resiliencia climática. Estos programas buscarán mejorar la calidad de los planes y proyectos locales, asegurando una planificación efectiva, articulada y orientada a reducir brechas territoriales.
	5.2. Participación ciudadana en la elaboración y seguimiento de proyectos	Se garantizará la participación ciudadana en la elaboración y seguimiento de proyectos mediante veedurías ciudadanas con capacidad de alerta temprana frente a sobrecostos, retrasos o modificaciones de expedientes técnicos. Asimismo, se conformarán consejos territoriales con representación vinculante de barrios populares, comunidades rurales e indígenas, mujeres y juventudes, articulados a los gobiernos locales, para fortalecer la transparencia, el control social y la corresponsabilidad en la gestión pública.
	5.3. Plataforma nacional de urbanismo	Se desarrollarán plataformas digitales abiertas que pongan a disposición de gobiernos locales, comunidades y profesionales diseños tipo, costos estándar y lecciones aprendidas de proyectos exitosos de vivienda, agua y espacio público. Estas plataformas promoverán la replicabilidad, la transparencia y la eficiencia,

		reduciendo tiempos y costos de formulación, y fortaleciendo la calidad de las intervenciones en todo el territorio.
--	--	---

Cohesión social, convivencia democrática y respeto a la diversidad; equidad de género, interculturalidad y no discriminación

1. DIAGNÓSTICO

Un país más desigual, dolido y desconfiado

Tras casi dos décadas de crecimiento, el Perú entra al periodo 2026-2031 más escolarizado y urbano, pero también más pobre y desconfiado que antes de la pandemia. En 2024, la pobreza monetaria todavía afecta al 27,6 % de la población y la reducción reciente es mínima, configurando una “meseta” de vulnerabilidad. El Índice de Desarrollo Humano prácticamente no se ha movido desde 2017: hay más bienes y servicios, pero no más confianza ni mayor legitimidad democrática. A ello se suma un malestar profundo con la corrupción: la mayoría percibe que ha aumentado, la siente presente en su vida diaria y la asocia con el encarecimiento de la vida y la falta de oportunidades. La idea de que “si no pagas, nada funciona” se ha naturalizado, desgastando el vínculo entre ciudadanía y Estado.

Desigualdades que rompen la cohesión social

La desigualdad peruana es estructuralmente territorial e interseccional. En la sierra alta y la Amazonía persisten “territorios de baja densidad estatal”, con escaso acceso a servicios públicos y alta vulnerabilidad frente a crisis económicas, climáticas y de seguridad. En esos espacios se concentran pueblos indígenas andinos y amazónicos, comunidades campesinas y afroperuanas, que exhiben los peores indicadores de desarrollo humano y del Índice de Densidad Estatal a nivel distrital. Se ha formado una ciudadanía estratificada: un país urbano que, en promedio, ha mejorado en acceso a servicios pero vive inseguro y polarizado; y un país rural que siente la democracia como promesa incumplida y la presencia estatal como episódica o represiva. La llegada de más de 1,6 millones de personas venezolanas, sin una política robusta de integración, se suma a este cuadro, profundizando tensiones por empleo y servicios, y alimentando prácticas de xenofobia que erosionan la cohesión social.

Democracia en crisis y deslegitimación institucional

El Perú es hoy uno de los países de la región con mayor insatisfacción respecto al funcionamiento de la democracia. Encuestas recientes ubican la satisfacción con la democracia en niveles cercanos al 8-9 %, mientras alrededor del 91 % se declara insatisfecho, aun cuando cerca de la mitad sigue prefiriendo la democracia frente a cualquier otra forma de gobierno. Las protestas de 2022-2023, con decenas de personas asesinadas y centenares de heridas, la criminalización del disenso y expresiones de racismo desde autoridades estatales han profundizado la sensación de que el Estado no escucha, no protege y, en muchos casos, agrede. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y otros organismos han descrito este período como una crisis de derechos humanos y de Estado de derecho, más que como mera “inestabilidad política”. La Encuesta Proética 2025 confirma la deslegitimación

institucional: Congreso, gobierno, Fiscalía, Poder Judicial y Policía son vistos como altamente corruptos, al tiempo que se normaliza la idea de que “si no pagas, las cosas no funcionan”. En este clima, una fracción importante de la población declara que aceptaría salidas no democráticas si “resuelven los problemas”, abriendo espacio a liderazgos autoritarios y a una cultura de mano dura contraria al ideario democrático.

Violencias y discriminaciones normalizadas

La cohesión social se erosiona por múltiples violencias que se superponen y se han vuelto cotidianas. La violencia de género alcanza niveles alarmantes: en 2024 se registraron 170 feminicidios, 10 de ellos de niñas y adolescentes, y más de 450 casos acumulados entre 2022 y 2024, según la Defensoría del Pueblo y el MIMP, además de violencia sexual y violencia familiar persistentes. Todo ello se combina con una carga desigual de cuidados que limita la autonomía económica y política de las mujeres, como documentan los informes de brechas de género del INEI. Paralelamente, el racismo estructural contra población andina, amazónica y afroperuana se expresa en insultos cotidianos, cobertura mediática estigmatizante y trato desigual del Estado; las mismas poblaciones que sufren racismo son las que tienen menor acceso a servicios y oportunidades. La xenofobia hacia personas migrantes venezolanas - hoy más de 1,66 millones en el país, con fuertes carencias en salud, educación y vivienda - y la discriminación hacia personas LGBTIQ+, personas con discapacidad y niñas, niños y adolescentes (NNA) expuestos a nuevas formas de explotación económica y simbólica en entornos digitales refuerzan un mensaje devastador: hay vidas que valen menos que otras. Estos patrones no son excepciones, sino mecanismos de orden social que socavan la dignidad, la pertenencia y la convivencia democrática.

Corrupción estructural y economías ilícitas

La corrupción tiene raíces históricas y atraviesa la vida diaria. Encuestas de percepción señalan que una proporción importante de personas reconoce haber pagado - o conocer a alguien que pagó - una coima en el último año, casi siempre sin denunciar por miedo o por desconfianza en las instituciones. La Encuesta Proética muestra que la corrupción y la delincuencia figuran de manera constante entre los principales problemas del país, que 8 de cada 10 peruanos consideran que la corrupción ha aumentado y alrededor del 86 % siente que afecta su vida cotidiana, sobre todo por su impacto en la economía familiar. En muchas zonas, esta normalización de la corrupción se articula con economías ilícitas - minería y tala ilegales, narcotráfico, tráfico de tierras - que se perciben como casi la única fuente de ingresos. Allí el Estado pierde autoridad, la ley se privatiza y la convivencia se organiza alrededor del miedo y de la lealtad a actores ilegales. La integridad pública deja de ser un tema sectorial para convertirse en condición básica de cualquier proyecto de cohesión y convivencia democrática.

Escuelas, espacios públicos, medios y participación juvenil: nudos críticos para la cohesión

Escuelas, espacios públicos y medios de comunicación podrían ser motores de encuentro y cultura cívica, pero hoy funcionan de modo fragmentado. Existen

experiencias como “Escuelas-Territorio”, que muestran el potencial de abrir los colegios al barrio y convertirlos en nodos de cuidado y organización comunitaria; sin embargo, la mayoría de instituciones educativas permanece amurallada y desconectada de su entorno social. Muchos barrios carecen de parques y plazas seguras y cuidadas, y el espacio público se percibe como inseguro o abandonado. Al mismo tiempo, los medios masivos tienden a amplificar mensajes de miedo, odio y sensacionalismo más que narrativas de diálogo, diversidad y convivencia democrática.

En este contexto, la participación juvenil es una energía poderosa pero mal canalizada. En el país viven más de tres millones de adolescentes, pero su participación efectiva en decisiones sigue siendo limitada. Aunque existen Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes (CCONNA), Municipios Escolares y estrategias como “Somos Pares”, numerosos estudios muestran que estos espacios son intermitentes, dependen de la voluntad de autoridades y casi no influyen en políticas ni presupuestos. Paradójicamente, adolescentes y jóvenes han sido protagonistas de las grandes movilizaciones por la democracia - como las del Bicentenario en 2020 y las protestas de 2022-2023 -, organizándose a través de redes sociales y construyendo identidades políticas generacionales. Al mismo tiempo, una fracción relevante expresa apertura a salidas autoritarias y ha sufrido represión directa en protestas, mientras el Estado avanza en responsabilizarlos penalmente sin ampliar sus derechos políticos. El mensaje subyacente es que se les considera más amenaza que ciudadanía en construcción, lo que deteriora el sentido de pertenencia y dificulta renovar el pacto democrático entre generaciones.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1: Fractura de la cohesión social por brechas territoriales e interseccionales en el ejercicio efectivo de derechos

La persistencia de brechas profundas entre ámbitos urbanos y rurales, entre territorios con alta presencia estatal y “zonas de baja densidad estatal” y entre grupos marcados por desigualdades de género, etnia, edad, discapacidad o condición migrante ha configurado ciudadanías de primera y de segunda, donde una parte de la población goza de derechos sustantivos mientras otra vive la igualdad ante la ley como una promesa lejana, alimentando resentimiento, desconfianza y conflicto.

Problema 2: Crisis de convivencia democrática y deslegitimación extrema de las instituciones del Estado

La combinación de instituciones percibidas como corruptas e ineficaces, respuestas represivas frente a la protesta, discursos estigmatizantes desde el poder y una creciente apertura ciudadana a soluciones de mano dura ha erosionado la confianza en la democracia realmente existente, ha debilitado la cultura de derechos y ha abierto espacio a liderazgos autoritarios que ponen en riesgo la convivencia democrática y el horizonte de reformas de largo plazo.

Problema 3: Violencias y discriminaciones estructurales (género, étnico-raciales, xenófobas y contra NNA) que rompen la dignidad y la pertenencia

Las diversas formas de violencia de género, racismo, xenofobia, LGBTIQ+fobia, discriminación hacia personas con discapacidad y explotación de niñas, niños y adolescentes en ámbitos físicos y digitales se han vuelto parte del funcionamiento cotidiano de la sociedad, enviando el mensaje de que ciertas personas valen menos que otras, lo que destruye la dignidad, debilita la pertenencia y socava los cimientos mismos de la cohesión social.

Problema 4: Participación social y política limitada, adultocéntrica y poco influyente, especialmente para adolescentes, jóvenes, mujeres y pueblos originarios

Los mecanismos formales de participación funcionan de manera intermitente y simbólica, dependen de la voluntad de autoridades y tienen escaso impacto real en las decisiones, mientras adolescentes, jóvenes, mujeres y pueblos originarios permanecen subrepresentados en los espacios de poder, de modo que quienes sufren con mayor intensidad las brechas sociales tienen poca capacidad de incidir en las políticas que definen sus vidas, alimentando desafección democrática y sensación de exclusión.

Problema 5: Cultura cotidiana del “todo vale”, incumplimiento de la ley y abandono del espacio público

La expansión de la informalidad, la normalización de prácticas corruptas y la degradación de calles, plazas y otros espacios colectivos han instalado una cultura del “sálvese quien pueda” en la que las normas se perciben como negociables, el Estado como distante o capturado y el espacio público como tierra de nadie, lo que erosiona la idea de bien común, debilita el respeto por los derechos ajenos y dificulta la construcción de una convivencia democrática basada en reglas compartidas.

3. VISIÓN AL 2040

Un solo país, muchas voces, la misma dignidad: Al 2040, el Perú será un país cohesionado desde su diversidad, donde nacer mujer, quechua, afro, amazónico, migrante, joven o con discapacidad no determine tus derechos. Un Estado íntegro y cercano garantizará seguridad sin miedo, justicia sin discriminación y participación real de juventudes y comunidades, hará de nuestra diversidad cultural, generacional y territorial nuestro orgullo y la fuerza que sostiene una convivencia democrática justa y segura.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS

N. º	Problema priorizado	Objetivo estratégico al 2031	ODS vinculados
1	Problema 1: Fractura de la cohesión social por brechas territoriales e interseccionales en el ejercicio efectivo de derechos	Objetivo 1. “Un solo país en derechos”: Reducir las brechas territoriales y socioeconómicas que fragmentan el país y niegan derechos básicos a millones de personas.	<ul style="list-style-type: none"> • ODS 1 - Fin de la pobreza • ODS 5 - Igualdad de género • ODS 10 - Reducción de las desigualdades • ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles • ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
2	Problema 2: Crisis de convivencia democrática y deslegitimación extrema de las instituciones del Estado	Objetivo 2. “Democracia que escucha y no dispara”: Recuperar la convivencia democrática, la cultura de paz y la confianza en las instituciones, con ciudadanía activa en todo el país.	<ul style="list-style-type: none"> • ODS 10 - Reducción de las desigualdades • ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas • ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
3	Problema 3: Violencias y discriminaciones estructurales (género, étnico-raciales, xenófobas y contra NNA) que rompen la dignidad y la pertenencia	<p>Objetivo 3. “Ni una vida menos, ni una persona menos”: Prevenir y erradicar la violencia de género y las múltiples discriminaciones, garantizando igualdad sustantiva para mujeres, niñas, adolescentes y diversidades.</p> <p>Proteger la vida, la salud y la dignidad de mujeres, niñas y adolescentes, en especial de quienes han sufrido violencia. Por ello, el Estado debe asegurar un acceso real, oportuno y seguro al aborto terapéutico cuando sea necesario para salvar la vida de</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ODS 3 - Salud y bienestar • ODS 5 - Igualdad de género • ODS 10 - Reducción de las desigualdades • ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas

		la gestante o evitar un daño grave y permanente a su salud, con consentimiento informado y atención integral. Asimismo, proponemos despenalizar la interrupción del embarazo en casos de violencia sexual y/o riesgo para la vida o la salud de la madre, para que ninguna víctima sea obligada a continuar un embarazo forzado, ni empujada a la clandestinidad, ni criminalizada; en su lugar, debe recibir protección, confidencialidad, acompañamiento médico y psicológico, y una atención que evite la revictimización.	
4	Problema 4: Participación social y política limitada, adultocéntrica y poco influyente, especialmente para adolescentes, jóvenes, mujeres y pueblos originarios	Objetivo 4. “La democracia también tiene rostro joven y diverso”: Garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía, autonomía y participación de juventudes, mujeres, pueblos indígenas y diversidades en la vida pública.	<ul style="list-style-type: none"> • ODS 4 - Educación de calidad • ODS 5 - Igualdad de género • ODS 10 - Reducción de las desigualdades • ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
5	Problema 5: Cultura cotidiana del “todo vale”, incumplimiento de la ley y abandono del espacio público	Objetivo 5. “Lo público es de todas y todos”: Recuperar y cuidar el espacio público como bien común y como lugar seguro, inclusivo y respetado por todas y todos.	<ul style="list-style-type: none"> • ODS 4 - Educación de calidad • ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles • ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas

5. INDICADORES

Objetivo política de	Indicadores (3 por objetivo)	Línea de base	Meta 2031
----------------------	------------------------------	---------------	-----------

Reducir las brechas territoriales y socioeconómicas que fragmentan el país y niegan derechos básicos a millones de personas.	1.1 Brecha de pobreza monetaria entre área rural y urbana (puntos porcentuales).	13,4 pp (pobreza rural 39,8% vs urbana 26,4%, 2023).	Reducir la brecha a ≤ 8 pp y que la pobreza rural sea ≤ 28 % al 2031.
	1.2 Brecha en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) promedio entre el 20% de distritos con menor IDH y el 20% con mayor IDH.	En 2024, IDH promedio quintil inferior: 0,41; IDH promedio quintil superior: 0,68. Brecha: 0,27 puntos de IDH.	Reducir la brecha a $\leq 0,20$ puntos de IDH al 2031, elevando el IDH promedio del quintil inferior al menos a 0,50.
	1.3 Porcentaje de población que vive en distritos de bajo desarrollo humano (IDH $< 0,50$).	En 2024, aproximadamente 11,5 % de la población nacional vive en distritos con IDH $< 0,50$.	Reducir esa proporción a ≤ 7 % al 2031, priorizando los distritos de sierra rural y Amazonía.
Recuperar la convivencia democrática, la cultura de paz y la confianza en las instituciones, con ciudadanía activa en todo el país.	2.1 Porcentaje de población que se declara satisfecha con la democracia.	8 % de satisfacción con la democracia (Latinobarómetro 2023).	Incrementar la satisfacción a ≥ 25 % al 2031.
	2.2 Porcentaje de población que considera la democracia como la mejor forma de gobierno.	44 % de apoyo a la democracia (Latinobarómetro 2024).	Elevar el apoyo a ≥ 60 % al 2031.
	2.3 Porcentaje de hogares donde al menos una persona participa en alguna organización o agrupación (junta vecinal, comité, club, comunidad campesina, etc.).	40,9 % de hogares con al menos un integrante en alguna organización (ENAH 2023).	Alcanzar 55 % de hogares con participación organizativa al 2031, con aumento mayor en regiones con baja participación actual.
Prevenir y erradicar la violencia de género y las múltiples discriminaciones, garantizando igualdad sustantiva para mujeres, niñas, adolescentes y diversidades.	3.1 Número anual de víctimas de feminicidio.	154 casos de feminicidio registrados a nivel nacional (2024).	Reducir a ≤ 80 casos anuales al 2031, con descenso sostenido cada año.
	3.2 Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años que han sufrido alguna vez violencia física por parte de esposo o compañero.	25,5 % de mujeres de 15-49 años (2024).	Reducir la prevalencia de violencia física de pareja a ≤ 15 % al 2031.
	3.3 Porcentaje de mujeres ocupadas con lengua materna indígena que trabajan en el sector informal.	90,8 % de mujeres con lengua materna indígena en empleo informal (2024).	Reducir la informalidad en este grupo a ≤ 75 % al 2031, con avances anuales verificables.

Garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía, autonomía y participación de adolescentes, mujeres, pueblos indígenas y diversidades en la vida pública.	4.1 Índice de representación de mujeres en cargos públicos de decisión política y pública (porcentaje promedio de mujeres en: Congreso, autoridades regionales y locales electas, y cargos directivos del Estado).	Promedio estimado 2023-2024: 25 %. Referencias: 37,7 % de congresistas son mujeres en el periodo 2021-2026; solo 5,5 % de autoridades regionales y locales electas en 2022 son mujeres; y alrededor de 30-34 % de cargos directivos del Estado están ocupados por mujeres.	Elevar el índice promedio a ≥ 40 % al 2031, alcanzando al menos 50 % de mujeres en el Congreso, 30 % de autoridades regionales y locales, y 45 % de mujeres en cargos directivos del Estado.
	4.2 Porcentaje de autoridades subnacionales electas (gobernadores/as regionales, alcaldes/as provinciales y distritales) que se autoidentifican como pertenecientes a pueblos indígenas u originarios o afroperuanos.	En los procesos 2006-2018, solo alrededor de 6 % de autoridades subnacionales electas pertenecían a un pueblo originario.	Alcanzar ≥ 15 % de autoridades subnacionales autoidentificadas como indígenas u originarias o afroperuanas al 2031, con distribución equilibrada entre regiones andinas, amazónicas y costa.
	4.3 Porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años que participa en alguna organización u asociación (social, comunitaria, cultural o política) reconocida.	En 2022, 5,79 % de jóvenes 15-29 participa en una organización o asociación; participación mayor en área rural (14,27 %) que en urbana (4,03 %).	Elevar la participación juvenil organizada a ≥ 15 % de jóvenes 15-29 al 2031, con incremento mayor en mujeres jóvenes, pueblos indígenas y diversidades sexuales.
Construir una cultura de respeto a la ley, a los derechos de las demás personas y al espacio público.	5.1 Porcentaje de instituciones educativas públicas de educación básica que implementan un Plan anual de formación en ciudadanía y convivencia democrática (incluye valores ciudadanos, respeto a normas y al espacio público, con al menos 3	0 % al 2024 bajo el estándar PLG , porque hoy no existe un plan nacional unificado ni un registro sistemático de planes anuales de ciudadanía y convivencia (las iniciativas son puntuales y no se miden de forma homogénea).	Alcanzar ≥ 70 % de instituciones educativas públicas con Plan Anual de Formación en Ciudadanía y Convivencia Democrática implementado y reportado al MINEDU al 2031 .

	actividades/proyectos anuales vinculados al entorno).		
	<p>5.2 Porcentaje de personas de 15 y más años que percibe que en su entorno “la mayoría respeta las normas básicas de convivencia (tránsito, colas, ruido, limpieza) y los derechos de los demás”.</p>	<p>La Encuesta nacional sobre acciones y valores para ser mejores peruanos (Proyecto Bicentenario - Ipsos) mostró que 1 de cada 3 encuestados considera que los peruanos no practicamos ningún valor, y que honestidad y respeto a los demás aparecen sobre todo como valores aspirados, no practicados. Sobre esta base, se estima que alrededor de 30 % de la población percibe práctica frecuente de valores como respeto a normas y derechos ajenos. La línea de base exacta deberá actualizarse con una encuesta nacional en 2026.</p>	<p>Incrementar a ≥ 55 % al 2031, con mejoras mayores en zonas urbanas populares, midiendo con una Encuesta nacional de cultura cívica y espacio público que se aplicará periódicamente.</p>
	<p>5.3 Porcentaje de municipalidades provinciales y distritales que cuentan con un Plan de Desarrollo Urbano (PDU) vigente que incluya gestión y protección de espacios públicos conforme a la Ley 31199 y un Plan de Activación del Espacio Público (PGAEP) vigente, que incluya mantenimiento, seguridad blanda, actividades culturales/deportivas/educativas</p>	<p>En 2022, solo 10,4 % de municipalidades contaba con PDU; 89,6 % no tenía este plan (RENAMU 2022, citado por Comex Perú).</p> <p>0 % al 2024 bajo el estándar PLG, ya que hoy no existe un PGAEP con estos componentes ni se reporta de forma sistemática en RENAMU.</p>	<p>Alcanzar ≥ 70 % de municipalidades provinciales y distritales con PDU vigente y Plan de Gestión y Activación del Espacio Público e implementado al 2031, con énfasis en ciudades intermedias y periferias urbanas.</p>

	y participación comunitaria, reportado a través de RENAMU.		
--	--	--	--

6. MEDIDAS

Objetivo de política	Medida	Descripción resumida
Un solo país en derechos. Reducir las brechas territoriales e interseccionales en el ejercicio efectivo de derechos.	1.1 Programa “Un solo país en derechos”	Intervenciones integrales en distritos de menor IDH y baja presencia estatal (sierra rural y Amazonía), articulando salud, educación, justicia, seguridad y protección social con participación de gobiernos regionales, municipalidades, comunidades y organizaciones locales, para garantizar el mismo piso de derechos en todo el territorio.
	1.2 Enfoque intercultural obligatorio en diseño e implementación de políticas y servicios públicos	Incorporación del enfoque intercultural obligatorio en el diseño e implementación de políticas y servicios públicos.
	1.3 Mapa nacional de cohesión social e igualdad territorial.	Sistema de información pública que cruza IDH, pobreza, violencia, participación y discriminación para priorizar recursos y proyectos; actualización anual su uso será obligatorio para programación presupuestal en todos los sectores.
	1.3 Red de comunidades y barrios que cuidan	Fortalecimiento de comunidades campesinas, rondas, juntas vecinales y ollas comunes como actores de cohesión social, con asistencia técnica, fondos concursables y articulación con municipios para proyectos de cuidado, cultura, vigilancia ciudadana y prevención de violencia.
Democracia que escucha y no dispara. Recuperar convivencia democrática, cultura de paz y confianza en instituciones.	2.1 Reforma “Seguridad con derechos”	Revisión integral de normas, protocolos y formación de PNP y FF.AA. para gestión democrática de la protesta, uso diferenciado de la fuerza y no discriminación, con observatorios ciudadanos y registro audiovisual obligatorio en operativos.
	2.2 Sistema nacional de escucha y diálogo y Observatorios ciudadanos de democracia local	Espacios de diálogo regionales y locales con grupos impulsores multiactor, facilitadores formados y mecanismos de alerta temprana, institucionalizando la metodología de encuentros de escucha como política de prevención de conflictos, con observatorios en regiones y grandes ciudades que midan satisfacción con servicios, confianza institucional y respeto a derechos, publicando reportes semestrales que anticipen conflictos, orienten decisiones y correcciones de política.

	2.3 Plan Nacional de verdad, justicia y reparación 2022-2023	Reconocimiento oficial y reparación integral a víctimas de la represión de protestas, con registro único, apoyo psicosocial, reparación económica y garantías de no repetición en línea con recomendaciones de la CIDH.
Ni una vida menos, ni una persona menos. Prevenir y erradicar violencias y discriminaciones estructurales.	3.1 Plan Nacional “País libre de violencia machista”	Estrategia nacional de prevención permanente de violencia de género: campañas masivas, transformación de masculinidades, redes comunitarias de cuidado y expansión de servicios especializados, coordinada por el MIMP con gobiernos regionales.
	3.2 Prevención y cuidados contra la violencia sexual	Para que ninguna mujer se vea empujada a decisiones desesperadas o a procedimientos inseguros, el eje central será la prevención: (i) educación sexual y reproductiva en la escuela, con enfoque formativo para una vivencia sana, responsable, que sume a los proyectos de vida adulta de los estudiantes; y (ii) servicios de salud sexual y reproductiva disponibles en todos los establecimientos de salud, con información clara, consejería, métodos anticonceptivos y atención oportuna. En este marco, se respetará la objeción de conciencia personal, pero será regulada de forma que no se convierta en una barrera de acceso.
	3.3 Sistema integrado de atención y justicia sin discriminación	Ventanillas únicas y rutas claras para víctimas de violencia de género, racismo, LGBTIQ+fobia y xenofobia, con estándares de tiempos de respuesta, patrocinio legal gratuito, protección de derechos de todas las parejas y familias, y monitoreo ciudadano del cumplimiento.
	3.4 Política Nacional contra el racismo y toda forma de discriminación	Marco legal y programático con sanciones efectivas, capacitación obligatoria del funcionariado, registro unificado de casos e indicadores por institución, más campañas que revaloricen identidades andinas, amazónicas y afroperuanas.
La democracia también tiene rostro joven y diverso. Garantizar ciudadanía, autonomía y participación efectiva de juventudes, mujeres, pueblos indígenas y diversidades.	4.1 Reforma política por una democracia paritaria e intercultural	Reforma política e institucional para lograr paridad sustantiva de mujeres en todos los cargos de decisión: reglas de paridad y alternancia en listas al Congreso y parlamentos regionales; metas y cuotas mínimas de mujeres en gobernaciones, alcaldías y regidurías; y lineamientos para que al menos 45 % de los cargos directivos del Estado sean ocupados por mujeres, con concursos meritocráticos y sanciones por incumplimiento (en coordinación con JNE, ONPE, MIMP y SERVIR).
	4.2 Fondo “Democracia en manos de mujeres y diversidades”	Fondo concursable para organizaciones de mujeres, pueblos indígenas, afroperuanos y personas LGBTIQ+ que impulsen proyectos de incidencia, defensa de derechos, observación electoral, control social y formación ciudadana en sus territorios.

Construir una cultura de respeto a la ley, a los derechos de las demás personas y al espacio público.	5.1 Programa “Escuela ciudadana”	Implementar en todas las instituciones educativas públicas de educación básica un Plan anual de formación en ciudadanía y convivencia democrática, con horas curriculares, proyectos de aprendizaje-servicio en el entorno, materiales pedagógicos, capacitación docente y sistemas de reporte al MINEDU sobre las actividades realizadas.
	5.2 Campaña nacional “Perú respeta”	Desarrollar una campaña permanente de cultura ciudadana que visibilice y transforme conductas cotidianas de “todo vale” (tránsito, colas, ruido, limpieza, trato digno), usando medios masivos, redes sociales, intervenciones urbanas y trabajo comunitario, con un fondo público concursable para financiamiento de proyectos innovadores, en alianza con municipios, sociedad civil y sector privado, con mediciones periódicas de cambios de percepción y conducta.
	5.3 Programa “Espacios que educan”	Crear un programa nacional de cofinanciamiento y asistencia técnica para que municipalidades provinciales y distritales elaboren e implementen Planes de Desarrollo Urbano y Planes de gestión y activación del espacio público, incorporando mantenimiento, seguridad ciudadana “blanda” ¹ , actividades culturales/deportivas y participación comunitaria, priorizando ciudades intermedias y periferias urbanas.

¹ “Seguridad ciudadana blanda” es una forma coloquial de nombrar **todas las acciones de prevención y convivencia** que no son policía armada ni más castigo.

Suele incluir cosas como: i) buena iluminación, parques mantenidos, espacios públicos vivos, ii) cámaras, señalización, cruces peatonales, ciclovías; iii) mediadores y serenazgo comunitario (no represivo); iv) actividades culturales, deportivas y de encuentro vecinal; v) educación cívica y campañas de respeto a normas. La idea es que el barrio se vuelve más seguro porque está cuidado y habitado por la comunidad, no solo porque haya más policías.

Cultura, arte y deportes como espacios de encuentro, convivencia e identidad

1. DIAGNÓSTICO

La evidencia internacional muestra que artes, cultura, actividad física y deporte son determinantes de bienestar, salud mental y cohesión social, no “accesorios”. La OMS Europa, a partir de miles de estudios, concluye que la participación artística contribuye a prevenir y manejar enfermedades y fortalece vínculos comunitarios (Fancourt & Finn, 2019). La OMS también advierte que la inactividad física eleva el riesgo de enfermedades no transmisibles y llama a políticas nacionales de entorno activo (WHO). Para Primero la Gente, esto significa entender cultura, arte y deporte como infraestructura social para reconstruir confianza, pertenencia y reglas de convivencia en espacios públicos, con prioridad en juventudes, mujeres, ruralidad, pueblos indígenas y personas con discapacidad.

Participación cultural y brechas

El acceso cultural en el Perú se comporta como un servicio profundamente desigual. La ENL 2022 muestra que la lectura de libros en adultos alfabetos casi duplica en estratos altos frente a ámbitos rurales, y es claramente menor entre hablantes de lenguas indígenas y personas con discapacidad (INEI, 2022). La distancia territorial, el ingreso, la lengua y la accesibilidad siguen definiendo quién participa. Esto es crítico para la convivencia e identidad: donde no llegan libros, bibliotecas, programación artística o espacios culturales pertinentes, se debilitan el encuentro cotidiano, el diálogo y el orgullo local.

La vida cultural comunitaria existe, pero la oferta formativa y diversa está concentrada. En 2018, tres de cada cuatro personas de 14+ asistieron a algún servicio cultural, sobre todo festivales locales, cine y actividades tradicionales, mientras el acceso a bibliotecas, salas de lectura, galerías y museos se mantiene muy bajo y con brechas urbano-rurales pronunciadas (INEI, 2019). El problema no es “falta de cultura”, sino falta de acceso equitativo y sostenido a bienes y servicios que construyen ciudadanía cultural en todo el territorio. Al mismo tiempo, el reconocimiento de más de 700 Puntos de Cultura muestra que existe un tejido cultural comunitario potente que podría ser columna vertebral de una política de cultura viva territorial (Ministerio de Cultura, Infocultura).

Infraestructura cultural y brecha territorial

La infraestructura cultural básica está fuertemente concentrada. Solo una parte de los gobiernos locales cuenta con bibliotecas públicas municipales, dejando a amplios sectores sin un equipamiento clave para lectura, acceso digital y actividades comunitarias (Biblioteca Nacional del Perú). Los museos administrados por el Ministerio de Cultura se ubican sobre todo en Lima y algunas capitales regionales, con evidencia de demanda pero también de centralización (Infocultura). La experiencia de redes como los Parques Biblioteca de Medellín muestra que equipamientos culturales

bien ubicados y programados pueden transformar territorios vulnerables. En el Perú, el nudo estructural no es solo la falta de obras, sino la ausencia de una lógica que piense cultura como servicio público territorial cercano - infraestructura + programación + gestión comunitaria - y no solo como evento o patrimonio desconectado de la vida diaria.

Deporte, actividad física y brechas de acceso

En deporte y actividad física, el país enfrenta baja regularidad y desigualdades marcadas. La encuesta del IPD (2021) indica que poco más de la mitad de la población declara practicar actividad física, con brechas claras: los hombres practican mucho más que las mujeres; los jóvenes más que las personas mayores; y las personas con discapacidad enfrentan mayores obstáculos de acceso y requieren oferta adaptada. La mayoría se ejercita “por su cuenta”, sin acompañamiento ni estructura comunitaria. A nivel global, la OMS señala que la inactividad física adolescente es masiva, especialmente en mujeres, anticipando una carga futura de enfermedad y problemas de salud mental (WHO, 2019).

Todo esto implica que la política deportiva no puede limitarse a torneos puntuales: requiere intervenir en escuela, barrio y espacio público, asegurando seguridad, iluminación, espacios mixtos, clubes y ligas accesibles y referentes cercanos, con enfoque de género y discapacidad. De lo contrario, el sistema de salud asumirá los costos de las enfermedades crónicas y se perderá un mecanismo clave de prevención de violencias y construcción de comunidad. Experiencias como la campaña “This Girl Can” en Inglaterra demuestran que políticas comunicacionales y comunitarias bien diseñadas pueden reducir barreras culturales y aumentar la confianza de las mujeres para ser activas (IWG/Sport England, 2025).

Convivencia, discriminación e identidad

La discriminación étnico-racial, cultural y lingüística sigue siendo una barrera estructural para el uso del espacio público y el acceso a servicios culturales y deportivos. Los registros de “Alerta contra el Racismo” muestran un aumento sostenido de denuncias y las encuestas de percepción indican que una proporción muy alta de personas declara haber sufrido discriminación (Agencia Andina; MINCUL). La Política de Transversalización del Enfoque Intercultural recuerda la existencia de decenas de lenguas indígenas y millones de hablantes, y la necesidad de servicios pertinentes y sin trato discriminatorio. Para pueblos indígenas, población afrodescendiente, migrantes internos y personas con discapacidad, el racismo y la falta de pertinencia cultural erosionan la convivencia y limitan la ciudadanía cultural y deportiva. Por eso, cultura y deporte deben funcionar también como políticas antidiscriminatorias, asegurando representación, acceso, trato digno, uso de lenguas y reconocimiento de prácticas locales y cultura viva comunitaria.

Gestión pública, gobernanza e inversión efectiva

La gestión de cultura y deporte está fragmentada entre sectores y niveles de gobierno, con información dispersa y capacidades desiguales. MINCUL, IPD, MINEDU, regiones y municipios actúan sin estándares comunes ni sistemas integrados que permitan

cruzar demanda, oferta e impacto en convivencia. Aunque el presupuesto cultural ha crecido y la ejecución sectorial alcanza niveles altos, ello no se traduce automáticamente en redes territoriales sostenidas ni en programación estable cerca de la gente. El cuello de botella es de gobernanza: falta una “mirada país” y mecanismos de coordinación que conviertan recursos en equipamientos y programas articulados a escuelas, barrios y organizaciones comunitarias, de modo que cultura, arte y deporte operen como infraestructura social para la convivencia democrática y no como políticas marginales.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1: Brecha territorial y socioeconómica de acceso a cultura/arte/deporte

El acceso real a cultura, arte y deporte sigue dependiendo en gran medida del territorio y del nivel socioeconómico, lo que se traduce en que amplios sectores de la población, especialmente en ámbitos rurales y periferias urbanas, carecen de equipamientos y oferta mínima sostenida, ven restringido su “derecho al encuentro” y enfrentan mayores obstáculos para participar en actividades que fortalecen vínculos, expresión, identidad y salud.

Problema 2: Participación cultural baja y desigual en prácticas que construyen ciudadanía e identidad (lectura, bibliotecas, artes, museos)

La participación cultural está concentrada en ciertos estratos y territorios, y es particularmente baja en aquellos consumos formativos que fomentan lectura, pensamiento crítico, creatividad e identidad compartida, de modo que las brechas por ruralidad, lengua nativa, discapacidad y nivel socioeconómico debilitan el capital cultural común y limitan la posibilidad de que escuelas, bibliotecas, museos y espacios artísticos funcionen como plataformas de ciudadanía democrática.

Problema 3: Sedentarismo y desigualdad en práctica deportiva/actividad física (mujeres, personas con discapacidad, edad y territorio)

La actividad física y el deporte no se garantizan como derecho ni como hábito cotidiano y presentan barreras significativas vinculadas a género, edad, discapacidad y entorno, de manera que las mujeres, las personas con discapacidad, grupos de mayor edad y quienes viven en entornos inseguros o con poca infraestructura cercana encuentran más dificultades para mantenerse activos, con impactos negativos en salud, bienestar, rendimiento educativo y cohesión social.

Problema 4: Discriminación étnico-racial y exclusión simbólica que rompen convivencia e impiden el acceso a servicios culturales/deportivos

El racismo, la discriminación y la violencia simbólica basadas en identidad étnico-racial, cultural, lingüística, migratoria o en condición de discapacidad siguen limitando el uso del espacio público, la confianza y el acceso pleno a servicios culturales y deportivos, de modo que las personas y comunidades más afectadas ven

restringida su participación, su representación y su derecho a vivir su identidad en igualdad de dignidad.

Problema 5: Gobernanza y gestión pública fragmentada (sectores y niveles de gobierno), con baja capacidad de información, planificación y articulación territorial

La existencia de múltiples actores responsables de cultura y deporte, sin mecanismos robustos de coordinación, información integrada y estándares compartidos, conduce a políticas y programas dispersos, con baja capilaridad territorial y escasa continuidad, de modo que los recursos disponibles no se traducen sistemáticamente en redes de infraestructura y programación cercanas a la ciudadanía ni en estrategias sostenidas de convivencia, identidad y bienestar.

3. VISIÓN AL 2040

Un Perú que se encuentra: cultura, arte y deporte para todos, cerca de casa y con orgullo intercultural. Al 2040, cada niña, niño, joven, familia y comunidad tendrá oferta artística, cultural permanente y accesible (cultura viva, bibliotecas, festivales, teatro, cine, museos y talleres) y espacios deportivos seguros e inclusivos. La cultura será motor de desarrollo humano y económico, la diversidad será orgullo compartido y el racismo retrocederá. Sin censura ni clientelismo, el Estado y la comunidad harán de la cultura, el arte y el deporte la infraestructura social de la convivencia. Con una rectoría fuerte y gestión local, el patrimonio tendrá uso social, la creatividad generará trabajo digno.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS

N°	Problema priorizado	Objetivo estratégico al 2031	ODS vinculados
1	Brecha territorial y socioeconómica de acceso a cultura/arte/deporte	Acceso territorial a oferta cultural y deportiva: Incrementar el acceso y ampliar una red de espacios culturales, artísticos y deportivos con programación regular, horarios extendidos y servicios accesibles para niñas, niños, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad, con énfasis en distritos rurales y periferias urbanas.	ODS 1 - Fin de la pobreza ODS 5 - Igualdad de género ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
2	Participación cultural baja y desigual en prácticas que construyen ciudadanía e identidad (lectura, bibliotecas, artes, museos)	Cultura viva y ciudadanía: más participación, lectura y práctica artística Elevar la participación cultural priorizando circuitos de cultura viva, arte comunitario, Perú Lee y formación artística, reduciendo brechas por ruralidad, pobreza y lengua, con programación pertinente e intercultural.	ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
3	Sedentarismo y desigualdad en práctica deportiva/actividad física (mujeres, personas con discapacidad, edad y territorio)	Deporte y actividad física como salud y convivencia: Incrementar la práctica regular de actividad física y deporte comunitario y escolar, cerrando brechas de discapacidad, género y mediante oferta pública cercana (escuelas, ligas barriales, academia comunitaria), con infraestructura segura y uso intensivo, con prioridad en niñez, adolescencia y mujeres.	ODS 3 - Salud y bienestar ODS 5 - Igualdad de género ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
4	Discriminación étnico-racial y exclusión simbólica que rompen convivencia e impiden el acceso a servicios culturales/deportivo	Identidad compartida sin discriminación: servicios culturalmente pertinentes: Reducir el racismo, la discriminación, la violencia y barreras de trato en los servicios, espacios culturales y deportivos, asegurando pertinencia intercultural y lingüística, accesibilidad universal y acciones preventivas que fortalezcan convivencia, orgullo local y respeto.	ODS 4 - Educación de calidad ODS 5 - Igualdad de género ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas

5	Gobernanza y gestión pública fragmentada (sectores y niveles de gobierno), con baja capacidad de información, planificación y articulación territorial	Gestión pública que funciona (resultados, transparencia, comunidad, estándares de servicio y patrimonio con uso social): Fortalecer la gobernanza, articulación intergubernamental y transparencia del gasto para más inversión y garantizar servicios de calidad en espacios culturales y deportivos (modelo centrado en el usuario y comunidad), certificación de condiciones básicas, mantenimiento, y puesta en valor del patrimonio con uso comunitario.	ODS 4 - Educación de calidad ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
---	--	--	---

5. INDICADORES

Objetivo de política	Indicadores (3 por objetivo)	Línea de base	Meta 2031 (SMART)
Ampliar el acceso territorial a oferta cultural, artística y deportiva de cercanía (barrios, centros poblados y periferias).	1.1 % de gobiernos locales con al menos 1 biblioteca pública municipal operativa.	27.3% (512 de 1,874 municipalidades; último dato disponible).	50% de municipalidades con biblioteca pública municipal operativa
	1.2 % de población rural (14+) que accede al menos a 1 servicio cultural anual (proxy de acceso territorial).	Rural: 4.8% de asistencia a cine (2018, último dato disponible).	≥ 15% de población rural (14+) accede al menos a 1 servicio cultural anual
	1.3 % de distritos priorizados que cuentan con al menos 1 “Espacio de Encuentro” (cultural y/o deportivo) con programación semanal y accesibilidad (rampas/baños/horarios, etc.).	2024: 0 (estándar no existe).	70% de distritos priorizados con al menos 1 espacio certificado y con programación semanal
Elevar la participación cultural y artística (lectura, bibliotecas, prácticas artísticas) reduciendo brechas por territorio, ingresos, lengua y discapacidad.	2.1 % de la población (18-64, alfabeta) que leyó al menos 1 libro en los últimos 12 meses.	47.3% (2022, último dato disponible).	60%
	2.2 % de población (14+) que asistió a biblioteca o sala de lectura al menos una vez en el año.	6.5% (2018, último dato disponible).	15%
	2.3 N.º de organizaciones “Puntos de Cultura” activas (con programación anual demostrable).	707 (2019-2023, último dato disponible).	1,500 puntos de Cultura activos

Incrementar la práctica regular de actividad física y deporte comunitario y escolar, cerrando brechas de género, edad y discapacidad.	3.1 % de la población que practica actividad física/deporte.	52.4% (2021, último dato disponible).	65%
	3.2 % de mujeres que practican actividad física/deporte.	41.3% (2021, último dato disponible).	55%
	3.3 % de personas con discapacidad que practican actividad física/deporte.	31.5% (2021, último dato disponible).	45%
Reducir discriminación y barreras de pertinencia cultural y lingüística en el acceso a servicios culturales y deportivos, fortaleciendo identidad compartida y convivencia.	4.1 N.º anual de reportes por discriminación étnico-racial registrados en canales oficiales (Alerta contra el Racismo).	284 (2024).	Incremento progresivo en el número de reportes registrados en canales oficiales; y reducción verificable de estas incidencia de estas ocurrencias a nivel nacional (por determinar)
	4.2 % de reportes atendidos con orientación/derivación efectiva dentro de 30 días (calidad de respuesta pública).	2024: por levantar (LB oficial a construir con MINCUL).	≥ 90% de reportes atendidos en ≤30 días
	4.3 % de población con lengua materna indígena (18-64, alfabeta) que leyó al menos 1 libro en los últimos 12 meses.	33.1% (2022, último dato disponible).	45%
Fortalecer la gobernanza y la inversión pública total (Estado en su conjunto) para asegurar oferta cultural y deportiva sostenida, con transparencia, programación y resultados medibles en todo el territorio.	5.1 % del Presupuesto público total (PIM) asignado a la función “Cultura y Deporte” (todos los pliegos y niveles de gobierno).	2024: por levantar (MEF - Consulta Amigable / Transparencia Económica).	Aumentar en +0.20 pp la participación de la Función Cultura y Deporte en el presupuesto público tota (respecto a la LB 2024)
	5.2 Ejecución anual del gasto público total en la función “Cultura y Deporte” (Devengado / PIM, %).	2024: por levantar (MEF - Consulta Amigable / Transparencia Económica).	≥ 95% de ejecución anual sostenida 2026-2031
	5.3 % del gasto total de la Función “Cultura y Deporte” destinado a inversión en infraestructura cultural y deportiva (Genérica 6: Adquisición de Activos No Financieros, %).	2024: por levantar (MEF - Consulta Amigable / Transparencia Económica).	≥ 30% del gasto de la función destinado a inversión al 2031, con tendencia creciente anual

6. MEDIDAS

Objetivo	Denominación de la medida	Descripción de la medida
Ampliar el acceso territorial a oferta cultural, artística y deportiva de cercanía	Red “Espacios de encuentro”	Implementar una red de espacios de cercanía (barrios, centros poblados, periferias) que integren cultura + deporte : infraestructura mínima, seguridad, accesibilidad universal y programación semanal . Priorización territorial con mapa de brechas y cofinanciamiento GN-GORE-municipios.
	Biblioteca viva municipal	Programa para crear/recuperar bibliotecas municipales con estándares básicos (colección, conectividad, mediación lectora, accesibilidad) y programación (clubes de lectura, talleres, cineforo, apoyo escolar), articulado a <i>Perú Lee</i> y escuelas.
	Infraestructura con vida: canchas y cultura seguras	Recuperación y activación de los/as canchas y espacios públicos con iluminación, mantenimiento, señalización y uso programado (ligas barriales, recreación, talleres artísticos y eventos comunitarios), reduciendo “infraestructura vacía”.
Elevar la participación cultural y artística reduciendo brechas por territorio, ingresos, lengua y discapacidad	Perú Lee 2.0	Relanzamiento de lectura como política de ciudadanía: mediadores, bibliotecas itinerantes y digitales, enfoque rural y lenguas originarias, alianzas con municipios, escuelas y Puntos de cultura; metas por territorio y población prioritaria.
	Circuitos de cultura viva	Financiar y articular circuitos territoriales (festivales, rutas culturales, ferias, talleres) liderados por organizaciones comunitarias y gobiernos locales, con programación anual, movilidad de elencos y participación juvenil.
	Activando cultura: Arte comunitario	Programa de activación cultural en barrios y comunidades (música, danza, muralismo, artes escénicas) con enfoque de convivencia, prevención de violencia y participación intergeneracional; incluye accesibilidad para discapacidad y pertinencia intercultural.
Incrementar la práctica regular de actividad física y deporte comunitario y escolar, cerrando brechas de género, edad y discapacidad	Barrio activo: ligas y escuelas deportivas comunitarias	Escuelas deportivas de base y ligas barriales con horarios protegidos, entrenadores comunitarios certificados y uso intensivo de infraestructura; prioridad en adolescencia y juventudes; articulación con seguridad ciudadana para entornos seguros.
	Escuela activa: educación física y deporte escolar con continuidad	Fortalecer educación física y deporte escolar con enfoque de hábitos (regularidad) y convivencia: competencias locales, rutas de talento, y articulación MINEDU-IPD-municipios para uso compartido de espacios y equipamiento.
	Deporte para todas y todos (mujeres y discapacidad)	Paquete de reducción de brechas: oferta adaptada (deporte inclusivo), entrenadores con enfoque de género/discapacidad, infraestructura accesible y campañas de motivación comunitaria; metas explícitas para participación femenina y de personas con discapacidad.

Reducir discriminación y barreras de pertinencia cultural y lingüística en el acceso a servicios culturales y deportivos	Cero racismo en el servicio público cultural y deportivo	Estándares obligatorios de trato digno y no discriminación en espacios culturales/deportivos (protocolos, señalética, canales de queja, sanción/derivación), con capacitación y monitoreo; incluye compromisos de atención en plazos.
	Ruta 30 días: atención efectiva de reportes de discriminación	Fortalecer la respuesta a reportes (orientación, derivación y seguimiento) con meta de atención en ≤30 días, trazabilidad digital y articulación intersectorial (Defensoría/justicia/servicios).
	Servicios pertinentes: lengua, identidad y accesibilidad	Implementar pertinencia intercultural y lingüística (información y mediación cultural en lenguas, programación representativa) y accesibilidad universal (discapacidad) en la oferta cultural y deportiva priorizada por territorio.
Fortalecer la gobernanza y la inversión pública total para asegurar oferta sostenida, transparencia y resultados medibles	Estándar “Servicio de Calidad” para espacios culturales y deportivos	Definir y aplicar un estándar nacional de calidad (centrado en usuario/comunidad): programación, accesibilidad, seguridad, mantenimiento, gestión de públicos/usuarios, y certificación de condiciones básicas; financiamiento condicionado al cumplimiento.
	Mapa país (catastro georreferenciado + programación)	Construir un catastro público georreferenciado (equipamientos culturales y deportivos, estado, accesibilidad, programación, inversión) para priorizar brechas, evitar duplicidades y monitorear resultados por región/municipio.
	Inversión inteligente: presupuesto público total con enfoque territorial	Orientar el presupuesto público (todos los niveles) de la función Cultura y Deporte a brechas priorizadas, incrementando inversión donde hay “desiertos” y asegurando sostenibilidad (mantenimiento + programación). Incluye seguimiento público de ejecución y resultados.
Medidas transversales a los objetivos	Economía creativa que da trabajo digno	Encadenamiento productivo de industrias culturales y creativas: líneas concursables con ProInnovate/Produce, laboratorios creativos regionales y marca/ferias tipo Ruraq Maki (físico + digital) para valor agregado y empleo cultural formal.
	Museos y Memoria con uso social	Desarrollo museístico con mediación cultural, articulación escuela-museo, accesibilidad y programación territorial; uso social del patrimonio y memoria como herramienta de identidad compartida y convivencia democrática.
	Portadores del saber: orgullo y transmisión intergeneracional	Programa integral para reconocer, proteger y activar a portadores/as del saber (artes, oficios, tradiciones) con escuelas/talleres comunitarios, pago por docencia cultural, y circuitos regionales de transmisión en clave intercultural.

ECONOMÍA PARA INCLUIR

Desarrollo económico sostenible con igualdad de oportunidades

Promoción de inversión privada competitiva con compromiso ambiental y social: motores económicos actuales

1. DIAGNÓSTICO

Entre la caída del régimen de Fujimori y el año 2013, la inversión privada en el Perú experimentó una etapa de expansión sostenida. Este período estuvo marcado por estabilidad macroeconómica y política, reglas fiscales claras, apertura comercial y un entorno favorable para la inversión, así como por el auge de los precios internacionales de los minerales. Este dinamismo permitió ampliar la capacidad productiva, sostener el crecimiento de las exportaciones y generar empleo, aunque también profundizó la dependencia de sectores primarios.

Desde 2014, la inversión privada entró en una fase de desaceleración estructural que no ha logrado revertirse. El fin del superciclo de los commodities, la culminación de grandes proyectos mineros, el aumento de los conflictos sociales y una creciente incertidumbre política e institucional detuvieron el aumento de inversión anual. En conjunto, el balance de las últimas dos décadas muestra que el Perú pasó de un ciclo de fuerte atracción de inversión privada a una situación de relativo estancamiento, limitando el crecimiento potencial, la diversificación productiva y la generación de empleo de calidad.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1. Inestabilidad política, inseguridad jurídica e incertidumbre regulatoria

En los últimos años, el Perú ha experimentado una elevada rotación de autoridades, confrontación entre poderes del Estado y cambios frecuentes en prioridades de política pública. Esta inestabilidad ha debilitado la confianza de los inversionistas y reducido la predictibilidad del entorno institucional, factor clave para decisiones de inversión de mediano y largo plazo. Las modificaciones normativas frecuentes, interpretaciones discrecionales de regulaciones y demoras en permisos y autorizaciones han incrementado la percepción de inseguridad jurídica. La ausencia de consensos mínimos sobre reglas económicas y la percepción de riesgo político elevan el costo del capital y llevan a la postergación o cancelación de proyectos.

Problema 2. Grandes proyectos paralizados por conflictividad social

La expansión de proyectos de inversión, especialmente en sectores extractivos y de infraestructura, enfrenta una creciente conflictividad social vinculada a problemas de diálogo, distribución de beneficios y percepción de impactos ambientales y sociales. Esto no solo afecta proyectos específicos, sino que envía señales negativas al conjunto del sistema de inversión privada. Solamente en inversión minera, el Perú cuenta con un portafolio de proyectos de inversión paralizados o postergados por aproximadamente US\$ 30 000 millones, desperdiciando su capacidad a insertarse plenamente en las nuevas cadenas de valor vinculadas a la transición energética mundial.

Problema 3. Baja productividad por falta de infraestructura, tecnología y recurso humano calificado

La baja productividad derivada de las brechas en infraestructura, la limitada adopción de tecnología y la escasez de recurso humano calificado tiene un impacto directo y negativo sobre la inversión privada en el Perú. La insuficiencia de infraestructura

productiva y logística eleva los costos de transporte, energía y conectividad, reduciendo la rentabilidad esperada de los proyectos, especialmente en regiones fuera de los principales corredores económicos. A ello se suma la baja incorporación de tecnologías y procesos innovadores, que limita la eficiencia empresarial y la capacidad de competir en mercados cada vez más exigentes. Finalmente, la falta de capital humano con formación técnica y especializada restringe la expansión de actividades de mayor valor agregado y desalienta inversiones en sectores más sofisticados, orientando la inversión privada hacia actividades de baja productividad y corto plazo, en detrimento del crecimiento sostenible y la diversificación económica.

Problema 4. Guerra comercial y retorno del proteccionismo en el comercio internacional

La situación de las exportaciones en el Perú se caracteriza por un alto nivel de concentración en productos primarios, especialmente minerales metálicos como el cobre, el oro y el zinc, que explican la mayor parte del valor exportado. Este patrón ha permitido sostener ingresos externos y estabilidad macroeconómica, pero también ha generado una fuerte dependencia de los precios internacionales y una elevada vulnerabilidad frente a choques externos, como la desaceleración de China, la volatilidad de los mercados financieros o las tensiones geopolíticas. Si bien las exportaciones no tradicionales - en particular la agroexportación - han mostrado un crecimiento importante en las últimas dos décadas, su peso aún es insuficiente para modificar de manera estructural la matriz exportadora ni compensar la alta exposición a los ciclos de los commodities.

Al mismo tiempo, las exportaciones peruanas presentan limitaciones en términos de diversificación productiva, valor agregado e inclusión territorial. La mayor parte de los beneficios del comercio exterior se concentra en pocas regiones y en grandes empresas, mientras que las pequeñas y medianas unidades productivas, así como amplios territorios de la sierra y la Amazonía, permanecen al margen de los mercados internacionales. A ello se suman brechas en infraestructura logística, costos elevados, limitada innovación y crecientes exigencias internacionales en materia ambiental y social. En conjunto, el desafío central no es solo exportar más, sino exportar mejor, avanzando hacia una estructura más diversificada, sostenible e inclusiva que contribuya de manera efectiva al desarrollo productivo y a la generación de empleo de calidad.

En dicho contexto, la intensificación de la guerra comercial entre Estados Unidos, China y Europa, junto con el retorno del proteccionismo en el comercio internacional, puede tener efectos relevantes sobre la inversión en el Perú al aumentar la volatilidad de los mercados, limitar el acceso a mercados externos, alterar las cadenas globales de suministro y generar mayor incertidumbre para los inversionistas. Las tensiones comerciales, los aranceles y las políticas industriales defensivas en las principales economías pueden reducir la demanda externa, afectar los precios de los commodities y modificar las decisiones de localización de inversiones, especialmente en sectores orientados a la exportación.

Problema 5. Una recuperación lenta de los sectores proveedores de empleo

En Perú, más de la mitad del empleo formal está concentrado en los sectores de la agricultura/pesca, manufactura, construcción, turismo y comercio. Tras el impacto del COVID-19, la recuperación de los principales sectores proveedores de empleo en el Perú ha sido **lenta y desigual**, sin lograr consolidar una senda sostenida de crecimiento ni de generación de empleo formal. Luego de la fuerte contracción de 2020 - cuando sectores como construcción y manufactura cayeron alrededor de **-13 %**, comercio cerca de **-7 %** y turismo más de **-70 % en actividad** -, el rebote de 2021 fue

significativo pero transitorio (construcción creció cerca de **+30 %**, comercio alrededor de **+17 %** y manufactura **+13 %**). Sin embargo, entre **2022 y 2024** el crecimiento se desaceleró marcadamente: la manufactura registró tasas cercanas a **0-1 %**, la construcción mostró crecimiento bajo o negativo en algunos años, el comercio avanzó a ritmos moderados alineados al débil consumo interno, y el turismo en 2023 aún operaba **20-25 % por debajo** de los niveles pre pandemia. En términos de empleo, si bien se recuperó el número total de ocupados, el empleo formal creció de manera limitada y persistió una alta informalidad, especialmente en comercio, agricultura y construcción, evidenciando que la recuperación post-COVID no ha sido suficiente para recomponer de manera robusta la capacidad de estos sectores de generar empleo sostenible y de calidad.

3. VISIÓN AL 2040

Nuestra estrategia de fomento de la inversión privada a mediano plazo tendrá como primer objetivo consolidar y dinamizar los motores económicos actuales (minería, comercio, agroexportación, construcción, turismo, etc.). Para ello, se buscará restablecer la predictibilidad y la confianza mediante un equilibrio efectivo de poderes y un marco institucional estable que garantice el respeto irrestricto a los contratos, la no expropiación sin compensación conforme a ley y la estabilidad de las reglas económicas y regulatorias. Sobre esta base, se impulsará una gobernanza territorial de la inversión que permita destrabar grandes proyectos, articular al Estado, las empresas y las comunidades, prevenir conflictos sociales y acelerar el desarrollo en las zonas de influencia, aprovechando de manera sostenible oportunidades estratégicas como la transición energética y la creciente demanda global de minerales críticos, promoviendo además el desarrollo de industrias de transformación en el país. Paralelamente, se elevará la productividad y se reducirá la informalidad mediante inversiones en infraestructura, capital humano, innovación y articulación productiva, con el objetivo de atraer inversión privada de mayor calidad, generar empleo formal y sentar las bases de un crecimiento sostenido, inclusivo y competitivo en el mediano y largo plazo.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS

N°	PROBLEMA	OBJETIVO	ODS VINCULADOS
1	Inestabilidad política, inseguridad jurídica e incertidumbre regulatoria	<p>Restablecer la predictibilidad para actores económicos a través de la recuperación del equilibrio de poderes</p> <p>Garantizar un entorno político e institucional estable, con reglas económicas claras y consensos básicos entre los poderes del Estado, que reduzca la percepción de riesgo político y permita a los inversionistas tomar decisiones de mediano y largo plazo con mayor certidumbre. En este sentido, asegurar el respeto a los contratos en el marco de la ley, la no expropiación sin compensación conforme a ley y la estabilidad de las reglas regulatorias, promoviendo un entorno de inversión basado en normas claras, coherentes y previsibles que incentive la inversión nueva y la reinversión de utilidades.</p>	ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
2	Grandes proyectos paralizados por conflictividad social	<p>Fomentar y destrabar grandes proyectos a través una gobernanza territorial efectiva y cumplimiento de compromisos</p> <p>Implementar un modelo de gobernanza territorial de la inversión que desde sus fases tempranas articule al Estado, empresas y comunidades, prevenga conflictos sociales acelerando desarrollo en áreas de influencia de grandes proyectos, destrabe nuevas inversiones - incluido el portafolio minero - y permita aprovechar de manera sostenible oportunidades estratégicas como la transición energética y la creciente demanda global de minerales críticos.</p>	<p>ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico</p> <p>ODS 9 - Industria, innovación e infraestructuras</p> <p>ODS 12 - Producción y consumo responsables</p> <p>ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas</p>
3	Baja productividad por falta de infraestructura, tecnología y	<p>Elevar la productividad y reducir la informalidad mediante una mayor articulación productiva e inversión en capacidades.</p> <p>Atacar de manera estructural las principales limitaciones que frenan el crecimiento sostenible y la competitividad del Perú. Este objetivo apunta a cerrar brechas en infraestructura económica y logística, fortalecer el capital humano mediante una educación técnica y superior alineada a las demandas productivas, y promover la</p>	<p>ODS 4 - Educación de calidad</p> <p>ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico</p> <p>ODS 9 - Industria, innovación e infraestructuras</p>

	recurso humano calificado	adopción tecnológica y la innovación en empresas de todos los tamaños. Al mejorar la eficiencia del trabajo y del capital, se busca incrementar el valor agregado de la producción nacional, atraer inversión privada de mayor calidad, generar empleo formal y sentar las bases de un crecimiento inclusivo y sostenido en el mediano y largo plazo.	
4	Guerra comercial y retorno del proteccionismo en el comercio internacional	<p>Defender los intereses nacionales dentro de la recomposición del comercio internacional y promover un modelo exportador más diversificado, sostenible e inclusivo</p> <p>El Perú debe adaptarse de manera activa y estratégica a un contexto global marcado por tensiones comerciales, proteccionismo y reconfiguración de cadenas de valor. De ese modo, se debe fortalecer la política comercial y la acción diplomática para proteger el acceso de los productos peruanos a los mercados internacionales, diversificar destinos de exportación, aprovechar los acuerdos comerciales vigentes y anticipar nuevas reglas en materia ambiental, tecnológica y productiva. Al mismo tiempo, se debe incrementar el valor agregado de las exportaciones, reduciendo la dependencia de los productos primarios y ampliando la participación de regiones y pequeñas y medianas empresas en el comercio internacional.</p>	<p>ODS 9 - Industria, innovación e infraestructuras</p> <p>ODS 12 - Producción y consumo responsables</p> <p>ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos</p>
5	Una recuperación lenta de los sectores proveedores de empleo	<p>Acelerar la recuperación y fortalecimiento de los sectores intensivos en empleo</p> <p>Reactivar de manera sostenida actividades clave como minería, agroexportación, turismo, manufactura, construcción, comercio y servicios, a través de un enfoque articulado entre el Estado, los gremios empresariales, profesionales y laborales. Para ello, se promueve la institucionalización de mesas sectoriales permanentes que permitan identificar y resolver cuellos de botella regulatorios, brechas de infraestructura y capital humano, y definir agendas de inversión y empleo con compromisos verificables, generando un entorno más propicio para la inversión privada y la creación de empleo formal.</p>	<p>ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico</p>

5. INDICADORES

Objetivo	Indicadores	Línea de base (año y valor)	Metas al 2031
Restablecer la predictibilidad para actores económicos a través de la recuperación del equilibrio de poderes y la seguridad jurídica	(1.1) Nuevos casos de controversias contractuales con inversionistas (CIADI)	2024: 24	5
	(1.2) Puesto de Perú en WJP Rule of Law Index (ranking global)	2024: 90/142	≤ 60/142
	(1.3) Número anual de modificaciones legales o regulatorias que impactan directamente en contratos, regímenes de inversión, tributación o permisos sectoriales (Registro normativo oficial)	Información no disponible	Reducir en 50%
Fomentar y destrabar grandes proyectos a través una gobernanza territorial efectiva y cumplimiento de compromisos	(2.1) Valor total (en US\$) de proyectos de inversión minera paralizados o postergados por razones ajenas a empresas (IPE)	US\$ 30 000 MLLS	US\$ 10 000 MLLS.
	(2.2) Proporción de proyectos de inversión de gran escala que cuentan con acuerdos territoriales formales, Planes de Desarrollo Territorial y Cierre de Brechas y mecanismos de seguimiento de compromisos sociales y ambientales.	Información no disponible	50%
	(2.3) Promedio de meses requeridos para obtener permisos y autorizaciones para grandes proyectos de inversión	Información no disponible	Reducir en 30% en general (y 50% para proyectos concertados)
Elevar la productividad y reducir la informalidad mediante una mayor articulación productiva e inversión en capacidades	(3.1) Productividad laboral: Valor del Producto Bruto Interno dividido entre el número total de trabajadores ocupados, como medida agregada de productividad laboral (INEI/BCRP)	2023: 31 756 S/. por trabajador	38 000 S/. por trabajador
	(3.2) Inversión pública anual en infraestructura productiva en % del PBI (transporte, logística, energía, agua, conectividad digital) como porcentaje del PBI	2024: 2.5%	6%
	(3.3) Gasto en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en % del PBI	2024: 0,1%	1%

Defender los intereses nacionales dentro de la recomposición del comercio internacional	(4.1) Participación de las exportaciones no tradicionales en el total de exportaciones (MINCETUR)	2024: 30%	45%
	(4.2) Número de empresas exportadoras formales activas (SUNAT/MINCETUR)	2024: 8000	12 000
	(4.3) Participación de los tres principales destinos en el total de exportaciones	2024: 60 %	45%
Acelerar la recuperación y fortalecimiento de los sectores intensivos en empleo	(5.1) Variación anual del número de trabajadores formales del sector privado registrados en planilla electrónica (MTPE)	2024: 2.1%	4%
	(5.2) Inversión privada como porcentaje del PBI (BCRP)	2024: 19%	22%
	(5.3) Tasa de crecimiento promedio del valor agregado de los sectores agroexportación (agropecuario), turismo (alojamiento y restaurantes), construcción, comercio y servicios (INEI, BCRP)	2024: Crecimiento heterogéneo y moderado, con varios sectores registrando tasas entre 0 % y 2 % anual en el periodo 2022-2024	5%

6. MEDIDAS

Objetivo	Denominación de la medida	Descripción de la medida
Restablecer la predictibilidad para actores económicos a través de la recuperación del equilibrio de poderes y la seguridad jurídica	1.1. Mecanismo de Estabilidad Contractual y Prevención de Controversias con Inversionistas	Creación de un mecanismo institucional de estabilidad contractual orientado a prevenir controversias entre el Estado y los inversionistas, garantizando el respeto a los contratos vigentes y evitando expropiaciones directas o indirectas, así como alteraciones unilaterales de las reglas de juego. Este mecanismo establecerá (i) cláusulas de estabilidad jurídica y regulatoria para proyectos de inversión de largo plazo, (ii) una instancia técnica obligatoria de revisión ex ante de cualquier medida normativa o administrativa que pueda afectar contratos o derechos adquiridos, y (iii) un sistema de diálogo y solución temprana de disputas que permita corregir conflictos antes de su judicialización internacional. De este modo, se reducirá la recurrencia a arbitrajes internacionales como el CIADI, se fortalecerá la credibilidad del Estado y se promoverá un entorno de inversión previsible y compatible con el interés público.

	1.2. Presidencialismo asegurado: Reglas claras Ejecutivo-Congreso	Reforma constitucional/legal por etapas para ordenar la relación Ejecutivo-Legislativo: causales y procedimiento de vacancia con estándares objetivos, delimitación precisa de la cuestión de confianza, tiempos y efectos de censuras/interpelaciones, y mecanismos de solución de controversias institucionales con plazos perentorios.
	1.3. Congreso cercano y responsable	Paquete de reglas de rendición de cuentas para el Congreso: votaciones nominales trazables, agendas públicas obligatorias, publicación de reuniones (lobby), evaluación técnica de proyectos (impacto fiscal/regulatorio) y sanciones internas efectivas por faltas y transfuguismo.
	1.4. Renovación escalonada del Congreso	Implementación de renovación parcial y escalonada del Congreso para reducir “todo o nada”, mejorar rendición de cuentas intermedia y evitar ciclos de bloqueo total. Acompañado de reglas de continuidad legislativa y profesionalización del trabajo parlamentario.
	1.5. Órganos constitucionales autónomos blindados (TC-Defensoría-JNJ y organismos claves reguladores clave como el BCRP)	Nuevo modelo de selección y remoción con candados: concursos públicos, audiencias obligatorias, evaluación técnica independiente, umbrales de votación calificada, transparencia total del expediente y sanciones por reparto político. Incluye reglas de incompatibilidades, períodos escalonados y prohibición de “captura por cuotas”.
Fomentar y destrabar grandes proyectos a través una gobernanza territorial efectiva y cumplimiento de compromisos	2.1. Elaboración de Planes de Desarrollo Territorial y Cierre de Brechas para áreas de influencia de grandes proyectos	Mediante un diálogo abierto, estructurado y permanente con representantes organizados del sector privado, a fin de alinear inversiones públicas y privadas en torno a objetivos compartidos de desarrollo nacional descentralizado. Estos planes se construirán sobre diagnósticos territoriales participativos, priorizando brechas en infraestructura, servicios básicos, productividad y capital humano, y estableciendo compromisos claros de cofinanciamiento, plazos e indicadores de resultado. El enfoque busca fortalecer la planificación territorial como herramienta de concertación, reducir la fragmentación de proyectos, generar confianza entre el Estado y el sector privado, y asegurar que el crecimiento económico se traduzca efectivamente en desarrollo local sostenible y equitativo.
	2.2. “Fast track” para proyectos priorizados en el marco de Planes de Desarrollo Territorial y Cierre de Brechas:	Se implementará un mecanismo de “fast track” para proyectos priorizados en el marco de Planes de Desarrollo Territorial y Cierre de Brechas, que reduzca plazos y simplifique trámites en las fases de formulación, evaluación y ejecución, con expedientes estandarizados, ventanilla única intersectorial y plazos máximos obligatorios. El objetivo es acelerar la ejecución del canon para proyectos de alto impacto económico y social.

	2.3. Integración de trámites y autorizaciones en ventanillas unificadas para proyectos privados estratégicos	Para acelerar la obtención de permisos de construcción y operación de proyectos privados estratégicos, previamente consensuados en el marco de los Planes de Desarrollo Territorial y de Cierre de Brechas.
Elevar la productividad del país a través de inversión en infraestructura productiva, educación y tecnología	3.1. Programa de Movilidad urbana sostenible	Impulsar proyectos de movilidad urbana sostenible en ciudades metropolitanas e intermedias: sistemas integrados de transporte público, infraestructura peatonal y ciclovías, mejoramiento de vías urbanas y gestión del tránsito. Incorporar criterios de reducción de emisiones, accesibilidad universal y seguridad vial. Vincular estos proyectos a planes de desarrollo urbano, uso de suelo y localización de servicios para reducir tiempos de viaje, congestión y contaminación, mejorando la calidad de vida urbana.
	3.2. Centros Tecnológicos Sectoriales Avanzados	Fortalecer e implementar Centros Tecnológicos Sectoriales (CITE u otros) especializados en acuicultura, forestación, bioeconomía, industria avanzada y economía creativa. Estos centros deben ofrecer servicios de laboratorio acreditado, asistencia técnica, desarrollo de prototipos, capacitación en procesos y certificaciones de calidad, así como apoyo para la adopción de tecnologías digitales. La prioridad será instalar nodos en regiones con mayor potencial productivo y articularlos con redes internacionales de investigación y con instrumentos de financiamiento público y privado.
	3.3. Parques Logísticos e Industriales Regionales	Promover el desarrollo de parques logísticos e industriales en puntos estratégicos de la red vial y portuaria, con infraestructura para almacenamiento, servicios de valor agregado, aduanas simplificadas y conectividad digital. Estos parques deben ser ecoeficientes, con gestión adecuada de agua, energía y residuos, y orientarse a articular producción regional (agroindustria, forestación, manufactura, comercio) con mercados nacionales e internacionales. Se impulsarán mediante alianzas público-privadas en el marco de Planes de Desarrollo Territorial y Cierre de Brechas por región.
	3.4. Cartera de Corredores Logísticos Estratégicos	Definir y consolidar una cartera de corredores logísticos que conecten zonas productivas rurales, altoandinas y amazónicas con puertos, aeropuertos y mercados internos. Cada corredor debe incluir mejoramiento vial, nodos logísticos, facilitación de transporte y digitalización de procesos. La priorización se basará en potencial productivo, reducción de costos logísticos, cierre de brechas territoriales y resiliencia frente a riesgos climáticos y desastres naturales.
Defender los intereses nacionales	4.1. Estrategia integral de diplomacia	Implementar una estrategia de diplomacia económica activa que articule al MINCETUR, la Cancillería, el MEF y PromPerú para defender el acceso de los productos peruanos a los

dentro de la recomposición del comercio internacional y promover un modelo exportador más diversificado, sostenible e inclusivo	económica y defensa comercial	mercados internacionales en un contexto de proteccionismo creciente. Esta estrategia priorizará la diversificación de destinos, la anticipación de barreras comerciales (ambientales, sanitarias, tecnológicas) y la defensa de los intereses nacionales en foros multilaterales y bilaterales.
	4.2. Programa de aprovechamiento efectivo y modernización de los acuerdos comerciales	Fortalecer el uso efectivo de los acuerdos comerciales vigentes mediante asistencia técnica, inteligencia comercial y simplificación de procedimientos para empresas exportadoras, con énfasis en MYPE y regiones. El programa incluirá acciones para adaptar la oferta exportable a nuevas exigencias internacionales en sostenibilidad, trazabilidad y estándares tecnológicos.
	4.3. Integración de regiones y MYPE al comercio internacional	Desarrollar una política territorial de exportaciones que fortalezca capacidades productivas y logísticas en regiones, reduzca brechas de acceso a financiamiento, certificaciones y mercados, y promueva consorcios exportadores y plataformas regionales. El objetivo es ampliar la base exportadora y distribuir los beneficios del comercio exterior de manera más equitativa.
Acelerar la recuperación y fortalecimiento de los sectores intensivos en empleo	5.1. Mesas sectoriales permanentes de inversión, empleo y productividad	Institucionalizar mesas sectoriales permanentes de diálogo y concertación con gremios profesionales, empresariales y laborales en sectores estratégicos (minería, agroexportación, turismo, manufactura, construcción, comercio y servicios). Estas mesas tendrán como función identificar cuellos de botella regulatorios, necesidades de infraestructura, brechas de capital humano y oportunidades de inversión, proponiendo agendas de corto y mediano plazo con compromisos verificables de las partes.
	5.2. Promoción sectorial de la inversión con sostenibilidad y valor agregado	Impulsar políticas sectoriales de promoción de la inversión privada orientadas a elevar la productividad y el valor agregado: en agroexportación, fortaleciendo la competitividad y la gestión sostenible del agua; en minería, promoviendo encadenamientos productivos y transformación local; y en turismo, mejorando la calidad de los productos y servicios turísticos. El enfoque prioriza sostenibilidad ambiental, empleo local y articulación con MYPE.
	5.3. Recuperación del empleo formal y fortalecimiento de capacidades productivas	Desarrollar programas articulados de capacitación laboral, certificación de competencias y apoyo a la formalización, alineados a las necesidades de los sectores intensivos en empleo. La medida busca acelerar la recuperación del empleo formal post-COVID, elevar la productividad laboral y facilitar la inserción de trabajadores y MYPE en cadenas productivas formales.

Desarrollo de la pequeña y mediana actividad económica: productividad, formalización, desarrollo de capacidades y acceso a financiamiento

1. DIAGNÓSTICO

A inicios de siglo, el Perú experimentó más de una década de crecimiento macroeconómico alto, reducción de pobreza monetaria y expansión de la clase media. Sin embargo, ese dinamismo no alcanzó para integrar a la mayoría de peruanos y peruanas que viven de la pequeña agricultura, la minería de pequeña escala, el comercio y los servicios en la economía formal.

Hoy las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) representan alrededor del 99,5-99,7 % de todas las empresas, más del 86 % son informales y más del 90 % operan en áreas urbanas, con un tercio en Lima Metropolitana. La mayoría de MIPYME se ubica en actividades de bajo valor agregado y alta rotación. La economía informal aporta el 17,8 % del PBI nominal, pero concentra casi el 59 % del empleo y la tasa de empleo informal bordea el 71 %.

En la comparación de niveles de productividad, tomando a la gran empresa como referencia (100 %), las medianas alcanzan apenas el 65,7 %, las pequeñas el 25,8 % y las microempresas solo el 4,3 %. Además, la estructura de las MIPYME formales muestra una fuerte concentración en unidades de muy reducido tamaño: el 94,4 % corresponde a microempresas, el 5,3 % a pequeñas y apenas el 0,2 % a medianas. A ello se suma que cerca del 85 % de estas empresas opera en los sectores de comercio y servicios, particularmente vulnerables frente a crisis económicas y a los cambios tecnológicos.

A las brechas productivas se suman desigualdades territoriales. La Costa urbana concentra las oportunidades de formalización, financiamiento y servicios de apoyo. La Sierra y la Amazonía combinan pobreza alta, infraestructura deficitaria e informalidad casi total. Los compendios departamentales del INEI confirman que estas regiones se sostienen en agricultura de baja escala, comercio minorista y servicios básicos. Los servicios financieros escasean y los costos logísticos son elevados; lo mismo que, la falta de electricidad, agua segura, internet y carreteras hace que incluso las pequeñas innovaciones sean difíciles de escalar fuera de la costa.

En el área rural, la informalidad laboral roza la universalidad ($\approx 95\%$), reflejo de la precariedad del empleo en la agricultura, la minería de pequeña escala, el comercio y los servicios. Es decir, quienes producen alimentos, transportan a sus vecinos, cocinan, minan y comercian en nuestros pueblos sostienen la vida económica con muy poco apoyo del Estado y sin protección social.

Las brechas socioeconómicas se suman a las productivas y territoriales. La informalidad se concentra en los segmentos de menor ingreso per cápita, menor educación y menor tenencia de activos: en la población pobre y vulnerable la tasa de empleo informal supera el 80-90 %. Mujeres, jóvenes y pueblos originarios se insertan en la economía popular sin protección social ni derechos laborales. El tejido que sostiene el empleo cotidiano es el menos protegido, el menos productivo y el más excluido del crédito formal, por tanto, los/as más castigados en sus ingresos.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1. Informalidad masiva y baja productividad en la pequeña y mediana actividad económica:

La estructura productiva peruana descansa en la MIPYME y la economía popular: cerca del 99,5-99,7 % de las empresas son micro, pequeñas o medianas y generan alrededor del 48 % del empleo, pero solo aportan cerca del 16 % del PBI, con una productividad ínfima frente a las grandes firmas. Al mismo tiempo, la gran mayoría de estas unidades opera en la informalidad: alrededor del 86%; la informalidad laboral total bordea el 70 % y es unos 20 puntos mayor a lo esperable para el nivel de ingreso del país (“exceso de informalidad”). En ámbitos rurales la informalidad roza el 95 %, y en la minería artesanal solo alrededor del 2 % de los mineros habría completado su proceso de formalización, muchos trabajando en concesiones ajenas y en una zona gris entre informalidad e ilegalidad.

Problema 2. Brechas territoriales profundas en oportunidades productivas, servicios de apoyo e inclusión financiera

Las oportunidades de formalización, financiamiento y servicios productivos se concentran en Lima y la costa urbana, mientras la Sierra y la Amazonía dependen de pequeña agricultura, servicios de muy baja escala y minería artesanal informal, combinando pobreza alta, infraestructura deficitaria e institucionalidad débil. En estos territorios la presencia efectiva del Estado en desarrollo productivo e inclusión financiera es limitada, los programas se ejecutan con baja cobertura y las tasas de informalidad superan con frecuencia el 90 %.

Problema 3. Déficit de capacidades y servicios de desarrollo productivo para pequeños productores y MIPYME

La baja productividad no se explica solo por el tamaño de la unidad económica, sino también por déficits severos de capital humano, organización y servicios de apoyo. En la pequeña agricultura, la ENA 2022 muestra productores envejecidos, con bajo nivel educativo (más de la mitad solo primaria), muy baja cobertura de capacitación (≈6,6 %) y asistencia técnica (≈3,8 %), y cerca del 93 % fuera de cualquier organización económica. En el mundo MIPYME urbano, estudios de CAF, OCDE y PRODUCE evidencian debilidades en gestión, planificación financiera, adopción de tecnologías e innovación, y escasa capacidad para integrarse a cadenas de valor formales.

Problema 4. Restricciones severas de acceso a financiamiento formal e inclusión financiera

El financiamiento es uno de los principales cuellos de botella para el crecimiento y la formalización. En el agro, alrededor del 90,9 % de productores no busca crédito y solo una fracción de quienes lo solicitan lo obtiene; aunque el 76 % se considera propietario de al menos una parcela, solo cerca de un tercio tendría título y una proporción aún menor está inscrita en registros públicos, lo que limita su uso como garantía. Pese a programas como Impulso MyPerú y a la Política Nacional de Inclusión Financiera, la mayoría de pequeñas unidades sigue dependiendo de recursos propios y crédito informal caro e incluso, de origen opaco, lo que restringe su capacidad de invertir, innovar y formalizarse.

Problema 5. Marco institucional fragmentado y políticas desarticuladas de formalización, productividad e inclusión financiera

El marco institucional que regula a la pequeña y mediana actividad económica es complejo, insuficiente para el tamaño del desafío, poco articulado y termina reforzando la informalidad. Coexisten múltiples regímenes laborales y tributarios, programas dispersos de desarrollo productivo, esquemas de formalización y garantías financieras que no dialogan entre sí, con baja capacidad de fiscalización inteligente. Existen cuatro regímenes tributarios (NRUS, RER, RMT y régimen general) y varios regímenes laborales especiales (Mype, agrario, entre otros), cada uno con sus propias reglas, libros y costos. Esta maraña induce a las

empresas a dividirse o mantenerse pequeñas para no perder beneficios. El régimen laboral especial MYPE tuvo efectos acotados, concentrados en segmentos relativamente más productivos, con impacto casi nulo en la gran masa de microempresas y el autoempleo.

3. VISIÓN AL 2040

El Perú habrá convertido a la pequeña y mediana actividad económica - agricultura familiar, minería artesanal formalizada, comercio, servicios y economía popular urbana y rural - en motor de una economía inclusiva, descentralizada y sostenible. La MIPYME seguirá siendo la mayoría de unidades productivas, pero ya no será sinónimo de precariedad: la informalidad laboral y empresarial se habrá reducido a rangos cercanos al 40-50 %, y la productividad de las pequeñas y medianas empresas se habrá acercado de forma sustantiva a la de las grandes, gracias a mejoras en gestión, acceso a financiamiento, saneamiento de propiedad, tecnología, innovación y organización colectiva.

Las brechas territoriales entre Costa, Sierra y Amazonía se habrán estrechado. La Sierra rural y la Amazonía serán espacios con agricultura familiar competitiva y sostenible, turismo comunitario, servicios locales dinámicos y minería artesanal formalizada y sostenible, articulados a corredores productivos, servicios empresariales e inclusión financiera. Mujeres, jóvenes y pueblos originarios contarán con capacidades fortalecidas y acceso sistemático a formación, asistencia técnica, innovación y digitalización.

El acceso a financiamiento formal y servicios financieros adecuados estará ampliamente extendido, con sistemas de garantías, finanzas digitales e instrumentos de gestión de riesgos que reduzcan la dependencia del crédito informal caro. Un marco institucional simple, coherente y digitalizado, con menos regímenes y trámites unificados, articulará Estado, sistema financiero, MIPYME y economía popular. Así, la pequeña y mediana actividad económica será columna vertebral de una economía moderna que pone, de verdad, primero a la gente.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS

N°	Problema priorizado	Objetivo estratégico al 2031	ODS vinculados
1	Informalidad masiva y baja productividad en la pequeña y mediana actividad económica	Reducir de manera significativa la informalidad y aumentar la productividad de la pequeña y mediana actividad económica rural y urbana, garantizando más empleo digno y protección social para quienes viven de la pequeña agricultura, la minería artesanal, el comercio y los servicios al año 2031.	ODS 1 - Fin de la pobreza ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico
2	Brechas territoriales profundas en oportunidades productivas, servicios de apoyo e inclusión financiera	Reducir las brechas territoriales en formalización, servicios de desarrollo productivo e inclusión financiera de la pequeña y mediana actividad económica, priorizando Sierra, Amazonía y periferias urbanas con mayores niveles de pobreza e informalidad al año 2031.	ODS 1 - Fin de la pobreza ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 10 - Reducción de las desigualdades
3	Déficit de capacidades y servicios de desarrollo productivo para pequeños productores y MIPYME	Fortalecer el capital humano, las capacidades de gestión, la organización y la innovación de pequeños productores y MIPYME, con énfasis en mujeres, jóvenes y comunidades campesinas y nativas, de modo que incrementen su productividad y resiliencia frente a shocks económicos y climáticos al año 2031.	ODS 4 - Educación de calidad ODS 5 - Igualdad de género ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 13 - Acción por el clima
4	Restricciones severas de acceso a financiamiento formal e inclusión financiera	Ampliar y democratizar el acceso a financiamiento formal y servicios financieros adecuados para la pequeña y mediana actividad económica, a través del Banco de la Nación y fondos a ser canalizados a través del sistema bancario de micro créditos, reduciendo la dependencia del crédito informal caro y	ODS 1 - Fin de la pobreza ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 9 - Industria, innovación e infraestructura

		mejorando las condiciones de crédito en agricultura, minería artesanal, comercio y servicios al año 2031.	
5	Marco institucional fragmentado y políticas desarticuladas de formalización, productividad e inclusión financiera	Construir un sistema institucional integrado, y sencillo y multinivel de formalización, desarrollo productivo e inclusión financiera con enfoque territorial, que armonice regímenes tributarios y laborales, articule programas nacionales, regionales y locales y facilite el crecimiento y la formalización de la pequeña y mediana actividad económica al año 2031.	ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos

5. INDICADORES

OBJETIVO	INDICADORES	LÍNEA DE BASE	META 2031
Objetivo 1: Reducir de manera significativa la informalidad y aumentar la productividad	1.1. Tasa de empleo informal total (BCRP)	71 % (referencia 2023: 71,1 % de empleo informal)	≤55 %
	1.2. Porcentaje de MYPE informales (BCRP)	86 % (referencia 2023: 86,3 % de MYPE informales)	≤60 %
	1.3 Índice de productividad laboral de las MIPYME	100 (año base 2024)	≥135
Objetivo 2: Reducir las brechas territoriales en formalización, servicios de desarrollo productivo e inclusión financiera	2.1. Brecha de informalidad laboral rural-urbano (BCRP)	23 p.p. (ref. 2023-24: 94,1 % rural vs 71 % nacional)	≤10 p.p.
	2.2. Cobertura de servicios de desarrollo empresarial en Sierra y Amazonía (MEF)	Por definir 2024 (levantar inventario de oferta pública por provincia)	≥80 %
	2.3. Participación de Sierra y Amazonía en fondos de innovación y diversificación (MEF)	Por definir 2024 (usar distribución regional actual de cartera MIPYME)	+10 p.p. respecto a línea de base
Objetivo 3: Fortalecer el capital humano, las capacidades de gestión, la organización y la innovación	3.1. Personas ocupadas en MIPYME que reciben capacitación para el trabajo (MEF)	Por definir 2024 (estimable con ENAHO)	Al menos el doble de la línea de base (p.ej. si es 15 %, meta ≥30 %)

	3.2.Productores agropecuarios de pequeña escala con asistencia técnica anua (MEF)	7 % (referencia 2022: 6,6 % con capacitación y 3,8 % con asistencia técnica; usar valor actualizado 2024)	≥25 %
	3.3. MIPYME lideradas por mujeres o jóvenes que acceden a programas de desarrollo productivo (MEF)	Información no disponible	≥30 %
Objetivo 4: Ampliar y democratizar el acceso a financiamiento formal y servicios financieros	4.1. MIPYME con crédito formal vigente (COFIDE)	Información no disponible	≥40 %
	4.2. Productores agropecuarios de pequeña escala con crédito formal (COFIDE)	Por definir 2024 (actualmente muy bajo; <10 % según ENA 2022)	≥25 %
	4.3. Peso del crédito MIPYME sobre el total de cartera empresarial (BCRP)	Información no disponible	+10 p.p. respecto a línea de base
Objetivo 5: Construir un sistema institucional integrado, y sencillo y multinivel de formalización, desarrollo productivo e inclusión financiera	5.1. Número de regímenes tributarios simplificados para MIPYME	4 (NRUS, RER, RMT, RG; verificar vigentes)	≤2 (simplificación y armonización)
	5.2. Tiempo promedio para formalizar una micro o pequeña empresa	Por definir 2024 (usar medición tipo Doing Business subnacional o medición propia)	-50 % respecto línea de base
	5.3. Número de acciones articuladas y descentralizadas de programas nacionales de apoyo a la formalización y a la productividad	Información no disponible	>60

6. MEDIDAS

Objetivo de política	Medida	Descripción resumida
Reducir de manera significativa la informalidad y aumentar la productividad	1.1. Monotributo Social Peruano” para la economía popular y MIPYME	Crear un régimen contributivo simplificado para trabajadores por cuenta propia y microempresas de muy baja escala (agricultura familiar, comercio barrial, servicios personales, turismo, minería artesanal formalizable) que unifique un pago mensual pequeño (tributos + salud + pensión) y facilite el paso a la formalidad sin perder protección al crecer.

	1.2. Simplificación y unificación de regímenes tributarios MIPYME	Unificar NRUS, RER y RMT en un solo régimen escalonado para MIPYME, con una sola declaración y un solo pago mensual (modelo “impuesto único sobre ventas + contribuciones sociales”), con escalones claros para crecer sin “saltos de la muerte”, y reglas diferenciadas para territorios de alta pobreza.
	1.3. Programa “Formalizate y Crece”	Implementar un programa nacional que combine: i) ventanilla única (digital y presencial) para registro de empresa y trámites básicos (SUNAT, licencias municipales, REINFO para mineros formalizables) y ii) acompañamiento inicial en gestión y mejora productiva durante 12-24 meses (asesoría contable básica, gestión, formalización laboral).
	1.4. Ampliar las compras públicas inclusivas para la economía popular y MIPYME”	Usar el poder de compra del Estado para incentivar la formalización y el aumento de productividad: metas de participación de MIPYME y cooperativas en compras públicas; fraccionamiento inteligente de paquetes; criterios de adjudicación que valoren inclusión territorial y sostenibilidad; pago máximo a 30 días a proveedores pequeños; asistencia para registro y postulación.
Reducir las brechas territoriales en formalización, servicios de desarrollo productivo e inclusión financiera	2.2. Corredores de Desarrollo Productivo para agricultura familiar y MAPE	Diseñar e implementar corredores productivos (agro-minero-turísticos) en Sierra y Amazonía que articulen infraestructura básica, servicios de extensión, desarrollo de proveedores locales, turismo comunitario y encadenamientos con empresas tractoras, priorizando pequeños productores y mineros formalizables.
	2.2. Programa de emprendimiento en zonas rurales	Programa orientado a jóvenes y mujeres rurales en Sierra y Amazonía: formación para emprendimientos agropecuarios, turísticos y de servicios, acompañamiento en planes de negocio y consolidación de unidades productivas, articulado con CTDE y fondos concursables.
	2.3. Fondo de innovación y diversificación productiva regional	Fondo nacional (podría incluir cofinanciamiento regional) que financie iniciativas de diversificación y agregación de valor lideradas por MIPYME y organizaciones de productores en regiones pobres (p.ej. agroindustria rural, turismo comunitario, servicios digitales en ciudades intermedias), con asistencia técnica para formular y ejecutar proyectos.
Fortalecer el capital humano, las capacidades de gestión,	3.1. Programa de formación en línea “Emprende y Mejora tu Negocio”	Implementar un programa nacional de formación para microempresarios y trabajadores por cuenta propia (comercio, servicios, agro, turismo, minería) que combine módulos de emprendimiento, gestión básica,

la organización y la innovación		planificación financiera y formalización, con enfoque de género y juventudes.
	3.2. Laboratorios de innovación y digitalización MIPYME	Red de laboratorios (en CTDE, universidades, CITES) donde MIPYME acceden a servicios de prototipado, diseño de productos, adopción de comercio electrónico, herramientas de gestión digital y modelos de negocio innovadores, con énfasis en jóvenes y mujeres.
	3.3. Programa de organizaciones económicas de productores y cooperativas	Financiar y acompañar la creación y fortalecimiento de cooperativas, asociaciones de productores, organizaciones de mujeres y jóvenes y otras figuras empresariales colectivas, incluyendo asistencia en gobernanza, comercialización, certificación y acceso a financiamiento.
Ampliar y democratizar el acceso a financiamiento formal y servicios financieros	4.1. Reorganizar y unificar FAE-MYPE, programas de Reactiva y otros fondos	Reemplazar por un sistema permanente de garantías parciales de crédito para MIPYME y productores de pequeña agricultura, con criterios de adicionalidad, sostenibilidad financiera, enfoque territorial y de género; gobernado con banca de desarrollo (COFIDE) y supervisado con estándares internacionales.
	4.2. Creación de esquemas de seguro agrícola público-privado	Protección contra riesgos climáticos, de rendimiento y de precios para productores de pequeña agricultura y ganadería, condicionados a prácticas de manejo sostenible y vinculados a créditos de inversión y capital de trabajo, reduciendo el riesgo percibido por las entidades financieras.
	4.3. Impulsar el uso de pagos digitales, billeteras electrónicas, corresponsales y scoring alternativo	Basado en historial de ventas, facturación electrónica y pagos de servicios, generar sistema de incentivos para que el sistema financiero ofrezca productos de microcrédito y seguros.
Construir un sistema institucional integrado, y sencillo y multinivel de formalización, desarrollo productivo e inclusión financiera	5.1. Implementar una ventanilla única digital e interoperable	Articular SUNAT, SUNARP, municipalidades, MTPE, EsSalud, ONP/AFP, REINFO para facilitar todo el ciclo de vida de la empresa (creación, licencias, modificaciones, cierre), articulada con los CTDE y con soporte presencial en territorios rurales.
	5.2. Sistema unificado de información	Para la evaluación y consolidación de datos de INEI, MEF, SBS, SUNAT, PRODUCE, MIDAGRI, etc.; defina baterías de indicadores (como los de este plan); y ejecute evaluaciones de impacto periódicas de los principales programas (garantías, CTDE, formación, formalización), para ajustar políticas en función de evidencia.

	5.3. Crear Comisión Interministerial de Asuntos Productivos	Encargada de articular el conjunto de políticas públicas con impactos en el desarrollo económico. Esta Comisión podría conformar grupos de trabajo temáticos que incluyan a muy diversos actores y articular a las Mesas Ejecutivas que ahora coordina solo el MEF.
	5.4. Proceso sistemático de revisión y eliminación/simplificación de normas que afectan a MIPYME	Metas anuales de reducción de trámites, plazos y costos, y participación de gremios, gobiernos regionales y locales.

Innovación para la diversificación económica: nuevos sectores estratégicos

1. DIAGNÓSTICO

El Perú hereda una economía atrapada en una trampa de baja productividad, con una base productiva poco diversificada, históricamente concentrada en sectores primario-extractivos de baja complejidad y alta vulnerabilidad frente a choques externos. Organismos como el Banco Mundial y la OCDE han subrayado que esta estructura se caracteriza por una fuerte dependencia de materias primas, insuficiente innovación, limitada incorporación de tecnología, debilidad de las capacidades científicas y tecnológicas y profundas desigualdades territoriales en oportunidades productivas, todo ello atravesado por una informalidad persistente que frena la transición hacia sectores modernos. En este contexto, el PEDN 2050 plantea la diversificación productiva y la innovación sostenida como pilares estratégicos para transformar el modelo de desarrollo, generar empleo de calidad y elevar el bienestar humano, entendiendo la diversificación no solo como “más sectores”, sino como mayor contenido tecnológico, sofisticación productiva y sostenibilidad ambiental.

En este marco general, la acuicultura aparece como un sector emergente con alto potencial y un desarrollo claramente rezagado frente a sus capacidades biológicas y territoriales. Hoy representa una fracción muy pequeña del PBI nacional y del propio sector pesca, aún dominado por la explotación de recursos como la anchoveta. La producción acuícola se mantiene muy por debajo de países vecinos que han logrado escalar sus cultivos marinos y continentales, y las exportaciones se concentran en pocos productos, con un peso marginal en el total exportador. Ello ocurre en un país con amplia diversidad climática, disponibilidad de aguas dulces y marinas y una biodiversidad notable, pero con limitaciones estructurales en infraestructura productiva y logística, sanidad e inocuidad, financiamiento, tecnología, ordenamiento territorial de cuerpos de agua y marcos regulatorios adaptados al crecimiento del sector. El bajo peso actual de la acuicultura no refleja falta de potencial, sino la ausencia de una política sostenida que la trate como eje estratégico de diversificación, empleo rural y exportación sostenible.

Algo similar ocurre con la forestación comercial y la bioindustria forestal. El sector forestal en su conjunto tiene un peso muy reducido en el PBI y se basa principalmente en el aprovechamiento de bosques naturales con bajo nivel de transformación industrial. Las plantaciones forestales comerciales cubren apenas una pequeña fracción del potencial de suelos aptos, y la cadena de valor moderna - madera transformada, tableros, pulpa, papel, biomateriales - es débil. El Perú importa la mayor parte de la madera industrializada, tableros y papel que consume, lo que revela una dependencia estructural del exterior en productos que podrían producirse localmente con manejo sostenible de bosques y plantaciones. Las exportaciones forestales son pequeñas, concentradas en productos primarios, y el empleo que genera en la Amazonía y zonas rurales se ve marcado por alta informalidad, baja productividad y escasa tecnificación. No se trata de falta de recursos naturales, sino de problemas de tenencia y seguridad de la tierra, ordenamiento forestal insuficiente, carencia de infraestructura, escaso financiamiento de largo plazo y ausencia de una política industrial forestal moderna alineada con la transición ecológica y la demanda creciente de biomateriales y construcción sostenible.

En el ámbito minero-metalúrgico, el país tiene una posición estratégica en la provisión mundial de metales críticos - en particular cobre, zinc y otros minerales clave para la transición energética, la electrificación y las energías renovables -, pero su papel sigue concentrado en las fases extractivas y en la exportación de minerales en bruto o con procesamiento limitado. Pese al peso de la minería en exportaciones e inversión, la transformación local de metales es baja y los encadenamientos industriales aguas abajo son débiles. En un contexto global de mayor escasez relativa de materias primas críticas y de demanda creciente de cadenas de valor “verdes”, esto implica un poder de negociación subutilizado: el país no ha logrado convertir su posición minera en un vector sistemático de industrialización, desarrollo tecnológico, transferencia de capacidades y generación de empleo calificado asociado a la transformación de metales y a la fabricación de bienes vinculados a la transición energética.

La economía creativa es otro ámbito donde el potencial supera con creces el peso actual. Aporta algunos puntos porcentuales al PBI, genera cerca de un millón de empleos y reúne actividades como artes y espectáculos, audiovisual, música, diseño, publicidad, arquitectura, edición, contenidos digitales, software creativo y videojuegos. Es intensiva en trabajo, con fuerte participación de jóvenes y trabajadores independientes, pero presenta una estructura dual: por un lado, segmentos dinámicos y formales (publicidad, audiovisual, diseño y desarrollo digital) y, por otro, subsectores con baja productividad, alta informalidad y protección social limitada, especialmente en artes escénicas y creación cultural tradicional. Las exportaciones creativas, aunque relevantes, siguen representando una fracción menor del total exportador. Su limitado peso responde menos a falta de talento - que abunda en ciudades y territorios con fuerte identidad cultural - y más a brechas de formación específica, financiamiento, formalización, gestión de derechos de autor, infraestructura cultural y estrategias de internacionalización. En un contexto de transformación digital y reconfiguración del comercio global de servicios, esta economía representa un motor de diversificación poco cultivado.

La economía digital, por su parte, ya explica una fracción significativa del PBI, integrando telecomunicaciones, servicios de tecnologías de la información, software, plataformas digitales, comercio electrónico y servicios basados en datos. Genera cientos de miles de empleos directos e indirectos y crece a tasas superiores al promedio de la economía, especialmente en software, servicios TI, fintech y comercio electrónico. Sin embargo, también aquí se observa una dualidad: coexisten empleo formal altamente calificado con trabajo independiente y formas de empleo menos protegidas, y el ecosistema está dominado por micro y pequeñas empresas, startups y profesionales por cuenta propia que enfrentan dificultades de acceso a financiamiento y mercados. Las brechas de conectividad, el déficit de capital humano digital y la falta de instrumentos robustos de impulso a la innovación y al emprendimiento tecnológico limitan la expansión de este sector. Pese a ello, la economía digital es un componente imprescindible de la competitividad futura y del proceso de diversificación productiva, tanto por su capacidad de generar sectores nuevos como por su impacto transversal en la productividad del conjunto de la economía.

En síntesis, el diagnóstico muestra un patrón común: el país cuenta con recursos naturales, talento y condiciones para desarrollar nuevos sectores estratégicos - acuicultura, forestación comercial y bioindustria, transformación de metales, economía creativa y economía digital -, pero sus avances son parciales y están frenados por brechas estructurales de

infraestructura, regulación, financiamiento, capacidades y articulación productiva. La diversificación productiva que propone Primero la Gente no parte de cero: identifica estos sectores como palancas para salir de la trampa de baja productividad, generar empleo de calidad en territorios diversos y vincular la transformación productiva con sostenibilidad ambiental, innovación y cohesión social.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1. Acuicultura subdesarrollada frente a su potencial biológico y territorial

La acuicultura se mantiene como un sector de baja escala y débil presencia en la matriz productiva, pese a las ventajas naturales del país. La falta de infraestructura adecuada, de servicios sanitarios robustos, de financiamiento accesible, de ordenamiento de cuerpos de agua y de marcos regulatorios que acompañen el crecimiento ha impedido consolidarla como un motor de empleo rural, seguridad alimentaria y exportaciones de alto valor, manteniendo al sector pesca centrado en la extracción tradicional.

Problema 2. Forestación comercial y bioindustria forestal rezagadas frente a un enorme potencial sostenible

La escasa expansión de plantaciones forestales comerciales, la débil transformación industrial y la falta de una política forestal moderna han llevado a que el país importe una gran parte de los productos de madera y papel que consume, desaprovechando su patrimonio natural. La inseguridad en la tenencia de la tierra, el ordenamiento forestal incompleto, la falta de financiamiento de largo plazo y la informalidad limitan que la actividad forestal se convierta en un nuevo motor sostenible de empleo rural, bioeconomía y reducción de la deforestación.

Problema 3. Baja transformación local de metales: un poder de negociación poco aprovechado

El peso de la minería en la economía no se traduce en encadenamientos industriales fuertes, ni en una política consistente de transformación nacional de metales y fabricación de bienes asociados a la transición energética. La negociación de inversiones mineras ha priorizado la fase extractiva, sin aprovechar plenamente la posición estratégica del país para exigir compromisos de industrialización, transferencia tecnológica y desarrollo de proveedores, lo que restringe el valor agregado y la calidad del empleo que la actividad puede generar.

Problema 4. Economía creativa con talento abundante pero estructuras productivas y de política pública débiles

La economía creativa reúne una base amplia de talento y emprendimientos, pero opera en estructuras frágiles, fragmentadas y con alta informalidad, sin políticas sostenidas de formación, financiamiento, formalización, infraestructura cultural e internacionalización. Esta combinación limita su aporte al empleo de calidad y a las exportaciones de servicios, y desaprovecha su potencial para articular identidad, innovación y desarrollo económico en territorios diversos.

Problema 5. Economía digital con crecimiento acelerado pero condicionada por brechas de conectividad, talento y financiamiento

Aunque la economía digital crece rápidamente y se posiciona como componente clave de la competitividad futura, su desarrollo está restringido por desigualdades en conectividad, déficits de capital humano digital, limitada oferta de financiamiento de riesgo y políticas aún incipientes de impulso al ecosistema tecnológico. Esto mantiene una estructura dual entre segmentos dinámicos y una gran masa de emprendimientos y trabajadores con baja protección, e impide que lo digital se consolide plenamente como motor transversal de diversificación productiva y modernización económica.

3. VISIÓN AL 2040

Al 2040, el Perú habrá avanzado de manera decisiva hacia una economía más diversificada, resiliente e inclusiva, con nuevos motores productivos que complementan y fortalecen su base tradicional. La acuicultura y la forestación comercial se habrán consolidado como actividades estratégicas en costa, sierra y Amazonía, generando empleo rural formal, exportaciones sostenibles y mayor integración territorial, bajo estándares ambientales y de ordenamiento claros. Al mismo tiempo, el país habrá dado un salto cualitativo en el aprovechamiento de sus recursos naturales, utilizando su posición estratégica en metales críticos para impulsar encadenamientos productivos, transformación industrial y transferencia tecnológica en territorio nacional, de modo que la riqueza natural se traduzca en mayor valor agregado, empleo calificado y desarrollo productivo.

En paralelo, el Perú habrá fortalecido su economía urbana basada en el talento, la creatividad y el conocimiento, con una economía creativa más institucionalizada, formal e integrada a los mercados internacionales, capaz de generar empleo de calidad para jóvenes y profesionales. La economía digital se habrá consolidado como un pilar transversal de la competitividad nacional, cerrando brechas de conectividad y capital humano, impulsando empresas tecnológicas y exportaciones de servicios basados en conocimiento desde todo el territorio. En conjunto, esta estrategia de diversificación permitirá al país crecer de manera sostenida, reducir su vulnerabilidad externa, ampliar oportunidades económicas y construir un desarrollo productivo más sostenible, moderno y centrado en las personas.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS

N°	Problema priorizado	Objetivo estratégico al 2031	ODS vinculados
1	Acuicultura: un sector emergente con alto potencial, pero limitado por brechas estructurales	Desarrollar la acuicultura como un motor estratégico de diversificación productiva, empleo rural y exportaciones sostenibles , cerrando brechas en infraestructura, sanidad, financiamiento, tecnología y ordenamiento territorial, y promoviendo una expansión productiva ambientalmente responsable en costa, sierra y Amazonía.	ODS 2 - Hambre cero ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 14 - Vida submarina
2	Forestación comercial y bioindustria forestal: oportunidades para un nuevo motor sostenible	Impulsar la forestación comercial y una bioindustria forestal moderna y sostenible , mediante seguridad en la tenencia de la tierra, ordenamiento forestal, financiamiento de largo plazo e industrialización local, con el fin de generar empleo rural formal, reducir la deforestación y diversificar la matriz productiva con base en biomateriales y economía verde.	ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 12 - Producción y consumo responsables ODS 15 - Vida de ecosistemas terrestres
3	Baja transformación local de metales: un poder de negociación poco aprovechado	Aprovechar la posición estratégica del Perú como proveedor global de metales críticos para promover mayor transformación, encadenamientos productivos e industrialización en territorio nacional , utilizando el poder de negociación del país para atraer inversiones con mayor valor agregado, transferencia tecnológica y generación de empleo calificado.	ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 9 - Industria, innovación e infraestructuras ODS 12 - Producción y consumo responsables
4	Economía creativa: talento abundante, estructuras débiles	Fortalecer la economía creativa como motor de empleo urbano, innovación y exportaciones de valor agregado , mejorando su institucionalidad, acceso a financiamiento, formación de capacidades, formalización e	ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles

		internacionalización, para transformar el talento creativo en actividad económica sostenible y competitiva.	
5	Economía digital con crecimiento acelerado pero condicionada por brechas de conectividad, talento y financiamiento	Consolidar la economía digital como un pilar central de la competitividad y modernización productiva del país, cerrando brechas de conectividad, capital humano digital y financiamiento, e impulsando el crecimiento de empresas tecnológicas, servicios digitales y exportaciones basadas en conocimiento.	ODS 4 - Educación de calidad ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos

5. INDICADORES

Objetivo	Indicadores	Línea de base (año y valor)	Metas al 2031
Objetivo 1 : Desarrollar la acuicultura como un motor estratégico de diversificación productiva, empleo rural y exportaciones sostenibles	(1.1) Producción acuícola nacional en toneladas por año (PRODUCE / SANIPES)	2024 : 125 mil toneladas	300 mil toneladas
	(1.2) Valor de exportaciones acuícolas (MINCETUR / SUNAT)	2024: US\$ 600-700 millones	US\$ 1 500 millones
	(1.3) Empleo formal en acuicultura (MTPE / PRODUCE)	2024: 60 mil empleos (alta informalidad)	120 mil empleos, con mayor formalización
Objetivo 2 : Impulsar la forestación comercial y una bioindustria forestal moderna y sostenible	(2.1) Superficie de plantaciones forestales comerciales en hectáreas (SERFOR / MIDAGRI)	2024 : 200 mil ha	1 millón ha
	(2.2) Valor de exportaciones forestales (MINCETUR / SUNAT)	2024: US\$ 150-200 millones	US\$ 800 millones
	(2.3) Empleo formal forestal y bioindustrial (MTPE / SERFOR)	2024: 200 mil empleos (mayormente informales)	350 mil empleos, con mayor formalización
Objetivo 3 : Aprovechar la posición estratégica del Perú como proveedor global de metales críticos para promover	(3.1) Participación de productos metálicos transformados en exportaciones mineras (%)(BCRP / MINEM)	Información no disponible	15%

mayor transformación, encadenamientos productivos e industrialización en territorio nacional	(3.2) Inversión en plantas de procesamiento y transformación minera (US\$ millones acumulados) (MEF)	Limitada y puntual	US\$ 10 000 millones (en 5 años)
	(3.3) Empleo calificado en industrias mineras y metalúrgicas (MEF/MINEM)	2024 : 280 000	350 000
Objetivo 4 : Fortalecer la economía creativa como motor de empleo urbano, innovación y exportaciones de valor agregado	(4.1) Aporte de la economía creativa al PBI (%) (INEI / Ministerio de Cultura)	2024: 2,5-3 % del PBI	5%
	(4.2) Exportaciones creativas (MINCETUR / PromPerú)	2024: ≈US\$ 1 000 millones	US\$ 3 000 millones
	(4.3) Empleo formal en sectores creativos (MTPE / INEI)	1 millón (alta informalidad)	1,5 millones, con mayor formalización
Objetivo 5 : Consolidar la economía digital como un pilar central de la competitividad y modernización productiva del país	(5.1) Aporte de la economía digital al PBI (%) (INEI / PRODUCE)	2024: 4-5 % del PBI	8 % del PBI
	(5.2) Empleo en actividades digitales y TI (MTPE / INEI)	2024: 900 mil - 1,2 millones	2 millones
	(5.3) Exportaciones de servicios digitales (BCRP / MINCETUR)	2024: US\$ 2 000 millones	US\$ 4 000 millones

6. MEDIDAS

Objetivo	Denominación de la medida	Descripción de la medida
Desarrollar la acuicultura como un motor estratégico de diversificación productiva, empleo rural y exportaciones sostenibles	1.1. Ordenamiento y zonificación acuícola con enfoque territorial	Establecer zonas priorizadas para acuicultura marina y continental, articulando PRODUCE, gobiernos regionales y locales, con criterios ambientales, sanitarios y de disponibilidad hídrica, para reducir incertidumbre y facilitar nuevas inversiones.
	1.2. Infraestructura, sanidad y tecnología para la acuicultura sostenible	Impulsar inversión pública y APP en infraestructura básica (laboratorios, centros de alevinaje, cadenas de frío, conectividad), fortaleciendo SANIPES y la vigilancia sanitaria para asegurar productividad y acceso a mercados internacionales.

	1.3. Financiamiento y formalización de pequeños y medianos acuicultores	Crear instrumentos financieros de largo plazo (crédito, garantías, seguros) y asistencia técnica para pequeños productores, promoviendo su formalización, asociatividad y articulación con cadenas exportadora
Impulsar la forestación comercial y una bioindustria forestal moderna y sostenible	2.1. Seguridad jurídica y acceso a tierras para plantaciones forestales	Acelerar el saneamiento de la propiedad y los contratos de uso de tierras aptas para forestación comercial, especialmente en Amazonía y sierra, garantizando derechos claros para atraer inversión privada de largo plazo.
	2.2. Programa nacional de forestación comercial y reforestación productiva	Promover plantaciones forestales con especies comerciales, integrando incentivos a la inversión privada, empleo rural y restauración ambiental, con enfoque de economía verde y mercados de carbono.
	2.3. Desarrollo de la bioindustria forestal y encadenamientos productivos	Impulsar inversiones en transformación (tableros, madera estructural, pulpa, biomateriales), priorizando compras públicas, normas técnicas y financiamiento para sustituir importaciones y generar valor agregado local.
Aprovechar la posición estratégica del Perú como proveedor global de metales críticos para promover mayor transformación, encadenamientos productivos e industrialización en territorio nacional	3.1. Clústeres minero-metalúrgicos y de proveedores industriales	Desarrollar clústeres regionales que articulen minería, metalurgia, manufactura y servicios especializados, fortaleciendo proveedores locales y empleo calificado en zonas mineras.
	3.2. Infraestructura y energía para la industrialización minera	Priorizar infraestructura logística, energética y de agua industrial que permita viabilizar plantas de procesamiento y transformación de metales en territorio nacional.
	3.3. Política de negociación estratégica para minería con valor agregado y relocalización productiva	Aprovechar la escasez global de minerales críticos (cobre, litio, etc.) para negociar inversiones que incorporen procesamiento, transformación y encadenamientos productivos en el territorio nacional. Esta política buscará atraer inversiones asociadas a la relocalización de cadenas globales, que promuevan empleo local, sostenibilidad ambiental y mayor valor agregado, respetando la seguridad jurídica y los estándares socioambientales.
Fortalecer la economía creativa como motor de empleo urbano, innovación y	4.1. Financiamiento y formalización de emprendimientos creativos	Implementar fondos, garantías y programas de apoyo para MYPE y emprendedores creativos, facilitando su formalización y sostenibilidad económica.

exportaciones de valor agregado	4.2. Formación, certificación e infraestructura cultural-productiva	Fortalecer la formación técnica y artística, certificación de competencias y creación de espacios productivos (hubs creativos, estudios, centros culturales), articulados con gobiernos locales.
	4.3. Internacionalización y exportación de bienes y servicios creativos	Impulsar la promoción internacional de contenidos, servicios y productos creativos (audiovisual, diseño, software creativo), mediante PromPerú, ferias, plataformas digitales y acuerdos culturales-comerciales.
Consolidar la economía digital como un pilar central de la competitividad y modernización productiva del país	5.1. Fondos competitivos de Innovación Empresarial	Consolidar y ampliar fondos concursables para innovación empresarial, con especial foco en pymes que desarrollen productos o servicios de alto valor agregado. Los fondos pueden cofinanciar I+D, prototipos, pruebas de mercado, certificaciones, patentes y digitalización, siempre condicionados a metas de sostenibilidad ambiental y generación de empleo formal. Se priorizará proyectos que articulen a empresas con universidades y centros tecnológicos y que tengan potencial de exportación.
	5.2. Programa Nacional de Talento STEM	Crear un programa de formación y atracción de talento en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) orientado a sectores estratégicos. Incluir becas nacionales y regionales, programas de formación dual con empresas, reconversión laboral para trabajadores de sectores tradicionales y alianzas con universidades extranjeras. El programa debe incorporar incentivos para que los egresados se inserten en empresas innovadoras o emprendimientos de base tecnológica, especialmente en regiones fuera de Lima, y contemplar condiciones de retorno para quienes estudien en el exterior.
	5.3. Cierre de brechas de conectividad e infraestructura digital	Acelerar la expansión de conectividad de banda ancha y servicios digitales en todo el territorio, priorizando regiones rezagadas y zonas productivas.

Política exterior y proyección internacional del país

1. DIAGNÓSTICO

En las últimas décadas, el Perú ha consolidado una inserción internacional abierta, basada en una extensa red de tratados de libre comercio y una activa participación en espacios multilaterales como APEC, la Alianza del Pacífico, la Comunidad Andina y organismos del sistema de Naciones Unidas. Esta orientación de apertura comercial y atracción de inversión extranjera fue un factor clave del crecimiento económico de los años 2000 y parte de la década de 2010. Sin embargo, pese a la existencia de múltiples instrumentos de inserción externa, el país carece de una estrategia económica internacional articulada que los conecte de manera explícita con objetivos de reactivación económica, diversificación productiva y desarrollo territorial. La coordinación entre la política exterior y las políticas económicas y productivas sigue siendo fragmentada y basada en iniciativas puntuales, más que en un “plan país” de mediano plazo.

El comercio exterior continúa siendo un canal central de inserción económica, pero presenta altos niveles de concentración productiva, empresarial, territorial y de mercados. Las exportaciones dependen mayoritariamente de minerales y algunos productos agroexportadores, dirigidos principalmente a China, Estados Unidos y la Unión Europea. Esta concentración limita la resiliencia externa y reduce la inclusión de regiones y MIPYMES en las cadenas globales de valor, las cuales enfrentan persistentes barreras de productividad, financiamiento, logística e información. En un contexto de creciente competencia geoeconómica entre China y Estados Unidos, el principal desafío para el Perú es diversificar mercados, productos y socios, manteniendo relaciones constructivas con ambos actores y reduciendo vulnerabilidades externas.

La inversión extranjera directa ha sido un pilar del crecimiento en sectores como minería, energía, telecomunicaciones y servicios financieros, pero continúa concentrada en actividades extractivas y servicios regulados. La participación del país en cadenas globales de valor intensivas en conocimiento, innovación, manufacturas avanzadas y economía digital sigue siendo limitada. La ausencia de una acción coordinada entre política exterior y agencias de promoción económica, sumada a la inestabilidad política, los conflictos socioambientales y las debilidades institucionales, eleva la percepción de riesgo país y reduce la capacidad de atraer inversión de mayor calidad orientada a la diversificación productiva.

En el ámbito multilateral, el Perú participa activamente en foros como APEC, la Alianza del Pacífico y el proceso de acercamiento a la OCDE, que ofrecen plataformas relevantes para la integración económica y la cooperación. No obstante, su aprovechamiento ha sido desigual. La Alianza del Pacífico ha enfrentado avances limitados en integración productiva, mientras que el reto de APEC y del proceso OCDE es traducir la visibilidad internacional y las agendas de reforma en proyectos concretos que impulsen la reactivación económica interna y fortalezcan la credibilidad del país.

La diáspora peruana constituye un activo estratégico por su aporte en remesas, redes de conocimiento, inversión y comercio, pero aún no es incorporada de manera sistemática en la política exterior y de desarrollo. La relación del Estado con los peruanos en el exterior

sigue centrada en trámites y atención de emergencias, sin una estrategia integral que canalice su potencial productivo ni articule adecuadamente los procesos de retorno y reinserción.

Finalmente, la imagen país y la calidad institucional influyen de manera decisiva en los márgenes de maniobra económica del Perú. Si bien existen fortalezas como la estabilidad macroeconómica y la apertura comercial, el deterioro de la gobernanza, la inestabilidad política y los cuestionamientos en derechos humanos afectan la credibilidad internacional. En este contexto, la cooperación internacional ofrece oportunidades relevantes para apoyar la transformación productiva, la innovación, la transición energética y la infraestructura sostenible, siempre que se reoriente bajo una estrategia clara y coordinada. En conjunto, el principal desafío es avanzar hacia una política exterior económica más integrada, estratégica y orientada al desarrollo productivo inclusivo y sostenible.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1. Política exterior económica fragmentada y poco alineada a la reactivación y transformación productiva

La acción externa se dispersa en múltiples frentes (comercial, diplomático, de cooperación) sin un eje de desarrollo económico claro ni metas compartidas entre Cancillería, MEF, comercio exterior, sectores productivos y gobiernos subnacionales. Hay más “agenda de eventos” que estrategia económica internacional de mediano plazo.

Problema 2. Alta concentración de comercio e inversión en pocos mercados y productos, y baja inclusión de regiones y MIPYMES en la internacionalización

Las exportaciones y la IED siguen concentradas en minerales y unos pocos rubros, con fuerte peso de grandes empresas y de pocos mercados (principalmente Asia y América del Norte), mientras regiones y MIPYMES tienen participación marginal en cadenas globales de valor.

Problema 3. Aprovechamiento insuficiente de espacios multilaterales, cooperación y proceso OCDE para promover diversificación productiva, inversión e innovación

La participación en APEC, Alianza del Pacífico, organismos financieros, espacios de cooperación y el propio proceso de acercamiento a la OCDE genera oportunidades que hoy se traducen débilmente en proyectos de inversión, innovación, infraestructura y transformación productiva concretos.

Problema 4. Relacionamiento, representación y servicios insuficientes para los peruanos en el exterior.

Aunque millones de peruanas y peruanos residen fuera del país y mantienen vínculos con el Perú, el Estado no ha consolidado un enfoque integral para atender sus necesidades y canalizar su aporte al desarrollo. La oferta de servicios consulares y de documentación presenta brechas de cobertura, oportunidad y calidad por capacidades desiguales, limitada digitalización, barreras de acceso y débil articulación interinstitucional. Asimismo, la participación y representación transnacional se ven insuficientemente facilitadas, con mecanismos de consulta de alcance irregular y baja incidencia. Esto restringe el ejercicio de

derechos, aumenta costos y riesgos (especialmente en población vulnerable) y desaprovecha oportunidades de inversión, comercio, conocimiento y retorno productivo.

Problema 5. Debilidad de la imagen del Perú como socio económico confiable por inestabilidad política y percepciones de baja calidad institucional y derechos humanos

La combinación de crisis políticas recurrentes, conflictos sociales mal gestionados y cuestionamientos en materia de derechos humanos deteriora la reputación internacional del país, encarece el financiamiento, reduce el apetito de inversión y limita el margen de negociación en foros económicos y comerciales.

Estos problemas definen nuestra agenda: una política exterior económica que mantenga la neutralidad y el equilibrio en un contexto de competencia entre grandes potencias, pero que sea mucho más estratégica para diversificar socios, atraer inversión de calidad y apoyar la transformación productiva y territorial del país.

3. VISIÓN AL 2040

Hacia 2040, el Perú consolida una política exterior económica integrada que articula a Cancillería, MEF, comercio exterior, sectores productivos y regiones con metas públicas y seguimiento. La inserción internacional reduce su dependencia de pocos productos y mercados: crece la participación de bienes y servicios de mayor valor agregado, se amplían destinos y se incorporan más territorios a cadenas de valor con estándares sociales y ambientales. La diplomacia económica se enfoca en atraer inversión de calidad para diversificación productiva, innovación, economía digital, transición energética e infraestructura sostenible, elevando la productividad y resiliencia. Los espacios multilaterales se utilizan como plataformas para movilizar proyectos y reformas pro competitividad con resultados verificables.

En paralelo, los peruanos en el exterior se integran como actor estratégico del desarrollo: acceden a identidad y servicios consulares digitales y oportunos, cuentan con mecanismos efectivos de participación y protección, y participan en redes de talento, inversión y comercio con impacto en regiones y MIPYMES. La cooperación internacional prioriza productividad, innovación, transición verde y digitalización, articulando recursos y asistencia técnica para escalar soluciones. Con una reputación de socio confiable y reglas claras, el país reduce riesgos, amplía oportunidades y convierte su política exterior en una palanca sostenida de desarrollo inclusivo hacia 2040.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS (2026-2031)

N°	Problema priorizado	Objetivo estratégico al 2031 (resultado a 5 años)	ODS vinculados
1	Política exterior económica fragmentada y poco alineada a la reactivación y transformación productiva	Construir, al 2031, una política exterior económica integrada, que articule Cancillería, MEF, comercio exterior, sectores productivos y niveles subnacionales, con una estrategia unificada de inserción internacional para la reactivación económica y la diversificación productiva. Esta estrategia debe definir prioridades sectoriales y geográficas, metas de comercio, inversión y cooperación, mecanismos de coordinación intersectorial y un sistema de seguimiento de resultados accesible al público.	ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 9 - Industria, innovación e infraestructuras ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
2	Alta concentración de comercio e inversión en pocos mercados y productos, con baja inclusión de regiones y MIPYMES	Diversificar, al 2031, la estructura de comercio e inversión reduciendo la dependencia de unos pocos productos y mercados, e incorporando activamente a regiones y MIPYMES en la internacionalización. Esto implica aumentar la participación de bienes y servicios con mayor valor agregado, desarrollar nuevos mercados en Asia, Europa, América Latina y otras regiones, y crear instrumentos específicos de apoyo a MIPYMES y gobiernos regionales para que se integren a cadenas de valor internacionales con estándares laborales, sociales y ambientales adecuados.	ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 9 - Industria, innovación e infraestructuras ODS 10 - Reducción de desigualdades ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
3	Aprovechamiento insuficiente de espacios multilaterales, cooperación y proceso OCDE para promover diversificación, inversión e innovación	Asociar, al 2031, la participación del Perú en APEC, Alianza del Pacífico, Comunidad Andina, organismos financieros y el proceso de acercamiento a la OCDE en la movilización de una cartera concreta y articulada de proyectos de inversión, innovación, infraestructura sostenible y transformación productiva. Los objetivos son elevar la IED de calidad en sectores prioritarios, ampliar la cooperación técnica para innovación y transición verde y usar las revisiones OCDE como hoja de ruta para mejorar el clima de negocios y la productividad, con metas e indicadores acordados y monitoreados públicamente.	ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 9 - Industria, innovación e infraestructuras ODS 13 - Acción por el clima ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
4	Relacionamiento, representación y	Al 2031, fortalecer la atención integral a los peruanos en el exterior, garantizando el acceso oportuno, seguro y progresivamente digital a	ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico

	servicios insuficientes para los peruanos en el exterior	identidad y servicios consulares (documentación, registros civiles, notariales, información y atención en emergencias), así como mecanismos efectivos de protección, orientación y participación ciudadana transnacional. Asimismo, consolidar una estrategia de vinculación que articule a la diáspora con el desarrollo inclusivo del país, facilitando el retorno y la reinserción, y promoviendo redes de talento, inversión, comercio y transferencia de conocimiento con impacto territorial.	ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
5	Debilidad de la imagen del Perú como socio económico confiable por inestabilidad política y percepciones de baja calidad institucional y derechos humanos	Mejorar, al 2031, la percepción del Perú como socio económico confiable reduciendo la percepción de riesgo político y fortaleciendo la reputación en democracia, derechos humanos, integridad y cumplimiento de compromisos. La política exterior económica debe coordinarse con reformas internas para garantizar estabilidad macro, respeto al Estado de derecho, previsibilidad regulatoria y estándares ambientales y sociales robustos, y comunicar de manera proactiva estos avances a socios, inversionistas, organismos multilaterales y mercados, con metas de mejora en indicadores internacionales de gobernanza y clima de inversión.	ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos

5. INDICADORES

OBJETIVO	INDICADORES	Línea de base (año y valor)	Metas al 2031
Integrar la política exterior económica articulando Cancillería, MEF, comercio exterior, sectores productivos y gobiernos subnacionales, con prioridades claras para reactivación y diversificación.	(1.1) Existencia de una estrategia nacional de inserción económica internacional aprobada y con metas e indicadores públicos	(1.1) Política Nacional Multisectorial de Comercio Exterior al 2040 aún sin aprobar	(1.1) Política aprobada por el Ejecutivo, difundida públicamente y con revisión anual de resultados.
	(1.2) Número de sesiones anuales del mecanismo intersectorial de política exterior económica con acuerdos registrados y seguimiento	(1.2) No existe un espacio único de coordinación	(1.2) ≥ 6 sesiones anuales con agenda económica, acuerdos formales y reporte de cumplimiento.
	(1.3) Porcentaje de misiones oficiales al exterior con componente económico	(1.3) Información no disponible, política aún sin aprobar	(1.3) 80% de misiones oficiales con objetivos

	alineado a la política nacional de inserción		económicos explícitos y alineados a la política.
Diversificar comercio e inversión reduciendo concentración de productos y mercados, e incorporando activamente a regiones y MIPYMES en la internacionalización.	(2.1) Porcentaje de participación de los tres principales mercados de destino en el valor total exportado	(2.1) Alta concentración: 51,6% (2024)	(2.1) Reducir a 40%
	(2.2) Porcentaje de participación de bienes y servicios no tradicionales o de mayor valor agregado en las exportaciones totales	(2.2) 27,2% de los bienes, 8.4% de los servicios (2024)	(2.2) 40% de los bienes y el 20% de los servicios
	(2.3) Número de MIPYMES exportadoras	(2.3) 0.34% de las MIPyMEs	(2.3) 1.5% de las MIPyMEs
Aprovechar APEC, Alianza del Pacífico, cooperación y proceso OCDE para impulsar proyectos concretos de inversión, innovación, infraestructura sostenible y transformación productiva.	(3.1) Número de proyectos de inversión o innovación en ejecución vinculados a compromisos o iniciativas de APEC, Alianza del Pacífico, OCDE o espacios de cooperación	(3.1) Al menos 35 proyectos vinculados al APEC	(3.1) ≥ 60 proyectos en ejecución vinculados a estas plataformas, con distribución sectorial y territorial diversa
	(3.2) Monto anual de cooperación técnica y financiera destinada a productividad, innovación, transición verde y digitalización (US\$)	(3.2) \$ 161 millones	(3.2) \$ 320 millones
	(3.3) Porcentaje de recomendaciones OCDE incorporadas en reformas normativas o políticas públicas económicas clave	(3.3) Información no disponible	(3.3) Implementar al menos 40% de las recomendaciones económicas prioritarias acordadas con la OCDE.
Garantizar atención integral a los peruanos en el exterior con servicios consulares de identidad, protección	(4.1) Número de peruanos en el exterior mayores de edad con	(4.1) 331,440 DNIs caducos (2024)	(4.1) 100,000 DNIs caducos (-70%) y sostener depuración

y participación para canalizar su potencial.	DNIs caducos y con domicilio desactualizado		
	(4.2) Porcentaje de consulados con cobertura de “Partes Consulares Digitales”	(4.2) 14.49% (2024)	(4.2) Más del 75% y ampliación progresiva a más actos y servicios interoperables
	(4.3) Poderes consulares tramitados digitalmente vía SID Sunarp	(4.3) 13,611 (2024)	(4.3) Más de 40,000 poderes tramitados al año
Mejorar la imagen del Perú como socio económico confiable reduciendo riesgo político percibido y fortaleciendo reputación en democracia, derechos humanos e integridad.	(5.1) Posición del país en índices internacionales de libertad, gobernanza o Estado de derecho (p. ej., puntaje Freedom in the World, World Governance Indicators)	(5.1) En los últimos 5 años, un deterioro promedio de 4 puntos de 100 en varios índices.	(5.1) Mejorar en promedio 5 puntos de 100 en dichos índices.
	(5.2) Prima de riesgo país (EMBI) del Perú respecto al promedio de América Latina (puntos básicos)	(5.2) Promedio entre 2015 y 2025: 165.74	(5.2) Mantener promedio de 160 durante el periodo de gobierno
	(5.3) Porcentaje anual de controversias o arbitrajes internacionales de inversión iniciados contra el Estado y proporción resueltos con acuerdos o laudos favorables	(5.3) Información dispersa	(5.3) Reducir el número de nuevos casos y elevar a más de 50% la proporción de resultados favorables o acuerdos razonables.

6. MEDIDAS

Objetivo	Denominación de la medida	Descripción de la medida
Integrar la política exterior económica articulando Cancillería, MEF, comercio exterior, sectores	1.1 Estrategia nacional de inserción económica	Elaborar, concertar y aprobar una estrategia única de inserción económica internacional, liderada por Cancillería y MEF, que defina sectores y mercados prioritarios, metas de comercio, inversión y cooperación, y roles por entidad. Debe incluir un marco de indicadores, mecanismos de revisión anual y

productivos y gobiernos subnacionales, con prioridades claras para reactivación y diversificación.		participación de regiones y sector privado.
	1.2 Consejo de política exterior económica	Crear por norma un consejo intersectorial de política exterior económica que reúna a Cancillería, MEF, MINCETUR, sectores productivos, ProInversión y gobiernos subnacionales. Establecer agenda regular, actas públicas resumidas y un sistema de seguimiento de acuerdos que alimente la estrategia nacional.
	1.3 Guía de misiones económicas priorizadas	Diseñar una guía obligatoria para misiones oficiales que exija justificar objetivos económicos, mercados y sectores priorizados según la estrategia nacional. Incluir plantillas de resultados esperados (contactos, proyectos, acuerdos) y un informe posterior estándar para evaluar impacto y retroalimentar la planificación.
Diversificar comercio e inversión reduciendo concentración de productos y mercados, e incorporando activamente a regiones y MIPYMES en la internacionalización.	2.1 Agenda de diversificación de mercados	Construir y ejecutar una agenda de diversificación de mercados que priorice nuevos destinos en Asia, Europa, América Latina y otros, con planes específicos por sector. Incluir misiones comerciales, promoción en ferias, acuerdos de facilitación y apoyo a empresas para cumplir requisitos sanitarios y técnicos de nuevos mercados.
	2.2. Programa “Vale un Perú”	Crear un programa de impulso a productos y servicios con mayor valor agregado (agroprocesados, servicios modernos, innovación, turismo especializado), combinando promoción externa, asistencia técnica en calidad y certificaciones, financiamiento y articulación con la política de innovación, buscando su inserción en nichos de alto valor.
	2.3. Red regional de internacionalización MIPYME	Implementar una red de centros regionales de internacionalización, coordinada por Cancillería y comercio exterior, que brinde acompañamiento integral a MIPYMES (inteligencia de mercados, requisitos, financiamiento, encadenamiento con grandes empresas) y articule la oferta de apoyo existente, priorizando regiones con menor presencia exportadora.
Aprovechar APEC, Alianza del Pacífico, cooperación y proceso OCDE para impulsar proyectos concretos de inversión, innovación, infraestructura sostenible y transformación productiva.	3.1. Cartera de proyectos multilaterales productivos	Diseñar una cartera prioritaria de proyectos de inversión, innovación e infraestructura sostenible que se financien o apalanquen en APEC, Alianza del Pacífico, bancos multilaterales y la agenda OCDE. Incluir proyectos ancla por sector (energía limpia, logística, digitalización, agroindustria) y un registro público que conecte cada proyecto con el espacio multilateral que lo respalda.
	3.2. Programa “Cooperación para productividad e innovación”	Reorientar y ampliar la cartera de cooperación técnica para apoyar la productividad, innovación, digitalización y transición verde, priorizando proyectos con efecto demostrativo y escalable. Negociar con socios y bancos multilaterales programas plurianuales y coordinar con los ministerios sectoriales para que los resultados se integren en políticas permanentes.

	Unidad de coordinación “Agenda económica OCDE”	Crear una unidad de coordinación de la agenda OCDE económica que priorice recomendaciones con impacto en productividad, clima de negocios, competencia e integridad. Establecer un plan de implementación con responsables, plazos e indicadores, y publicar reportes de avance que sirvan tanto para el diálogo interno como para mejorar la credibilidad internacional del país.
Garantizar atención integral a los peruanos en el exterior con servicios consulares de identidad, protección y participación para canalizar su potencial.	4.1 Identidad sin fronteras:	Implementar un programa de identificación con brigadas móviles, priorizando consulados de mayor demanda y con interoperabilidad RENIEC-Migraciones-MRE para actualización de domicilio. Establecer metas de desempeño por consulado y canales digitales integrales (cita, pago y seguimiento).
	4.2 Servicio exterior digital:	Escalar la implementación a toda la red consular de “Partes Consulares Digitales”, estandarizando procesos, roles y controles de calidad, integrando plataformas de interoperabilidad con verificación de identidad para reducir plazos y riesgos de adulteración. Disponer capacitación y soporte 24/7 para dar continuidad operativa y mantener un servicio seguro.
	4.3 Trámites accesibles:	Masificar el servicio en consulados con mayor demanda y simplificar pasos de tramitación. Ampliar el portafolio de servicios y actos consulares digitalizables; comenzar a abarcar trámites más allá de poderes. Diseñar un tablero público de desempeño (volumen de trámites, tiempo promedio, incidencias) como parte de un modelo de gestión por resultados.
5. Mejorar la imagen del Perú como socio económico confiable reduciendo riesgo político percibido y fortaleciendo reputación en democracia, derechos humanos e integridad.	5.1 Plan de mejora de reputación del país	Diseñar un plan integral de reputación económico-institucional que conecte reformas internas (integridad, justicia, participación) con mensajes consistentes en foros internacionales. Identificar indicadores objetivo, establecer metas y coordinar con MEF, Justicia, Presidencia y otros sectores para que los avances se comuniquen de manera creíble a inversionistas, socios y organismos multilaterales.
	5.2 Diálogo económico y estabilidad regulatoria	Establecer un mecanismo permanente de diálogo económico con inversionistas, calificadoras y organismos multilaterales, donde se expliquen reformas, se anticipe el calendario regulatorio y se responda a preocupaciones. Coordinar la política exterior económica con la agenda de estabilidad fiscal y regulatoria para mejorar la percepción de riesgo.

	5.3 Sistema de gestión preventiva de controversias	Implementar un sistema de gestión temprana de controversias de inversión que mejore la calidad de los contratos, la coordinación entre entidades y la respuesta oportuna a reclamos. Integrar a Cancillería, MEF, reguladores y procuradurías, con protocolos claros para prevenir arbitrajes y defender al Estado respetando compromisos internacionales y derechos de inversión.
--	--	--

SOSTENIBILIDAD Y TERRITORIO

El territorio y sus recursos como protagonistas de la estrategia de gobierno

Gestión sostenible del agua: producción, cosecha, almacenamiento, distribución y uso

1. DIAGNÓSTICO

Contexto nacional reciente

La gestión del agua constituye uno de los principales desafíos estructurales del desarrollo del Perú, debido a su impacto directo en el bienestar de la población, la sostenibilidad del territorio, la seguridad alimentaria, la productividad económica y la adaptación al cambio climático. Diversos análisis del CEPLAN, el Banco Mundial y el PNUD coinciden en que el país enfrenta una combinación crítica de desigualdad territorial en la disponibilidad del recurso, creciente estrés hídrico y debilidades institucionales, que comprometen la seguridad hídrica presente y futura.

El Perú presenta una paradoja hídrica estructural: si bien cerca del 97% de la disponibilidad de agua superficial se concentra en la vertiente amazónica, aproximadamente dos tercios de la población y más del 70% de la actividad económica se localizan en la costa, donde se dispone de menos del 2% de los recursos hídricos. Como resultado, más del 60% de la población vive en cuencas con estrés hídrico alto o muy alto, principalmente en la costa y en los valles interandinos, lo que incrementa los costos de abastecimiento urbano y productivo y eleva los riesgos de escasez.

La variabilidad climática ha intensificado estas presiones. El Perú ha perdido más del 50% de su superficie glaciar desde la década de 1970, lo que ha reducido la capacidad natural de regulación hídrica en cuencas estratégicas de la sierra central y sur. Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC 3.0) identifican al sector hídrico como uno de los más vulnerables al cambio climático, con impactos directos en el abastecimiento urbano, la producción agraria y la estabilidad de los ecosistemas.

Brechas territoriales y desigualdades en el acceso y uso del agua

Las brechas en el acceso al agua se expresan de manera diferenciada según el territorio y el nivel socioeconómico. De acuerdo con el Compendio Estadístico del INEI (2025), el acceso a agua para consumo humano gestionada de manera segura supera el 85% en áreas urbanas, pero se reduce a menos del 60% en zonas rurales, con brechas aún mayores en la Amazonía y en asentamientos periurbanos. Estas desigualdades afectan de manera desproporcionada a las poblaciones en situación de pobreza, profundizando brechas históricas en salud y bienestar.

Estas brechas no se explican únicamente por un déficit de infraestructura, sino también por limitaciones en la capacidad de gestión, financiamiento y asistencia técnica. En las ciudades costeras, los sistemas de abastecimiento dependen de fuentes cada vez más distantes y costosas, mientras que, en zonas rurales, amplios sectores de la población dependen de fuentes vulnerables a la contaminación y a la variabilidad climática.

A nivel productivo, la competencia por el uso del agua entre el consumo humano, la agricultura, la industria, la energía y las actividades extractivas genera conflictos recurrentes, especialmente en cuencas con alta presión hídrica. Una proporción significativa de los conflictos socioambientales registrados anualmente en el país está vinculada al acceso, uso y protección del agua, en particular en territorios donde se superponen actividades productivas en cabeceras de cuenca, evidenciando la débil articulación entre la gestión del agua y el ordenamiento territorial.

Producción, cosecha y almacenamiento: capacidades insuficientes frente a la variabilidad climática

La producción y regulación naturales del agua en el Perú dependen de ecosistemas estratégicos como glaciares, bofedales, humedales y bosques altoandinos, los cuales se encuentran bajo creciente presión por el cambio climático y la degradación ambiental. La pérdida acelerada de estos ecosistemas ha reducido la capacidad de regulación hídrica en varias cuencas, lo que afecta la disponibilidad de agua durante los períodos de estiaje.

Pese a contar con un amplio acervo de conocimientos ancestrales sobre la siembra y la cosecha de agua, estas prácticas no han sido incorporadas de manera sistemática ni a escala suficiente en las políticas públicas. La implementación de qochas, amunas, zanjas de infiltración y otras soluciones basadas en la naturaleza ha dependido mayoritariamente de proyectos aislados, con una articulación intersectorial limitada, a pesar de su alto potencial para fortalecer la resiliencia hídrica en territorios rurales y altoandinos.

En materia de almacenamiento, el país mantiene una fuerte dependencia de la infraestructura gris, cuya cobertura es desigual y, en muchos casos, insuficiente ante la creciente variabilidad climática. El Perú cuenta con una capacidad de almacenamiento hídrico per cápita inferior al promedio regional, mientras que importantes volúmenes de agua se pierden en épocas de abundancia, lo que genera déficits críticos en períodos secos para el consumo humano y las actividades productivas.

Distribución y gobernanza del agua: debilidades institucionales persistentes

La distribución del agua refleja tanto las limitaciones físicas del sistema como debilidades estructurales de gobernanza. En el ámbito urbano, las empresas prestadoras de servicios enfrentan problemas de sostenibilidad financiera, infraestructura obsoleta y altos niveles de ineficiencia: las pérdidas de agua por fugas superan el 35% del volumen producido a nivel nacional. En el ámbito rural, las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS) cumplen un rol clave, pero operan con escaso acompañamiento técnico, financiamiento limitado y débil articulación con los gobiernos subnacionales.

A pesar de contar con un marco normativo y estratégico avanzado - Ley de Recursos Hídricos, Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos y Plan Nacional de Recursos Hídricos - la implementación de la gestión integrada del agua continúa siendo un desafío por lograr. La Autoridad Nacional del Agua enfrenta restricciones de capacidad y coordinación intersectorial para ejercer una rectoría efectiva en un contexto de múltiples actores y conflictos de interés.

La participación de comunidades y usuarios en la toma de decisiones sigue siendo desigual y, en muchos casos, meramente formal. La limitada transparencia en la asignación de derechos de uso, la fiscalización y la resolución de conflictos debilita la confianza ciudadana y agrava la conflictividad social en contextos de escasez hídrica.

Síntesis del diagnóstico: el país que heredamos

El Perú hereda un sistema de gestión del agua caracterizado por profundas desigualdades territoriales, creciente estrés hídrico en cuencas estratégicas, alta vulnerabilidad al cambio climático, capacidades insuficientes para producir, cosechar y almacenar el recurso, y fragmentación y debilidades persistentes de gobernanza. Si bien el país cuenta con un marco normativo y estratégico sólido, persiste una brecha significativa entre el diseño de las políticas y su implementación efectiva en el territorio.

La presión creciente sobre las fuentes de agua, la degradación de los ecosistemas reguladores, la limitada incorporación de soluciones sostenibles y la fragmentación institucional configuran un escenario de riesgo para la seguridad hídrica nacional. En este contexto, la gestión sostenible del agua se consolida como un desafío central de la estrategia de gobierno, que exige fortalecer la gobernanza con enfoque territorial, priorizar la prevención frente a la emergencia y garantizar el acceso equitativo al agua como condición para el desarrollo humano y productivo del país.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1. Inseguridad hídrica estructural por desigualdad territorial entre disponibilidad y demanda de agua.

El Perú enfrenta una inseguridad hídrica estructural originada en la profunda desigualdad territorial entre la disponibilidad natural del agua y su demanda poblacional y productiva. Las zonas con mayor concentración de población y actividad económica, especialmente la costa, dependen de fuentes limitadas y altamente tensionadas, mientras que grandes volúmenes de agua se concentran en territorios con baja demanda y escasa infraestructura de aprovechamiento. Esta brecha histórica, no abordada con un enfoque territorial y de cuencas, genera una presión creciente sobre las fuentes, eleva los costos económicos y pone en riesgo el abastecimiento humano, la seguridad alimentaria y la actividad productiva.

Problema 2. Insuficiente capacidad de cosecha, regulación y almacenamiento de agua frente a la variabilidad climática.

El país presenta capacidades limitadas para captar, infiltrar y almacenar agua, en relación con la creciente variabilidad climática y las necesidades de la población y de las actividades productivas. Las prácticas de siembra y cosecha de agua, pese a su alto potencial y a los conocimientos ancestrales, no han sido incorporadas de manera sistemática ni a escala en las políticas públicas. A ello se suma una fuerte dependencia de una infraestructura gris insuficiente y desigualmente distribuida, con mantenimiento deficiente y escasa integración con la infraestructura natural, lo que provoca pérdidas de agua en periodos de abundancia y déficits críticos en épocas de estiaje.

Problema 3. Acceso desigual y uso ineficiente del recurso hídrico en zonas rurales y periurbanas.

Persisten profundas desigualdades en el acceso a servicios de agua segura, continua y de calidad, especialmente en zonas rurales y periurbanas. Mientras algunos centros urbanos cuentan con sistemas formales, amplios sectores de la población dependen de servicios intermitentes, de fuentes inseguras o de soluciones informales. Las empresas prestadoras y las organizaciones comunitarias enfrentan limitaciones técnicas, financieras e institucionales que afectan la continuidad, la calidad y la sostenibilidad del servicio, reproduciendo desigualdades sociales y territoriales e impactando negativamente en la salud, el bienestar y las oportunidades de desarrollo.

Problema 4. Degradación de ecosistemas productores de agua y débil protección de zonas estratégicas para la regulación hídrica.

Los ecosistemas que producen y regulan el agua - glaciares, bofedales, humedales, cabeceras de cuenca y bosques altoandinos - enfrentan una creciente degradación por el cambio climático, el uso no planificado del territorio y la superposición de actividades

productivas, extractivas y urbanas. La débil articulación entre la gestión del agua y el ordenamiento territorial limita la protección de estas zonas estratégicas, reduce la capacidad natural de regulación hídrica, incrementa la vulnerabilidad frente a sequías y eventos extremos, y compromete la sostenibilidad de las fuentes de agua para el consumo humano y el desarrollo económico.

Problema 5. Gobernanza del agua fragmentada, con débil rectoría, participación y transparencia.

Pese a contar con un marco normativo y estratégico avanzado, la gobernanza del agua en el Perú continúa fragmentada y con brechas significativas en su implementación. La superposición de competencias, la débil articulación entre sectores y niveles de gobierno y las capacidades institucionales desiguales limitan la gestión integrada del recurso. La Autoridad Nacional del Agua enfrenta restricciones para ejercer plenamente una rectoría por cuencas, mientras que la participación de usuarios y comunidades es limitada o formal, y los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas resultan insuficientes, lo que debilita la legitimidad de las decisiones públicas y agrava la conflictividad en contextos de escasez hídrica.

3. VISIÓN AL 2040

Al 2040, el Perú habrá avanzado de manera sostenida hacia una **gestión del agua más equitativa, resiliente y territorialmente diferenciada**, reconociendo las asimetrías entre Amazonía, sierra sur y costa, y priorizando la reducción de brechas en el acceso a agua segura para consumo humano, especialmente en ámbitos rurales, amazónicos y periurbanos.

El país registrará **mejoras sustantivas en seguridad hídrica**, sustentadas en una combinación realista de infraestructura de regulación, almacenamiento y distribución, junto con soluciones descentralizadas de cosecha de agua, recarga hídrica y manejo comunitario, particularmente en la sierra sur y zonas altoandinas expuestas a alta variabilidad climática. En la Amazonía, la estrategia priorizará servicios de agua y saneamiento adecuados a contextos de dispersión poblacional, de alta pluviosidad y de capacidades institucionales limitadas.

La gestión del recurso incorporará progresivamente criterios de **eficiencia en el uso del agua**, reducción de pérdidas en sistemas urbanos y de riego, y una asignación más transparente y predecible entre usos poblacionales, productivos y ecosistémicos, considerando las restricciones fiscales, institucionales y técnicas del país.

Los ecosistemas estratégicos para la regulación hídrica - cabeceras de cuenca, bofedales, humedales altoandinos y acuíferos - estarán parcialmente protegidos y en proceso de recuperación, integrándose de manera más consistente a la planificación territorial, la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres, con énfasis en el sur andino y zonas de alta conflictividad socioambiental.

La gobernanza del agua **mostrará avances graduales pero concretos**, con una rectoría más clara, mejor coordinación intergubernamental y sectorial, y una participación más efectiva de usuarios y comunidades en cuencas priorizadas. La información hídrica será más accesible para la toma de decisiones, aunque probablemente persistirán desafíos en cobertura y calidad en territorios remotos.

En este escenario, el agua se consolidará progresivamente como un **factor de bienestar, adaptación climática y cohesión territorial**, sentando bases sólidas para una gestión sostenible que responda a la diversidad del país y contribuya al desarrollo humano y productivo con enfoque territorial.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS

N°	Problema priorizado	Objetivo estratégico al 2031	ODS vinculados
1	Inseguridad hídrica estructural por desigualdad territorial entre la disponibilidad y la demanda de agua.	Incrementar de manera sostenida al 2031 el acceso a servicios de agua segura y continua para la población rural, amazónica y periurbana, reduciendo las brechas territoriales más críticas y priorizando intervenciones en distritos con mayor vulnerabilidad hídrica.	ODS 3 - Salud y bienestar ODS 6 - Agua limpia y saneamiento ODS 10 - Reducción de las desigualdades
2	Insuficiente capacidad de cosecha, regulación y almacenamiento de agua frente a la variabilidad climática.	Fortalecer la seguridad hídrica mediante la expansión y mejora de la infraestructura de cosecha, regulación y almacenamiento de agua, combinando soluciones de escala nacional y local, con énfasis en la sierra sur y cuencas vulnerables al cambio climático.	ODS 6 - Agua limpia y saneamiento ODS 9 - Industria, innovación e infraestructuras ODS 13 - Acción por el clima
3	Acceso desigual y uso ineficiente del recurso hídrico en zonas rurales y periurbanas	Mejorar la eficiencia en el uso del agua en sistemas urbanos, agrícolas y productivos, reduciendo pérdidas físicas y promoviendo prácticas sostenibles en los principales sectores usuarios del recurso, sin afectar el acceso prioritario para consumo humano.	ODS 2 - Hambre cero ODS 6 - Agua limpia y saneamiento ODS 12 - Producción y consumo responsables
4	Degradación de ecosistemas productores de agua y débil protección de zonas estratégicas para la regulación hídrica.	Proteger y recuperar de manera progresiva los ecosistemas estratégicos para la regulación hídrica, integrando su gestión a la planificación territorial, la adaptación al cambio climático y la prevención de conflictos socioambientales en cuencas priorizadas.	ODS 6 - Agua limpia y saneamiento ODS 13 - Acción por el clima ODS15 - Vida de ecosistemas terrestres
5	Gobernanza del agua fragmentada, con débil rectoría, participación y transparencia.	Fortalecer la gobernanza del agua mediante una rectoría más clara, una mejor articulación intergubernamental y sectorial, y mecanismos efectivos de participación, información y rendición de cuentas en la gestión integrada de los recursos hídricos.	ODS 6 - Agua limpia y saneamiento ODS 16 - Instituciones sólidas ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos

5. INDICADORES

Denominación del objetivo	Indicadores	Línea de base	Metas al 2031
Incrementar el acceso a servicios de agua segura para la población rural, amazónica y periurbana	Porcentaje de población con acceso a agua para consumo humano gestionada de manera segura	74% de la población con acceso a agua para consumo humano es gestionada de manera segura (valor estimado 2024, ENAHO; publicado en Compendio Estadístico INEI 2025).	Al menos 85% a nivel nacional, reduciendo brechas rurales y amazónicas a menos de 15 pp
	Continuidad promedio del servicio de agua potable (horas/día)	Promedio nacional menor a 20 h/día; en zonas críticas menos de 12 h/día (SUNASS, 2024)	Incrementar la continuidad promedio nacional a 22 h/día
	Porcentaje de distritos rurales priorizados con soluciones de agua adaptadas al territorio	Cobertura limitada en centros poblados rurales y amazónicos, con alta dispersión y soluciones no estandarizadas (INEI - ENAHO 2024; registros sectoriales MVCS).	Al menos 60% de distritos rurales priorizados con soluciones implementadas
Fortalecer la seguridad hídrica mediante infraestructura de almacenamiento, regulación y cosecha de agua	Porcentaje de cuencas priorizadas con instrumentos de regulación hídrica operativos	Menos del 30% de cuencas críticas cuentan con instrumentos funcionales (ANA - Plan Nacional de Recursos Hídricos)	Al menos 55% de cuencas priorizadas con instrumentos operativos
	Capacidad efectiva de almacenamiento hídrico incorporada en cuencas priorizadas	Capacidad insuficiente y concentrada en pocos proyectos mayores (ANA; Banco Mundial, 2023)	Incrementar de manera sostenida la capacidad de almacenamiento combinando infraestructura mayor y de menor escala
	Número de proyectos de siembra y cosecha de agua implementados en zonas altoandinas	Experiencias dispersas y de alcance limitado (MIDAGRI / ANA)	Triplicar el número de proyectos de siembra y cosecha de agua activos respecto a la línea de base 2024, alcanzando al menos un programa sostenido en las principales cuencas altoandinas priorizadas de la sierra sur.
Mejorar la eficiencia en el uso del agua en sistemas urbanos,	Índice de agua no facturada en sistemas urbanos (%)	Promedio nacional superior al 35% (SUNASS, 2024)	Reducir el índice a menos del 30% a nivel nacional

agrícolas y productivos	Porcentaje de superficie agrícola con riego tecnificado	Menor al 40% de la superficie agrícola nacional (MIDAGRI)	Al menos 55% de superficie agrícola con riego tecnificado
	Número de usuarios productivos incorporados a programas de eficiencia hídrica	Programas piloto y de alcance limitado en sectores productivos (MIDAGRI / PRODUCE)	Duplicar el número de usuarios incorporados
Proteger y recuperar ecosistemas estratégicos para la regulación hídrica	Superficie de ecosistemas reguladores bajo manejo o recuperación (ha)	Intervenciones puntuales y de escala limitada (MINAM / ANA)	Incremento progresivo de la superficie gestionada en cuencas priorizadas
	Número de cuencas con instrumentos de gestión ecohidrológica implementados	Experiencias piloto aisladas (MINAM / ANA)	Al menos 20 cuencas estratégicas con instrumentos operativos
	Número de conflictos socioambientales vinculados al agua en cuencas priorizadas	Alta recurrencia de conflictos activos (Defensoría del Pueblo, 2024)	Reducción de al menos 20% de conflictos activos en cuencas priorizadas
Fortalecer la gobernanza del agua y la gestión integrada de los recursos hídricos	Porcentaje de cuencas priorizadas que cuentan con mecanismos formales y operativos de articulación intergubernamental para la gestión del agua (planes, actas de coordinación y agenda anual aprobada).	Menos del 40% de cuencas priorizadas cuentan con mecanismos operativos de coordinación (ANA / CEPLAN).	Al menos 80% de cuencas priorizadas con mecanismos formales y operativos.
	Existencia de mecanismos formales de articulación intergubernamental en la gestión del agua	Articulación débil y fragmentada entre niveles de gobierno (ANA / CEPLAN)	Mecanismos de coordinación implementados en todas las cuencas priorizadas
	Disponibilidad pública de información hídrica integrada	Información dispersa y de acceso limitado (ANA / MINAM)	Sistemas de información hídrica integrados y de acceso público operativo

6. MEDIDAS

Objetivo	Denominación de la medida	Descripción de la medida
Incrementar el acceso a servicios de agua segura para la población rural, amazónica y periurbana	Programa nacional de cierre de brechas con gestión local fortalecida	Implementación de un programa nacional de cierre de brechas de acceso a agua segura, con proyectos diferenciados para ámbitos rurales, amazónicos y periurbanos, y fortalecimiento de la gestión local de los servicios en contextos urbanos y rurales.
	Rehabilitación de redes y mejora de la sostenibilidad de los prestadores	Rehabilitación de redes de agua y reducción de pérdidas físicas, junto con acciones para mejorar la operación y sostenibilidad de los prestadores urbanos y rurales.
	Tecnologías apropiadas y potabilización descentralizada	Implementación de tecnologías apropiadas, sistemas comunales, captaciones protegidas y potabilización descentralizada, articuladas con estrategias de salud pública.
Fortalecer la seguridad hídrica mediante infraestructura de almacenamiento, regulación y cosecha de agua	Infraestructura hídrica con enfoque de adaptación climática y gestión del riesgo	Incorporación de criterios de adaptación al cambio climático en la planificación de infraestructura hídrica, articulada al ordenamiento territorial y la gestión del riesgo, incluyendo regulación y control del uso de aguas subterráneas con corresponsabilización ciudadana.
	Infraestructura hídrica multipropósito y afianzamiento de fuentes urbanas	Desarrollo y rehabilitación de una cartera priorizada de infraestructura hídrica multipropósito, incluyendo la actualización de grandes proyectos de irrigación y el afianzamiento de fuentes de abastecimiento para las principales ciudades.
	Siembra y cosecha de agua con participación comunitaria	Escalamiento de programas de siembra y cosecha de agua con participación comunitaria y aplicación de soluciones basadas en la naturaleza.
Mejorar la eficiencia en el uso del agua en sistemas urbanos, agrícolas y productivos	Reducción de pérdidas y modernización de los prestadores	Implementación de un programa nacional de reducción de pérdidas, micromedición y modernización de la gestión de los prestadores de servicios de agua.

	Expansión del riego tecnificado para pequeña y mediana agricultura	Ampliación del riego tecnificado, priorizando sistemas medianos y pequeños en zonas andinas con alto estrés hídrico, fortaleciendo la pequeña y mediana agricultura.
	Incentivos y asistencia técnica para el uso eficiente del agua	Otorgamiento de incentivos, asistencia técnica y capacitación para la adopción de tecnologías y prácticas eficientes de uso del agua en actividades productivas.
Proteger y recuperar ecosistemas estratégicos para la regulación hídrica	Conservación y recuperación ecohidrológica con tecnologías tradicionales	Implementación de programas de conservación y recuperación ecohidrológica, incluyendo andenes, waruwarus, reforestación de laderas y otras tecnologías tradicionales de conservación de suelos.
	Integración ecohidrológica en la planificación territorial	Incorporación de la gestión ecohidrológica en la ZEE y el ordenamiento territorial, articulada con las políticas de planificación territorial correspondientes.
	Fiscalización preventiva y gestión participativa del agua	Fortalecimiento de la fiscalización preventiva, la gestión participativa del agua y los mecanismos de diálogo temprano.
Fortalecer la gobernanza del agua y la gestión integrada de los recursos hídricos	Rectoría de la ANA y gestión integrada por cuencas	Fortalecimiento de la rectoría de la Autoridad Nacional del Agua y consolidación de la gestión integrada de los recursos hídricos con enfoque de cuenca.
	Coordinación intergubernamental y sectorial	Mejora de la coordinación intergubernamental y sectorial para la gestión del agua bajo un enfoque de cuenca.
	Transparencia, información y rendición de cuentas	Fortalecimiento de los sistemas de información, transparencia y rendición de cuentas en la gestión del agua.

Cambio climático, transición energética y economía circular

1. DIAGNÓSTICO

Contexto energético nacional y desafíos estructurales

El Perú cuenta con una matriz energética relativamente diversificada, sustentada principalmente en hidroenergía y combustibles fósiles, que representan alrededor del 30 % y 55 % de la matriz energética primaria, respectivamente, lo que evidencia una estructura aún dependiente de fuentes fósiles (MINEM, 2023; OCDE, 2025). Esta estructura, si bien ha contribuido a la seguridad energética en las últimas décadas, presenta limitaciones estructurales para responder a los desafíos del cambio climático, de la sostenibilidad ambiental y del desarrollo territorial equilibrado a mediano y largo plazo.

El crecimiento sostenido de la demanda energética - asociado al aumento poblacional, la urbanización y la expansión de las actividades productivas - ejerce presión sobre la infraestructura existente. Entre 2010 y 2023, el consumo final de energía creció a una tasa promedio anual superior al crecimiento poblacional, impulsado principalmente por el transporte y la industria (Banco Mundial, 2025). Esta tendencia ha expuesto brechas persistentes en el acceso, la calidad y la confiabilidad del suministro, especialmente en territorios rurales, amazónicos y del sur andino (INEI, 2025). Al mismo tiempo, la dependencia de combustibles fósiles para el transporte, la generación térmica y los usos productivos mantiene niveles relevantes de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y una alta vulnerabilidad ante la volatilidad de los precios internacionales de la energía.

Marco de política energética y avances recientes

El Perú dispone de un marco de política energética de largo plazo, encabezado por la Política Energética Nacional 2010-2040, que plantea la diversificación de la matriz energética, la promoción de las energías renovables, la eficiencia energética y el acceso universal a la energía. Asimismo, el Plan Energético Nacional y los instrumentos sectoriales del Ministerio de Energía y Minas han orientado acciones para fortalecer la seguridad energética y ampliar la cobertura eléctrica.

En los últimos años se han registrado avances en la incorporación de energías renovables no convencionales, en particular, la solar y la eólica, que en conjunto representan menos del 10 % de la generación eléctrica nacional (MINEM, 2023). Si bien estos avances son relevantes, no han sido suficientes para transformar estructuralmente la matriz energética, debido a barreras regulatorias, limitaciones en la infraestructura de transmisión, incertidumbre en la planificación a largo plazo y una débil articulación entre las políticas energéticas, territoriales y ambientales, como advierten la OCDE (2025) y CEPLAN (2023).

Brechas territoriales en acceso y calidad del servicio energético

A pesar de que la tasa nacional de acceso a la electricidad supera el 95 %, persisten brechas territoriales significativas en el acceso a servicios energéticos modernos y de calidad (INEI, 2025). En zonas rurales dispersas, comunidades amazónicas y áreas altoandinas, el acceso a electricidad continua y confiable sigue siendo limitado, con mayores interrupciones del servicio y dependencia de soluciones aisladas.

En muchos de estos territorios, el suministro energético depende de sistemas basados en diésel, con altos costos operativos y una elevada huella ambiental. El acceso al gas natural presenta una fuerte concentración geográfica, beneficiando principalmente a Lima Metropolitana y a la costa central, mientras que amplias regiones del sur del país permanecen excluidas del servicio (MINEM, 2024). Esta desigualdad territorial en el acceso

al gas natural incrementa los costos energéticos para hogares y empresas del sur andino, afecta la competitividad regional y profundiza las brechas de desarrollo.

Emisiones, cambio climático y Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC)

El sector energético constituye el principal contribuyente a las emisiones nacionales de GEI, representando aproximadamente el 47 % del total, con una participación dominante del transporte y la generación térmica (MINAM, NDC 3.0, 2025). En respuesta a esta situación, el Perú ha asumido compromisos climáticos a través de sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC), que establecen metas de mitigación y adaptación al 2030, incluyendo reducciones significativas de emisiones en los sectores energía, transporte y residuos.

No obstante, diversos análisis coinciden en que existe una brecha relevante entre los compromisos asumidos y la capacidad efectiva de implementación, debido a la limitada integración de criterios climáticos en la planificación energética y de infraestructura, a la lenta adopción de tecnologías bajas en carbono y a la fragmentación institucional (CEPLAN, 2024; PNUD, 2025). Estas limitaciones reducen la capacidad del país para cumplir sus metas climáticas y aprovechar oportunidades de financiamiento verde y cooperación internacional.

Potencial de energías renovables, Petroperú y nuevos vectores energéticos

El Perú posee un alto potencial técnico para el desarrollo de energías renovables no convencionales - solar, eólica, de biomasa y geotérmica -, particularmente en la costa y en el sur andino. Estudios del Banco Mundial (2025) señalan que el potencial solar y eólico del país permitiría cubrir varias veces la demanda eléctrica actual. Asimismo, se identifican oportunidades emergentes para la producción de hidrógeno verde, especialmente en zonas con abundantes recursos renovables y acceso a puertos estratégicos.

Sin embargo, este potencial convive con tensiones estructurales en el sector energético, entre ellas la situación de Petroperú, empresa estatal que ha enfrentado en los últimos años problemas financieros y de gobernanza. Según el Ministerio de Economía y Finanzas, las transferencias y garantías otorgadas a Petroperú han generado riesgos fiscales significativos, lo que evidencia la necesidad de abordar la sostenibilidad operativa de Petroperú y su rol en el sistema energético nacional (MEF, 2025; OCDE, 2025). Estas tensiones inciden en la capacidad del Estado para orientar recursos hacia la transición energética y las nuevas inversiones.

Eficiencia energética, residuos y economía circular

La eficiencia energética constituye uno de los componentes menos desarrollados de la política energética nacional. El Perú presenta una intensidad energética superior al promedio de los países de la OCDE, lo que refleja un uso ineficiente de la energía en los sectores de transporte, industria, residencial y público (OCDE, 2025). Esta situación genera sobrecostos económicos, un mayor consumo de combustibles fósiles y emisiones de GEI evitables.

De manera complementaria, la gestión de residuos sólidos constituye un desafío climático relevante. El manejo inadecuado de residuos orgánicos y la baja valorización de los residuos contribuyen a las emisiones de metano, mientras que menos del 5 % de los residuos sólidos municipales se reciclan a nivel nacional (CEPLAN, 2024). Las capacidades municipales desiguales y la limitada incorporación de principios de economía circular reflejan una oportunidad desaprovechada para reducir emisiones, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y generar empleo local.

Gobernanza energética y articulación intersectorial

La gobernanza de la transición energética enfrenta desafíos vinculados a la fragmentación institucional y a la limitada articulación entre los sectores de energía, ambiente, transporte, producción y ordenamiento territorial. La participación de los gobiernos regionales y locales en la planificación energética y climática es escasa, lo que dificulta la adaptación de las políticas a las realidades territoriales (CEPLAN, 2023).

Asimismo, la ausencia de mecanismos robustos de seguimiento y evaluación limita la capacidad del Estado para medir avances reales en la transición energética y en el cumplimiento de las NDC, así como para realizar ajustes oportunos en la política pública.

Síntesis del diagnóstico

El Perú enfrenta el desafío de avanzar hacia una transición energética que permita reducir emisiones, mejorar la eficiencia del sistema energético y cerrar brechas territoriales en el acceso a energía moderna, en coherencia con sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC). A pesar de contar con un marco de política, un potencial renovable significativo y recursos estratégicos como el gas natural de Camisea, persisten limitaciones estructurales en la implementación, la gobernanza, la sostenibilidad fiscal y la articulación territorial. Estas brechas configuran un escenario en el que la transición energética, el rol de las empresas públicas del sector, la expansión territorial del gas natural y la incorporación de la economía circular se presentan como desafíos centrales para el desarrollo sostenible del país.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1. Persistencia de una matriz energética con alta dependencia de combustibles fósiles y brecha en el cumplimiento de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC)

A pesar de los compromisos climáticos asumidos por el Perú mediante sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC), la matriz energética continúa dependiendo significativamente de combustibles fósiles, especialmente en el transporte y la generación térmica. Esta situación incrementa la vulnerabilidad frente a la volatilidad de precios internacionales, mantiene niveles relevantes de emisiones de gases de efecto invernadero y limita la capacidad del país para cumplir de manera efectiva sus metas de mitigación para 2030 y 2050. La descarbonización del sistema energético avanza de forma lenta y fragmentada, sin generar aún un cambio estructural que permita alinear la política energética con los compromisos climáticos.

Problema 2. Desarrollo insuficiente y territorialmente concentrado de energías renovables no convencionales

El Perú cuenta con un alto potencial para el desarrollo de energías renovables no convencionales - solar, eólica, de biomasa y geotérmica -; sin embargo, su aprovechamiento sigue siendo limitado y se concentra en pocas regiones del país. Las barreras normativas, las insuficiencias en la infraestructura de transmisión y la falta de señales claras de planificación energética a largo plazo restringen la expansión sostenida de los proyectos renovables. Esta situación impide que la transición energética contribuya de manera efectiva al desarrollo regional, a la generación de empleo y a la reducción de las brechas territoriales, particularmente en el sur andino y en la Amazonía.

Problema 3. Desigualdad territorial en el acceso a energía moderna y al gas natural de Camisea

Si bien la cobertura eléctrica nacional ha mejorado, persisten brechas significativas en el acceso a energía confiable, continua y sostenible en zonas rurales dispersas y

comunidades amazónicas. Asimismo, el acceso al gas natural proveniente de Camisea presenta una fuerte concentración geográfica, beneficiando principalmente a Lima y a la costa central, mientras que amplias regiones del sur del país dependen de fuentes energéticas más costosas y contaminantes. Esta desigualdad territorial limita el desarrollo productivo regional, incrementa los costos para hogares y empresas y profundiza las brechas de bienestar y competitividad.

Problema 4. Bajo nivel de eficiencia energética y patrones de consumo poco sostenibles

Los sectores residencial, industrial, de transporte y público presentan elevados niveles de consumo energético ineficiente, lo que genera sobre costos económicos y mayores emisiones de gases de efecto invernadero. Las políticas y programas de eficiencia energética existentes muestran un alcance limitado, una escasa articulación intersectorial y una baja penetración en pequeñas y medianas empresas, gobiernos subnacionales y hogares vulnerables. Esta situación reduce la competitividad económica y desaprovecha uno de los instrumentos más costo-efectivos para avanzar en la transición energética y en la reducción de emisiones.

Problema 5. Debilidades en la gobernanza del sector energético y en la sostenibilidad de empresas públicas estratégicas

La política de transición energética enfrenta debilidades en su gobernanza, manifestadas en una coordinación insuficiente entre los sectores de energía, ambiente, transporte, producción y ordenamiento territorial, así como en la limitada participación de los gobiernos regionales y locales en la planificación energética. A ello se suma la situación financiera y de gobernanza de las empresas públicas estratégicas del sector, como Petroperú, que ha generado riesgos fiscales y cuestionamientos sobre su sostenibilidad a largo plazo. La ausencia de mecanismos robustos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas dificulta asegurar la coherencia, la estabilidad y la credibilidad de la transición energética.

3. VISIÓN AL 2040

Para 2040, el Perú ha consolidado una transición energética justa, gradual y territorialmente equilibrada, que fortalece su seguridad energética, reduce de manera sostenida las emisiones de gases de efecto invernadero y contribuye al desarrollo productivo y social del país, en coherencia con sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La matriz energética nacional es más diversificada, resiliente y menos dependiente de combustibles fósiles, con una mayor participación de energías renovables y un uso más eficiente y racional de los recursos energéticos.

La transición energética contribuye a reducir las brechas territoriales históricas, permitiendo que las regiones del sur andino, la Amazonía y los territorios rurales accedan a servicios energéticos modernos, confiables y sostenibles, compatibles con sus realidades sociales, culturales y productivas. El gas natural y otros recursos estratégicos se integran de manera más equitativa al sistema energético nacional, fortaleciendo la competitividad regional y el bienestar de los hogares, sin comprometer los objetivos de descarbonización a largo plazo.

El país ha avanzado de manera significativa en eficiencia energética, patrones de consumo sostenibles y economía circular, reduciendo costos, emisiones y presiones sobre los recursos naturales, al tiempo que mejora la productividad y la calidad de vida de la población. La gobernanza de la transición energética es más sólida y predecible, con empresas públicas estratégicas sostenibles, reglas claras, una mejor articulación entre sectores y niveles de gobierno, y una planificación energética alineada con la política climática, el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible de largo plazo.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS

N°	Problema priorizado	Objetivo estratégico al 2031 (resultado a 5 años)	ODS vinculados
1	Persistencia de una matriz energética con alta dependencia de combustibles fósiles y brecha en el cumplimiento de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC).	Reducir progresivamente la dependencia de combustibles fósiles en la matriz energética nacional, incrementando la participación de fuentes energéticas más limpias y de menores emisiones, de manera consistente con las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC), la seguridad energética y la sostenibilidad fiscal del país.	<ul style="list-style-type: none"> - ODS 7 - Energía asequible y no contaminante - ODS 13 - Acción por el clima
2	Desarrollo insuficiente y territorialmente concentrado de energías renovables no convencionales.	Impulsar la expansión sostenida y territorialmente equilibrada de las energías renovables no convencionales, fortaleciendo su integración al sistema energético nacional y promoviendo su contribución al desarrollo regional, la diversificación productiva y la reducción de brechas territoriales.	<ul style="list-style-type: none"> - ODS 7 - Energía asequible y no contaminante - ODS 9 - Industria, innovación e infraestructuras - ODS 10 - Reducción de las desigualdades
3	Desigualdad territorial en el acceso a energía moderna y al gas natural de Camisea.	Ampliar el acceso a servicios energéticos modernos, confiables y sostenibles, incluyendo el gas natural, en zonas rurales, amazónicas y del sur andino, reduciendo brechas territoriales y fortaleciendo la inclusión social y el desarrollo productivo local.	<ul style="list-style-type: none"> - ODS 1 - Fin de la pobreza - ODS 7 - Energía asequible y no contaminante - ODS 10 - Reducción de las desigualdades
4	Bajo nivel de eficiencia energética y patrones de consumo poco sostenibles.	Incrementar de manera significativa la eficiencia energética en los sectores transporte, industria, vivienda y sector público, reduciendo el consumo energético innecesario, los costos económicos y las emisiones asociadas, sin afectar el crecimiento económico ni el bienestar de la población.	<ul style="list-style-type: none"> - ODS 7 - Energía asequible y no contaminante - ODS 12 - Producción y consumo responsables - ODS 13 - Acción por el clima
5	Debilidades en la gobernanza del sector energético y en la sostenibilidad de empresas públicas estratégicas.	Fortalecer la gobernanza de la transición energética mediante una mayor articulación intersectorial y territorial, una planificación de largo plazo coherente con la política climática y el fortalecimiento de la sostenibilidad y transparencia de las empresas públicas estratégicas del sector.	<ul style="list-style-type: none"> - ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas - ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos

5. INDICADORES

Denominación del objetivo	Indicadores	Línea de base (año y valor)	Metas al 2031
Reducir progresivamente la dependencia de combustibles fósiles en la matriz energética nacional	Porcentaje de participación de fuentes fósiles en la matriz energética primaria	68% (MINEM, Balance Energético Nacional 2023-2024)	≤ 60%
	Emisiones de GEI del sector energía (MtCO ₂ e)	58 MtCO ₂ e (MINAM, Inventario Nacional de GEI; NDC 3.0)	≤ 50 MtCO ₂ e
	Porcentaje de generación eléctrica proveniente de fuentes bajas en carbono	64% (COES / MINEM)	≥ 72%
Expandir las energías renovables no convencionales de manera territorialmente equilibrada	Capacidad instalada de energías renovables no convencionales (MW)	1,400 MW (MINEM / OSINERGMIN)	≥ 3,000 MW
	Número de regiones con proyectos ERNC en operación	8 regiones (MINEM)	≥ 15 regiones
	Participación de ERNC en la generación eléctrica nacional (%)	8% (COES)	≥ 18%
Ampliar el acceso a servicios energéticos modernos en zonas rurales y amazónicas	Tasa de acceso a electricidad en zonas rurales (%)	85% (INEI, ENAHO / MINEM)	≥ 95%
	Número de hogares rurales con soluciones energéticas descentralizadas sostenibles	110,000 hogares (MINEM)	≥ 300,000
	Horas promedio de continuidad del servicio eléctrico en zonas rurales	16 h/día (OSINERGMIN)	≥ 22 h/día
Incrementar la eficiencia energética en sectores clave	Intensidad energética del PIB (MJ/US\$ PPA)	4.5 (IEA / MINEM)	≤ 3.8
	Porcentaje de entidades públicas con programas de eficiencia energética	20% (MINEM)	≥ 60%
	Ahorro energético anual acumulado por medidas de eficiencia (GWh)	1,200 GWh (MINEM)	≥ 3,500 GWh
Fortalecer la gobernanza de la transición energética	Existencia y funcionamiento de un mecanismo intersectorial de coordinación en transición energética	No operativo (PCM / MINEM)	Operativo y evaluado periódicamente
	Porcentaje de regiones con planes energéticos alineados a la planificación nacional	15% (MINEM / GORE)	≥ 70%

	Número de reportes públicos de seguimiento de la transición energética	Información no disponible (MINEM)	Reporte anual institucionalizado
--	--	-----------------------------------	----------------------------------

6. MEDIDAS

Objetivo	Denominación de la medida	Descripción de la medida
Reducir progresivamente la dependencia de combustibles fósiles en la matriz energética nacional	1.1. Implementación sectorial de las NDC en energía	Implementación progresiva de las NDC del Perú en el sector energético, priorizando la reducción del uso de combustibles fósiles en generación eléctrica y transporte.
	1.2. Integración de criterios de mitigación climática en la planificación energética	Incorporación obligatoria de criterios de mitigación climática en la planificación energética y de infraestructura, alineando decisiones sectoriales con los compromisos climáticos nacionales.
	1.3. Transición ordenada de la matriz eléctrica	Promoción de una transición ordenada de la matriz eléctrica, fortaleciendo la participación de energías renovables y optimizando el uso del gas natural como combustible de transición.
Expandir las energías renovables no convencionales de manera territorialmente equilibrada	2.1. Desarrollo de proyectos ERNC en regiones prioritarias	Concreción de proyectos solares, eólicos y geotérmicos, priorizando regiones con alto potencial energético y brechas de desarrollo territorial.
	2.2. Planificación energética territorial y marco regulatorio habilitante	Adecuación del marco regulatorio y fortalecimiento de la planificación energética territorial para facilitar inversiones ERNC fuera de los corredores tradicionales.
	2.3. Fortalecimiento de transmisión y señales de largo plazo	Refuerzo de la infraestructura de transmisión y de las señales de planificación de largo plazo para una mayor integración de ERNC al sistema eléctrico nacional.
Ampliar el acceso a servicios energéticos modernos en zonas rurales y amazónicas	3.1. Electrificación rural con sistemas descentralizados renovables	Expansión de soluciones de electrificación rural sostenible mediante sistemas descentralizados basados en energías renovables, adaptados a contextos rurales y amazónicos.
	3.2. Programas de acceso con gestión comunitaria y asistencia técnica	Implementación de programas de acceso a la energía con tecnologías limpias, gestión comunitaria y asistencia técnica local.

	3.3. Mejora de la calidad y continuidad del servicio rural	Inversiones en infraestructura, operación y mantenimiento para mejorar la calidad y continuidad del servicio eléctrico en sistemas rurales.
Incrementar la eficiencia energética en sectores clave	4.1. Fortalecimiento de la política nacional de eficiencia energética	Fortalecimiento de la política de eficiencia energética mediante estándares técnicos, metas sectoriales y lineamientos de implementación progresiva.
	4.2. Implementación obligatoria de programas de eficiencia en el sector público	Implementación progresiva y obligatoria de programas de eficiencia energética en entidades públicas y gobiernos subnacionales, con seguimiento y asistencia técnica.
	4.3. Incentivos y financiamiento para tecnologías eficientes	Incentivos, asistencia técnica y financiamiento para la adopción de tecnologías eficientes en empresas, hogares y sector público, incorporando enfoques de economía circular.
Fortalecer la gobernanza de la transición energética	5.1. Mecanismo intersectorial de coordinación para la transición energética	Creación y fortalecimiento de un mecanismo intersectorial que articule energía, ambiente, transporte y ordenamiento territorial.
	5.2. Planes energéticos regionales alineados a la política nacional	Asistencia técnica y lineamientos para la elaboración de planes energéticos regionales alineados a la política nacional y a las NDC.
	5.3. Sistema público de seguimiento y rendición de cuentas	Institucionalización de un sistema público de seguimiento y rendición de cuentas sobre los avances de la transición energética.

Infraestructura para el desarrollo territorial: desarrollo urbano y rural, proyectos claves de infraestructura económica y logística

1. DIAGNÓSTICO

Contexto general: infraestructura como restricción estratégica al desarrollo

Diversos diagnósticos nacionales e internacionales coinciden en que la insuficiencia y baja calidad de la infraestructura constituyen una de las principales restricciones estructurales para el desarrollo, la productividad y la equidad territorial en el Perú. El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 identifica la infraestructura económica, social y ambiental como un pilar clave para integrar el territorio y reducir las desigualdades regionales (CEPLAN, 2023).

El Marco Macroeconómico Multianual 2026-2029 señala que, pese a avances puntuales, persisten brechas significativas en conectividad vial, logística, infraestructura urbana básica, servicios en zonas rurales y amazónicas, saneamiento físico-legal y gestión de riesgos de desastres vinculadas a infraestructura. El MEF estima que la brecha total de infraestructura supera los USD 110 mil millones, concentrándose principalmente en transporte, saneamiento e infraestructura urbana (MEF, 2025).

Estas brechas encarecen los costos de transporte, limitan la diversificación productiva, reducen la competitividad territorial y profundizan las desigualdades regionales.

Brechas territoriales: desigualdades entre costa, sierra, selva y dentro de cada región

Las brechas de infraestructura presentan una marcada expresión territorial. En la costa hay una mayor densidad de infraestructura vial, portuaria y urbana, pero con problemas crecientes de congestión, expansión urbana desordenada, déficit de servicios básicos y alta exposición a riesgos climáticos.

En la sierra persisten limitaciones de conectividad entre los centros poblados rurales y los mercados. Más del 60 % de la red vial departamental y vecinal se encuentra en estado regular o malo, con mantenimiento insuficiente y alta vulnerabilidad a eventos climáticos (INEI, 2025).

En la Amazonía, las barreras de acceso son estructurales. La baja densidad de infraestructura vial y fluvial acondicionada, las grandes distancias y la limitada provisión de infraestructura básica incrementan los costos de los servicios y dificultan la integración económica y social, especialmente en territorios indígenas y rurales dispersos (CEPLAN, 2020; Banco Mundial, 2023).

Infraestructura económica y logística: corredores incompletos y costos elevados

La infraestructura económica y logística combina avances parciales con problemas estructurales. Si bien la red vial nacional ha mejorado en algunos ejes, la red departamental y vecinal continúa mayoritariamente sin pavimentar y con mantenimiento deficiente, especialmente en la sierra y la selva.

Los corredores logísticos que conectan zonas productivas con puertos y mercados internos presentan tramos inconclusos, cuellos de botella urbanos y puntos de congestión críticos. El transporte terrestre concentra más del 85 % de la carga interna movilizadora, lo que evidencia una alta dependencia del modo carretero y una limitada diversificación hacia soluciones ferroviarias y multimodales (SNI, 2022).

La infraestructura de aeropuertos y aeródromos regionales es heterogénea, con algunos nodos estratégicos modernizados y numerosos aún con capacidades restringidas.

En la Amazonía, la infraestructura fluvial y portuaria presenta rezagos significativos, lo que restringe el aprovechamiento del potencial productivo regional y eleva los costos logísticos (Banco Mundial, 2023).

Infraestructura urbana y rural básica: servicios insuficientes y vulnerables

El acceso y la calidad de la infraestructura básica urbana y rural - agua, saneamiento, drenaje pluvial, conectividad, residuos sólidos, espacios públicos y vías urbanas - presentan avances desiguales y brechas persistentes. En áreas urbanas, el crecimiento desordenado ha sobrecargado los sistemas existentes, generando problemas de salud pública, contaminación, pérdida de horas-persona y una alta vulnerabilidad ante lluvias intensas e inundaciones.

La congestión vehicular y la informalidad del transporte urbano afectan la productividad y la calidad de vida. En Lima Metropolitana, los costos asociados a la congestión superarían el 2 % del PBI (Banco Mundial, 2023).

En áreas rurales, la infraestructura básica es limitada, con sistemas de pequeña escala difíciles de financiar su operación y mantenimiento, caminos vecinales deteriorados y escasa adaptación a realidades geográficas y culturales, especialmente en comunidades altoandinas y amazónicas (CEPLAN, 2020).

Saneamiento físico-legal: un cuello de botella para inversiones y seguridad jurídica

El saneamiento físico-legal de predios urbanos y rurales es una condición necesaria para la ejecución de proyectos de infraestructura y vivienda. Sin embargo, persiste una alta proporción de predios sin título formal, con registros desactualizados o con superposición de derechos, además de altas expectativas de renta por parte de sus titulares, lo que retrasa las obras, incrementa la conflictividad social y limita el acceso al crédito y a la inversión.

Los sistemas catastrales y registrales continúan fragmentados, con capacidades técnicas desiguales y avances aún insuficientes en interoperabilidad y digitalización (CEPLAN, 2023).

Gobernanza de la infraestructura: fragmentación, capacidades desiguales y baja coordinación

La gobernanza del ciclo de infraestructura presenta debilidades persistentes: fragmentación institucional entre sectores y niveles de gobierno, capacidades técnicas desiguales - especialmente en los gobiernos regionales y locales - y procesos complejos de permisos y certificaciones que generan cuellos de botella.

La limitada articulación entre planificación territorial, planes de desarrollo regional y local y la cartera efectiva de proyectos financiados reduce la coherencia estratégica de la inversión pública, pese a esfuerzos recientes de planificación y promoción de asociaciones público-privadas (MEF, 2025), además de las dificultades de gestión y riesgos de corrupción asociados al flujo de las contrataciones públicas.

Mantenimiento y sostenibilidad de la infraestructura: una tarea postergada

La inversión pública ha privilegiado históricamente la construcción de nuevas obras por encima del mantenimiento de la infraestructura existente. Como resultado, parte significativa de la infraestructura vial subnacional, los sistemas de agua y saneamiento y la

infraestructura social se deteriora rápidamente, lo que reduce el impacto social y productivo de la inversión pública y afecta la percepción ciudadana sobre su utilidad.

Riesgos de desastres y cambio climático: vulnerabilidad de la infraestructura

El Perú es altamente vulnerable a fenómenos naturales y al cambio climático, pero una proporción significativa de la infraestructura fue diseñada sin criterios adecuados de gestión de riesgos y resiliencia climática. Gran parte de la infraestructura pública se ubica en zonas expuestas a peligros naturales, lo que incrementa los costos de rehabilitación y reconstrucción tras eventos extremos (CENEPRED; CEPLAN, 2024).

La falta de integración entre la gestión de riesgos, la planificación territorial y el diseño de infraestructura perpetúa un ciclo de reconstrucción reactiva, especialmente en la Amazonía, en las zonas altoandinas y en zonas costeras de alto riesgo ante eventos como el Fenómeno del Niño.

Desarticulación entre infraestructura y estrategias de diversificación y productividad

Muchas decisiones de inversión en infraestructura no están alineadas con los sectores estratégicos de futuro, los polos de desarrollo regional ni las cadenas de valor emergentes. Frecuentemente se ejecutan proyectos aislados, sin una visión integral de corredores productivos, plataformas logísticas o de integración urbano-rural, lo que reduce el impacto transformador de la inversión pública (SNI, 2022).

Participación ciudadana, transparencia y confianza

La ejecución de proyectos de infraestructura continúa asociándose, en la percepción ciudadana, a riesgos de corrupción, sobrecostos y baja calidad de las obras. Aunque existen mecanismos de participación y vigilancia ciudadana, su aplicación es desigual y la información sobre carteras de proyectos y avances físicos y financieros no siempre es accesible, lo que debilita la confianza en el Estado como gestor de infraestructura.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1. Financiamiento insuficiente, fragmentado y poco predecible para el cierre de brechas de infraestructura regional

El cierre de las brechas de infraestructura enfrenta limitaciones estructurales de financiamiento, caracterizadas por una alta dependencia del presupuesto anual, la volatilidad de los recursos provenientes del canon y regalías, y la ausencia de mecanismos estables de largo plazo orientados al desarrollo regional. Esta situación dificulta la programación multianual de inversiones, afecta la continuidad de proyectos estratégicos y limita la capacidad de los gobiernos subnacionales para sostener carteras de infraestructura alineadas con prioridades territoriales y productivas.

Problema 2. Conectividad territorial incompleta y corredores estratégicos inconclusos que limitan la integración nacional y regional.

La red de infraestructura de transporte presenta discontinuidades estructurales, con corredores viales, ferroviarios, fluviales, y nodos portuarios y aeroportuarios incompletos o insuficientemente integrados entre sí, sin contar las imitaciones de conectividad virtual al alejarse de los circuitos principales. Estas brechas afectan la conectividad entre regiones, encarecen los costos logísticos, reducen la competitividad de la producción regional y perpetúan la dependencia de ejes de transporte limitados, especialmente en la sierra y la Amazonía.

Problema 3. Déficit de movilidad urbana sostenible y de sistemas de transporte masivo en las principales ciudades.

Las principales ciudades del país enfrentan problemas estructurales de movilidad urbana, caracterizados por la congestión crónica, sistemas de transporte fragmentados, informalidad, baja calidad del servicio y una integración modal limitada. La ausencia de sistemas de transporte masivo y de soluciones integradas de movilidad reduce la productividad urbana, afecta la calidad de vida y profundiza las desigualdades en el acceso a oportunidades y servicios urbanos.

Problema 4. Insuficiente mantenimiento y gestión sostenible de la infraestructura subnacional existente

La infraestructura vial departamental y vecinal, así como otros activos públicos subnacionales, presenta un deterioro acelerado debido a la ausencia de esquemas sostenibles de mantenimiento y gestión de activos. La priorización histórica de nuevas obras sobre el mantenimiento reduce la vida útil de la infraestructura, disminuye el impacto social y productivo de la inversión pública y genera un uso ineficiente de los recursos del Estado.

Problema 5. Desarrollo urbano desarticulado y limitada captura de valor público de las inversiones en infraestructura

El crecimiento urbano se ha producido de manera desordenada, con ocupación informal del suelo, déficits de infraestructura y servicios urbanos, y escasa articulación entre inversión pública, planificación territorial y financiamiento municipal. La ausencia de instrumentos efectivos de captura de plusvalías y de mecanismos de financiamiento urbano limita la capacidad de las ciudades para sostener inversiones en infraestructura, servicios y espacios públicos, y reduce el impacto redistributivo de la inversión pública.

3. VISIÓN AL 2040

Al 2040, el Perú habrá avanzado hacia un sistema de infraestructura más integrado, equitativo y sostenible, que contribuya de manera decisiva al desarrollo territorial equilibrado, la productividad y la cohesión social. La infraestructura, sobre todo la de interconexión, dejará de ser un factor de exclusión o fragmentación para convertirse en un habilitador del desarrollo regional, reduciendo brechas históricas entre la costa, la sierra y la Amazonía, y fortaleciendo la integración física y económica del territorio nacional.

El país contará con redes de transporte y logística más articuladas, resilientes y diversificadas, que conecten de manera eficiente a las regiones, los centros productivos y los mercados, tanto física como virtualmente, incorporando soluciones multimodales y criterios de sostenibilidad ambiental y de gestión de riesgos. En las ciudades, la infraestructura urbana y los sistemas de movilidad evolucionarán hacia esquemas más ordenados, inclusivos y eficientes, con énfasis en modalidades colectivas y livianas, mejorando la calidad de vida, reduciendo la congestión y ampliando el acceso equitativo a oportunidades, servicios y espacios públicos.

La gestión de la infraestructura se apoyará en una gobernanza más sólida, con financiamiento predecible, planificación de largo plazo y fortalecimiento de capacidades en todos los niveles de gobierno. El mantenimiento y la gestión de activos serán parte central de la política pública, asegurando la sostenibilidad de las inversiones. Asimismo, se consolidarán mecanismos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, reduciendo riesgos de corrupción, fortaleciendo la confianza pública y garantizando que la infraestructura contribuya de manera efectiva al desarrollo humano, productivo y territorial del país.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS

Nº	Problema priorizado	Objetivo estratégico al 2031 (resultado a 5 años)	ODS vinculados
1	Financiamiento insuficiente, fragmentado y poco predecible para el cierre de brechas de infraestructura regional	Establecer un esquema de financiamiento sostenible, predecible y orientado al desarrollo territorial que permita cerrar de manera progresiva las brechas de infraestructura regional, fortaleciendo la programación multianual y la capacidad de inversión de los gobiernos subnacionales.	ODS 9 - Industria, innovación e infraestructuras ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
2	Conectividad territorial incompleta y corredores estratégicos inconclusos que limitan la integración nacional y regional	Mejorar de manera sostenida la conectividad territorial mediante el desarrollo e integración de corredores viales, ferroviarios, fluviales, portuarios y aeroportuarios estratégicos, y sistemas de banda ancha, reduciendo costos logísticos y fortaleciendo la integración económica y social del territorio nacional.	ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 9 - Industria, innovación e infraestructuras ODS 10 - Reducción de las desigualdades
3	Déficit de movilidad urbana sostenible y de sistemas de transporte masivo en las principales ciudades	Implementar sistemas de movilidad urbana integrados, eficientes y sostenibles en las principales ciudades del país, mejorando la accesibilidad, reduciendo la congestión y fortaleciendo el acceso equitativo a oportunidades, servicios y empleo urbano.	ODS 9 - Industria, innovación e infraestructura ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles ODS 13 - Acción por el clima
4	Insuficiente mantenimiento y gestión sostenible de la infraestructura aeroportuaria regional y red de aeródromos	Fortalecer la gestión de activos y el mantenimiento sostenible de la infraestructura vial y social subnacional, y una red equilibrada de aeropuertos y aeródromos regionales, asegurando la continuidad del servicio, la eficiencia del gasto público y la sostenibilidad de las inversiones en el tiempo.	ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 9 - Industria, innovación e infraestructuras ODS 12 - Producción y consumo responsables
5	Desarrollo urbano desarticulado y limitada captura de valor público de las inversiones en infraestructura	Promover un desarrollo urbano más ordenado, inclusivo y sostenible, fortaleciendo la articulación entre planificación territorial e inversión pública, e incorporando instrumentos de captura de valor para financiar infraestructura, servicios y espacios públicos urbanos.	ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas

5. INDICADORES

Objetivo de política	Indicadores	Línea de base	Meta 2031
Establecer un esquema de financiamiento sostenible, predecible y al orientado desarrollo territorial	Existencia de un Fondo Nacional de Infraestructura con fuente permanente y sostenible	No existe un fondo nacional de infraestructura con fuente permanente asociada a la renta de RRNN (situación institucional vigente - MEF).	Fondo creado y operativo, con reglas de asignación territorial, de transparencia y de rendición de cuentas.
	% de inversión pública en infraestructura ejecutada bajo cartera multianual priorizada con enfoque territorial	Programación multianual con avances parciales y débil alineación con el planeamiento territorial (CEPLAN, PEDN 2050).	≥ 70 % de la inversión en infraestructura ejecutada bajo carteras multianuales priorizadas y trazables.
	Nº de reportes públicos anuales integrados de seguimiento de infraestructura	Publicación dispersa y no integrada de información (MEF, sectores y GSN).	Reporte anual institucionalizado + tablero público territorializado operativo.
Mejorar de manera sostenida la conectividad territorial mediante corredores estratégicos	% de red vial nacional pavimentada	Red vial total: 175,853 km; pavimentada: 17.9 % (INEI, Compendio Estadístico 2025; CEPLAN).	≥ 25 % pavimentada, priorizando los corredores estratégicos y la accesibilidad rural.
	% de red vial departamental y vecinal priorizada con mantenimiento periódico asegurado	Red departamental: 27,732 km; mantenimiento con brechas recurrentes (INEI).	≥ 70 % de la red priorizada con mantenimiento periódico asegurado.
	Nº de corredores amazónicos con operación intermodal estandarizada	Operación con rezagos y capacidades desiguales (diagnóstico sectorial de MTC).	≥ 3 corredores con operación intermodal estandarizada.
	% de red vecinal no pavimentada (en red priorizada)	Red vecinal: 120,596 km; 97 % no pavimentada (CEPLAN, PEDN 2050).	≤ 90 % en la red vecinal priorizada.
	Nº de sistemas regionales de banda ancha operando	9 proyectos regionales de banda ancha en operación (MTC/PRONATEL, al 31/12/2023)	Al menos 15 proyectos regionales de banda ancha en operación sobre 21 con viabilidad declarada
Implementar sistemas de movilidad urbana integrados,	Movimiento de carga en terminales fluviales amazónicos priorizados (t/año)	Yurimaguas ENAPU: 67,569 t; Nueva Reforma: 24,843 t; Pucallpa: 220,146 t (INEI 2025).	≥ +50 % de carga movilizada en Yurimaguas y Pucallpa.
	Avance del tren de cercanías Lima-Chancay-Barranca	Proyecto en fase de definición y gestión (MTC).	Tren en operación o en ejecución avanzada, con hitos verificables.

eficientes y sostenibles		Avance físico-financiero de la Línea 2 y tramo de la Línea 4 del Metro de Lima	Avance económico total ~64 % (IAPM 2025-2028; referencia 2024).	Línea 2 y el tramo de la Línea 4 en servicio, con acceso al nuevo A.I. Jorge Chávez.
		Nº de ciudades con Sistemas Integrados de Transporte (SIT) implementados	Implementación limitada fuera de Lima (diagnóstico MTC).	≥ 5 ciudades con SIT operativos (Lima, Arequipa, Huancayo y dos adicionales).
Fortalecer la gestión de activos y el mantenimiento sostenible de una red equilibrada de aeropuertos y aeródromos regionales.		Nº de aeropuertos y aeródromos con capacidad y seguridad mejoradas en red priorizada	30 aeropuertos y 64 aeródromos registrados ("Infraestructura Aeroportuaria - Aeródromos 2022 a 2024 (MTC)" al 31/12/2024).	Red priorizada con estándares de seguridad y operación mejorados.
		Nº de aeropuertos regionales priorizados modernizados o rehabilitados	Intervenciones previstas en IAPM 2025-2028 (MEF).	≥ 10 aeropuertos regionales priorizados modernizados/rehabilitados.
		% de regiones con conectividad aérea macroregional mejorada (sin escala obligatoria en Lima)	Alta centralidad de Lima en la conectividad aérea (CEPLAN).	≥ 60 % de regiones con mejora verificable en conectividad macroregional.
Promover un desarrollo urbano ordenado, inclusivo y sostenible.		Nº de municipalidades provinciales de ciudades de más de 50 mil habitantes con Plan de Desarrollo Urbano vigente	Por determinar (MVCS, Sistema de Ciudades y Centros Poblados SICCEP)	> a 15 ciudades con instrumento aprobado y vigente
		Incremento de valores prediales por impacto de inversiones en infraestructura urbana	Por determinar, dependiendo de casos (Catastros prediales de ciudades seleccionadas)	> a 30% en sitios seleccionados impactados por inversiones en infraestructura urbana en al menos 5 ciudades
		Nº de municipalidades que aplican instrumentos de captura de plusvalías	Uso incipiente y no estandarizado (diagnóstico de política urbana).	≥ 10 municipalidades con instrumentos operativos.

6. MEDIDAS

Objetivo de política	Medida	Descripción resumida
Establecer un esquema de financiamiento sostenible,	1.1. Creación de un fondo nacional de infraestructura	Creación de un fondo con fuente permanente asociada a los recursos de explotación de RRNN, orientado al cierre de brechas territoriales, con reglas claras de asignación, transparencia y programación multianual.

predecible orientado desarrollo territorial	y al	1.2. Programación multianual vinculante de inversiones	Implementación de carteras multianuales priorizadas por brecha e impacto territorial, con publicación obligatoria de avances físico-financieros y alineación con el planeamiento territorial.
		1.3. Sistema nacional de reporte y seguimiento de infraestructura	Establecimiento de un estándar único de reporte, con tablero público territorializado, rendición anual de cuentas y mecanismos de control social institucionalizados.
Mejorar de manera sostenida la conectividad territorial mediante corredores estratégicos		2.1. Culminación y mantenimiento sostenible de la red vial nacional	Finalización de la Carretera Longitudinal de la Sierra y aseguramiento del mantenimiento sostenible de las vías nacionales estratégicas.
		2.2. Operación y mantenimiento multianual de vías subnacionales	Programación multianual del mantenimiento de vías departamentales, priorizada por criticidad climática y conectividad productiva, con gestión orientada a resultados.
		2.3. Desarrollo de corredores amazónicos intermodales	Implementación de infraestructura, equipamiento y estándares operativos para corredores amazónicos, fortaleciendo la coordinación entre MTC, APN y gobiernos subnacionales.
		2.4. Paquete de caminos vecinales conectados a corredores logísticos	Ejecución de caminos vecinales priorizados que aseguren acceso a mercados y servicios, con soluciones resilientes al clima y conservación vial comunitaria cuando corresponda.
		2.5. Expansión y aseguramiento de servicios de conectividad digital	Otorgamiento de contratos, ejecución de infraestructura y seguimiento de la continuidad y calidad del servicio de banda ancha en territorios priorizados.
Implementar sistemas de movilidad urbana integrados, eficientes y sostenibles		3.1. Sistema intermodal fluvial-terrestre en la Amazonía	Desarrollo de un sistema intermodal en Loreto, priorizando la modernización de los puertos de Pucallpa y Yurimaguas, con digitalización y gestión logística integrada.
		3.2. Tren de cercanías Lima-Chancay-Barranca	Concreción del tren de cercanías articulado al hub portuario de Chancay y a la gestión del suelo urbano en su área de influencia.
		3.3. Puesta en servicio del Metro de Lima (Línea 2 y tramo de la Línea 4)	Entrada en operación de la Línea 2 y el tramo de la Línea 4, con integración tarifaria e intermodal y conexión funcional con el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez.
		3.4. Implementación de Sistemas Integrados de Transporte (SIT)	Despliegue de SIT en ciudades priorizadas, incluyendo troncales, alimentadores, recaudo integrado, seguridad vial y accesibilidad universal.

Fortalecer la gestión de activos y el mantenimiento sostenible de una red equilibrada de aeropuertos y aeródromos regionales.	4.1. Mejoramiento de aeropuertos y aeródromos regionales priorizados	Ejecución de intervenciones en aeropuertos y aeródromos priorizados para mejorar pistas, sistemas de navegación, seguridad y mantenimiento.
	4.2. Contratos por desempeño y gestión integrada de activos	Implementación de programas por paquetes y contratos por desempeño, articulados con servicios de turismo, salud, emergencias y logística.
	4.3. Desarrollo de la red aérea macroregional	Diseño y fortalecimiento de la conectividad aérea macroregional mediante incentivos operativos y mejora de terminales y servicios aeronáuticos.
Promover un desarrollo urbano ordenado, inclusivo y sostenible.	5.1. Asistencia técnica para planes de desarrollo urbano	Programa nacional de asistencia técnica para la formulación de planes de desarrollo urbano concertado, vinculados a carteras priorizadas de infraestructura urbana.
	5.2. Cofinanciamiento de infraestructura de movilidad urbana	Esquemas de cofinanciamiento nacional-provincial para inversiones en infraestructura de movilidad urbana en cinco ciudades principales.
	5.3. Instrumentos de captura de plusvalías urbanas	Implementación de instrumentos de captura de plusvalías por inversión pública, con marco regulatorio, asistencia técnica y cartera financiable de proyectos urbanos.

Ordenamiento territorial y gestión de riesgos de desastres

1. DIAGNÓSTICO

Contexto nacional reciente

El Perú enfrenta una situación estructural de alta exposición y vulnerabilidad frente a desastres naturales, resultado de un patrón histórico de ocupación del territorio poco planificado y débilmente articulado con la gestión del riesgo. Terremotos, inundaciones, huaycos, sequías, heladas, friajes y deslizamientos generan impactos recurrentes en la población, la infraestructura y las actividades productivas. Según el CENEPRED, más del 60 % de los distritos del país presenta niveles altos o muy altos de riesgo frente a peligros naturales, concentrándose especialmente en zonas urbanas informales, áreas rurales altoandinas y territorios amazónicos.

El Banco Mundial y el PNUD ubican al Perú entre los países de América Latina con mayor exposición a múltiples amenazas naturales, señalando que el cambio climático está incrementando la frecuencia e intensidad de los eventos extremos. Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC 3.0) reconocen que estos impactos interactúan con condiciones estructurales como la pobreza, la informalidad urbana, la debilidad institucional y la degradación ambiental, lo que amplifica los riesgos y reduce la capacidad de respuesta del Estado.

Aunque el país cuenta con un marco normativo relevante - liderado por la Ley del SINAGERD y el PLANAGERD 2022-2030 -, la gestión del riesgo continúa concentrándose predominantemente en la respuesta a emergencias, con avances aún limitados en la prevención, la reducción del riesgo y la planificación territorial preventiva.

Desarticulación entre ordenamiento territorial y gestión del riesgo

Uno de los principales problemas estructurales es la débil integración entre el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo de desastres. Instrumentos clave como la Zonificación Económica Ecológica (ZEE), los planes de acondicionamiento territorial y los planes de desarrollo urbano presentan cobertura incompleta, actualización irregular y bajo nivel de obligatoriedad, lo que limita su capacidad para orientar el crecimiento urbano y la localización segura de actividades productivas.

En la práctica, amplios sectores del territorio han sido ocupados sin considerar criterios de seguridad física ni la capacidad de soporte del suelo. El INEI estima que más del 70 % del crecimiento urbano reciente se ha producido de manera informal, con frecuencia en quebradas, laderas inestables, fajas marginales de ríos y zonas inundables. En la Amazonía, la expansión desordenada de centros poblados y actividades extractivas incrementa la exposición a inundaciones y erosión; mientras que en el sur andino persiste la ocupación de zonas expuestas a movimientos en masa, heladas y sequías.

La limitada fiscalización y articulación de los instrumentos de ordenamiento territorial han contribuido a la generación y acumulación de nuevos riesgos, trasladando los costos de la mala planificación al Estado y a las poblaciones más vulnerables.

Alta exposición social y territorial al riesgo

Los análisis de CEPLAN y del SINAGERD muestran que una proporción significativa de la población vive en condiciones de alta vulnerabilidad frente a desastres, con impactos diferenciados según el territorio y la condición socioeconómica. Los hogares en situación de

pobreza, asentamientos informales urbanos, comunidades rurales y amazónicas presentan menor acceso a servicios básicos, a infraestructura resiliente y a información oportuna, lo que incrementa su exposición y reduce su capacidad de recuperación.

El Banco Mundial (2023) advierte que los desastres naturales tienen un impacto regresivo, afectando de manera desproporcionada a los hogares con menores ingresos y profundizando las brechas territoriales. La recurrencia de eventos adversos genera ciclos de pérdida y reconstrucción que limitan la acumulación de activos, afectan la seguridad alimentaria y restringen las oportunidades de desarrollo local.

Asimismo, una parte significativa de la infraestructura crítica - vivienda, transporte, salud, educación y sistemas de agua y saneamiento - presenta altos niveles de exposición y fragilidad, debido tanto a su localización como a deficiencias en el diseño, el mantenimiento y los estándares constructivos, lo que compromete la continuidad de los servicios esenciales durante emergencias.

Capacidades institucionales desiguales y enfoque reactivo

Si bien el SINAGERD establece un marco institucional claro, su implementación enfrenta desigualdad de capacidades técnicas y presupuestales entre los niveles de gobierno. Los gobiernos locales, especialmente en zonas rurales y amazónicas, enfrentan mayores limitaciones para integrar la gestión del riesgo en la planificación territorial, la inversión pública y la gestión cotidiana del territorio.

La identificación y priorización de intervenciones de prevención y de reducción del riesgo son fragmentadas y de escasa continuidad. En consecuencia, el gasto público continúa orientándose mayoritariamente a la respuesta y rehabilitación post-desastre, en lugar de reducir de manera sostenida los riesgos existentes. Aunque la información sobre peligros y vulnerabilidad ha mejorado, su uso en la toma de decisiones sigue limitado por la falta de sistemas integrados y de mecanismos efectivos de seguimiento.

Cambio climático y nuevos escenarios de riesgo

El cambio climático introduce escenarios de riesgo más complejos y dinámicos, que desafían los enfoques tradicionales de planificación territorial. El MINAM, a través de las NDC 3.0, identifica aumentos en la recurrencia de eventos extremos, alteraciones de los regímenes hidrometeorológicos y degradación de ecosistemas clave.

En el sur andino, el retroceso glaciar, las sequías y las heladas afectan directamente la seguridad hídrica y los medios de vida rurales, mientras que en la Amazonía el incremento de las inundaciones y la erosión fluvial impactan a poblaciones dispersas con presencia estatal limitada. No obstante, los instrumentos de ordenamiento territorial aún incorporan de manera incipiente escenarios climáticos futuros, lo que reduce su capacidad para orientar decisiones de largo plazo y prevenir la generación de nuevos riesgos.

Síntesis del diagnóstico: el país que heredamos

El Perú hereda un territorio altamente expuesto a desastres naturales, con riesgos acumulados producto de décadas de ocupación desordenada, de una planificación débil y de una escasa articulación entre el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo. A pesar de contar con un marco normativo relevante, persiste una brecha significativa entre el diseño de las políticas y su implementación efectiva en el territorio.

La combinación de alta vulnerabilidad social, capacidades institucionales desiguales, un enfoque predominantemente reactivo y escenarios climáticos cada vez más complejos configura un desafío estructural para el desarrollo sostenible. Avanzar hacia un ordenamiento territorial efectivo y una gestión del riesgo centrada en la prevención y

reducción de vulnerabilidades resulta clave para proteger a la población, salvaguardar la infraestructura y fortalecer la resiliencia del país.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1. Ocupación desordenada del territorio en zonas de alto y muy alto riesgo no mitigable

Una parte significativa de la población y de la infraestructura del país se encuentra asentada en zonas expuestas a inundaciones, huaycos, deslizamientos y otros peligros, como resultado de décadas de crecimiento urbano informal, de una regulación débil del uso del suelo y de una limitada aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial. Esta ocupación incrementa la exposición al riesgo, genera pérdidas humanas y económicas recurrentes y traslada costos previsibles al Estado, afectando de manera desproporcionada a los hogares más vulnerables, especialmente en áreas periurbanas, amazónicas y del sur andino. Asimismo, la ausencia de una diferenciación efectiva entre zonas de riesgo no mitigable - donde debe impedirse la ocupación - y zonas de riesgo mitigable limita la adopción de estrategias preventivas y correctivas adecuadas, perpetuando la generación de nuevos riesgos.

Problema 2. Débil articulación entre ordenamiento territorial y gestión del riesgo de desastres

Los instrumentos de ordenamiento territorial - como la Zonificación Económica Ecológica, los planes de acondicionamiento territorial y los planes de desarrollo urbano - y los sistemas de gestión del riesgo de desastres operan de manera fragmentada, sin una integración efectiva que permita prevenir la generación de nuevos riesgos. La información sobre peligros, vulnerabilidad y riesgo no se incorpora de forma sistemática en la planificación del desarrollo ni en la toma de decisiones sobre inversiones públicas, habilitaciones urbanas e infraestructura. Esta desarticulación limita la capacidad del Estado para orientar el crecimiento territorial hacia zonas seguras, proteger áreas estratégicas y reducir de manera sostenida la exposición de la población y de los activos públicos y privados.

Problema 3. Enfoque predominantemente reactivo en la gestión del riesgo de desastres

La gestión del riesgo de desastres continúa concentrándose mayoritariamente en la atención de emergencias y la rehabilitación post-desastre, con avances insuficientes en prevención y reducción del riesgo. Esta orientación reactiva genera elevados costos fiscales, perpetúa ciclos recurrentes de pérdida y reconstrucción y reduce la efectividad de las políticas públicas para proteger a la población y la infraestructura. La limitada inversión sostenida en gestión prospectiva y correctiva, particularmente en zonas urbanas y periurbanas altamente expuestas, restringe la implementación de intervenciones integrales que permitan disminuir de manera estructural los riesgos existentes.

Problema 4. Capacidades institucionales desiguales y limitadas a nivel subnacional

Los gobiernos regionales y locales presentan brechas significativas en capacidades técnicas, presupuestales y operativas para implementar el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo de desastres. La ausencia de equipos especializados, catastros integrados, información territorial actualizada y mecanismos efectivos de fiscalización debilita la aplicación de las normas de uso del suelo, el control de las ocupaciones en zonas de riesgo y la ejecución de acciones preventivas. Estas limitaciones son más agudas en territorios rurales, amazónicos y de alta vulnerabilidad, lo que afecta la eficacia de las políticas públicas y la sostenibilidad de las intervenciones de reducción del riesgo.

Problema 5. Insuficiente incorporación del cambio climático en la planificación territorial y la gestión del riesgo

Los instrumentos de ordenamiento territorial y de gestión del riesgo incorporan de manera limitada los escenarios actuales y futuros del cambio climático, pese a su impacto creciente en la frecuencia e intensidad de los eventos extremos. Esta brecha reduce la capacidad del Estado para anticipar riesgos emergentes, definir zonas de riesgo futuras, orientar la localización segura de asentamientos y priorizar inversiones de adaptación en el territorio. Los efectos son particularmente críticos en el sur andino y en la Amazonía, donde el cambio climático intensifica amenazas como sequías, heladas, inundaciones y erosión, incrementando la vulnerabilidad de la población, los medios de vida y la infraestructura.

3. VISIÓN AL 2040

Al 2040, el Perú habrá avanzado hacia un territorio ordenado, seguro y resiliente, donde el uso del suelo, el crecimiento urbano y el desarrollo de actividades productivas se planifican y gestionan según las capacidades del territorio y los riesgos existentes y futuros, reduciendo de manera sostenida la exposición de la población y de la infraestructura a desastres naturales. El ordenamiento territorial se consolidará como un pilar del desarrollo sostenible, orientado a proteger la vida, a reducir pérdidas económicas y a cerrar brechas territoriales.

El ordenamiento territorial se habrá consolidado como una herramienta efectiva y vinculante, articulada con la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. Los instrumentos territoriales incorporarán de forma sistemática información sobre peligros, vulnerabilidad y escenarios climáticos futuros, orientando las decisiones de inversión pública, de habilitación urbana y de localización de infraestructura estratégica en todos los niveles de gobierno, evitando la generación de nuevos riesgos.

La gestión del riesgo de desastres habrá transitado de un enfoque predominantemente reactivo a uno preventivo y prospectivo, priorizando la reducción del riesgo existente y la protección de la población frente a eventos extremos cada vez más frecuentes. En la Amazonía y el sur andino, el ordenamiento territorial reconocerá las particularidades ecológicas y climáticas, protegiendo ecosistemas estratégicos, medios de vida rurales e infraestructura productiva. Los gobiernos regionales y locales contarán con mayores capacidades técnicas y de coordinación, y la información territorial y de riesgos será accesible y utilizada para la toma de decisiones, lo que fortalecerá la resiliencia, la equidad territorial y el desarrollo sostenible del país.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS

N°	Problema priorizado	Objetivo	ODS vinculados
1	Ocupación desordenada del territorio en zonas de alto y muy alto riesgo no mitigable	Reducir de manera sostenida la exposición de la población y de la infraestructura pública asentada en zonas de alto y muy alto riesgo no mitigable, mediante la aplicación efectiva del ordenamiento territorial y la incorporación obligatoria del riesgo en las decisiones de uso del suelo e inversión pública.	ODS 1 - Fin de la pobreza ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles
2	Débil articulación entre ordenamiento territorial y gestión del riesgo de desastres	Integrar de forma operativa y vinculante el ordenamiento territorial con la gestión del riesgo de desastres en los procesos de planificación del desarrollo y de inversión pública, asegurando que la información de peligros y riesgos oriente las decisiones territoriales en todos los niveles de gobierno.	ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles ODS 13 - Acción por el clima ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
3	Enfoque predominantemente reactivo en la gestión del riesgo de desastres	Reorientar la gestión del riesgo de desastres hacia un enfoque preventivo y prospectivo, fortaleciendo la reducción del riesgo existente y evitando la generación de nuevos riesgos, con énfasis en los territorios de mayor vulnerabilidad social y climática.	ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles ODS 13 - Acción por el clima
4	Capacidades institucionales desiguales y limitadas a nivel subnacional	Fortalecer las capacidades técnicas, institucionales y de coordinación de los gobiernos regionales y locales para implementar de manera efectiva el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo de desastres, con enfoque territorial, participación ciudadana y transparencia.	ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
5	Insuficiente incorporación del cambio climático en la planificación territorial y la gestión del riesgo	Incorporar de manera sistemática los escenarios de cambio climático en los instrumentos de ordenamiento territorial y de gestión del riesgo, para anticipar impactos futuros, aumentar la resiliencia del territorio y proteger a la población y la infraestructura estratégica.	ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles ODS 13 - Acción por el clima

5. INDICADORES

Objetivo de política	Indicadores (3 por objetivo)	Línea de base	Meta 2031
Reducir la exposición de población e infraestructura en zonas de alto y muy alto riesgo no mitigable	Porcentaje de población asentada en zonas de alto y muy alto riesgo no mitigable	Aproximadamente 13% de la población urbana en zonas de riesgo (CENEPRED; INEI)	Reducir en al menos 25% la población expuesta en zonas prioritizadas
	Número de distritos prioritizados con delimitación oficial de zonas de riesgo no mitigable	Menos del 40% de distritos con delimitación formal (CENEPRED)	Al menos 70% de distritos prioritizados con delimitación aprobada
	Porcentaje de proyectos nuevos de inversión pública que incorporan análisis de riesgo	Incorporación parcial y no sistemática (Invierte.pe)	100% de proyectos en territorios de riesgo incorporan análisis
Integrar el ordenamiento territorial con la gestión del riesgo de desastres	Porcentaje de instrumentos de ordenamiento territorial que incorporan mapas de riesgo	Menos del 50% a nivel nacional	Al menos 80% de instrumentos vigentes
	Número de regiones con ZEE y planes territoriales articulados al SINAGERD	Avances desiguales; menos de la mitad	100% de las regiones prioritizadas articuladas
	Porcentaje de inversiones territoriales prioritizadas según criterios de riesgo	Uso limitado de criterios de riesgo	Al menos 70% de inversiones prioritizadas
Reorientar la gestión del riesgo hacia la prevención y reducción	Proporción del gasto en GRD destinado a prevención y reducción del riesgo	Menos del 30% del gasto total en GRD	Al menos 50% del gasto en GRD
	Número de intervenciones de reducción del riesgo ejecutadas en territorios críticos	Intervenciones puntuales y discontinuas	Duplicar el número de intervenciones
	Tiempo promedio de recuperación de servicios básicos críticos post-desastre	Recuperación lenta y desigual	Reducir el tiempo en al menos 30%
Fortalecer capacidades subnacionales para el ordenamiento territorial y la GRD	Porcentaje de gobiernos locales con equipos técnicos especializados en OT y GRD	Menos del 35% (CENEPRED / CEPLAN)	Al menos 70% en territorios prioritizados
	Número de gobiernos subnacionales con información territorial actualizada	Información fragmentada y desactualizada	Duplicar la cobertura
	Porcentaje de municipalidades que aplican normas de control del uso del suelo	Aplicación limitada	Al menos 65%
Incorporar el cambio climático en la	Porcentaje de planes territoriales que incorporan escenarios climáticos	Menos del 30%	Al menos 70%

planificación territorial y la GRD	Número de territorios con planes de adaptación vinculados al OT	Experiencias piloto	Al menos 20 territorios críticos
	Reducción de pérdidas económicas asociadas a eventos climáticos extremos	Pérdidas recurrentes y crecientes	Reducción progresiva en territorios priorizados

6. MEDIDAS

Objetivo de política	Medida	Descripción resumida
Reducir la exposición de población e infraestructura en zonas de alto y muy alto riesgo no mitigable	Aplicación obligatoria del análisis de riesgo en habilitaciones urbanas y control efectivo del uso del suelo	Incorporación obligatoria del análisis de riesgo de desastres en los procesos de habilitación urbana y licencias, asegurando que el uso del suelo se ajuste a condiciones de seguridad física del territorio y previniendo asentamientos en zonas de riesgo no mitigable.
	Actualización de estudios de riesgo y fortalecimiento del rol técnico de CENEPRED	Actualización periódica de los estudios de riesgo a nivel nacional, regional y local, fortaleciendo el rol técnico-normativo del CENEPRED para garantizar criterios homogéneos, basados en evidencia, en la toma de decisiones territoriales.
	Integración obligatoria del riesgo en Invierte.pe y en la formulación de proyectos	Incorporación efectiva del análisis de riesgo de desastres en todas las fases del ciclo de inversión pública, asegurando que los proyectos no incrementen la exposición al riesgo y contribuyan a la seguridad y sostenibilidad territorial.
Integrar el ordenamiento territorial con la gestión del riesgo de desastres	Lineamientos técnicos obligatorios para OT con enfoque de riesgo	Establecimiento de lineamientos técnicos obligatorios que integren el enfoque de riesgo de desastres en los instrumentos de ordenamiento territorial, asegurando coherencia entre planificación del uso del suelo y condiciones de riesgo.
	Articulación normativa entre CEPLAN, CENEPRED y gobiernos regionales	Fortalecimiento de la articulación normativa y operativa entre CEPLAN, CENEPRED y los gobiernos regionales para asegurar consistencia entre planificación estratégica, ordenamiento territorial y gestión del riesgo.
	Incorporación de criterios de riesgo en la programación multianual	Integración sistemática de criterios de riesgo de desastres en la programación multianual de inversiones y del gasto público, priorizando intervenciones preventivas en territorios con mayor vulnerabilidad.
Reorientar la gestión del riesgo hacia la prevención y reducción	Reorientación presupuestal y programación multianual preventiva	Reorientación progresiva del gasto público hacia acciones de prevención y reducción del riesgo, priorizando inversiones anticipatorias frente a enfoques predominantemente reactivos.
	Programas territoriales integrales de reducción del riesgo	Implementación de programas territoriales integrales que articulen intervenciones estructurales y no estructurales para reducir el riesgo de desastres, con enfoque territorial y multisectorial.

	Infraestructura resiliente y planes de continuidad operativa	Promoción de infraestructura pública resiliente y elaboración de planes de continuidad operativa para servicios esenciales, asegurando su funcionamiento ante eventos adversos.
Fortalecer capacidades subnacionales para el ordenamiento territorial y la GRD	Asistencia técnica permanente y fortalecimiento institucional	Despliegue de asistencia técnica continua para fortalecer capacidades técnicas e institucionales de gobiernos regionales y locales en ordenamiento territorial y gestión del riesgo de desastres.
	Sistemas de información territorial integrados	Desarrollo e integración de sistemas de información territorial que consoliden datos de riesgo, uso del suelo y planificación, facilitando decisiones basadas en evidencia a nivel subnacional.
	Fortalecimiento de fiscalización y control urbano	Refuerzo de las capacidades de fiscalización y control urbano para asegurar el cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial y prevenir ocupaciones en zonas de riesgo.
Incorporar el cambio climático en la planificación territorial y la GRD	Lineamientos climáticos obligatorios en OT	Incorporación obligatoria de criterios de adaptación al cambio climático en los instrumentos de ordenamiento territorial, considerando escenarios climáticos y riesgos futuros.
	Integración NDC-OT-GRD	Articulación de los compromisos climáticos nacionales (NDC) con el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo de desastres, asegurando coherencia entre planificación territorial y acción climática.
	Adaptación territorial y prevención estructural	Promoción de medidas de adaptación territorial y prevención estructural que reduzcan vulnerabilidades frente a eventos climáticos extremos, priorizando territorios de mayor exposición.

TRANSFORMACIÓN ESTATAL

Por un Estado enfocado en el servicio de la gente

Recuperación democrática, equilibrio de poderes y reformas políticas

1. DIAGNÓSTICO

El Perú atraviesa una crisis democrática sistémica que ya no se explica solo por el “mal desempeño” de gobiernos o la sucesión de crisis presidenciales, sino por una mutación del equilibrio institucional: el conflicto político se organiza crecientemente como lucha por controlar los controles, debilitando los contrapesos, la representación y la legitimidad del Estado constitucional. Desde 2016 se acumula un proceso de descomposición institucional que se agudiza con el choque Ejecutivo–Legislativo y termina favoreciendo dinámicas de obstrucción y captura. El punto de quiebre reciente se vuelve especialmente crítico tras el 7 de diciembre de 2022, cuando el estallido social y la respuesta estatal derivaron en un ciclo de protesta–represión con un saldo letal (más de 60 muertes reportadas hacia marzo de 2023), profundizando fracturas territoriales y erosionando aún más la legitimidad estatal.

Crisis de legitimidad y cultura política: democracia sin resultados, confianza colapsada y tentación autoritaria

La legitimidad social del régimen democrático está quebrada: la ciudadanía mantiene un apoyo nominal a la democracia, pero predomina la percepción de que “no funciona” ni entrega resultados, lo que deteriora la gobernabilidad y abre espacio a salidas extremas. Los indicadores de opinión pública refuerzan el cuadro: satisfacción con la democracia en niveles de 8% (2023) y 10% (2024) y confianza en el Congreso de 7% (2024), con un gran bloque de “demócratas insatisfechos”, según encuestas de Proética. En paralelo, aparece el riesgo de un “autoritarismo de rendimiento”: una mayoría expresa tolerancia a un gobierno no democrático si “resuelve problemas”, aunque con matices cuando se plantea la idea de pasar por encima de leyes e instituciones.

La corrupción actúa como un factor estructurante de esta deslegitimación: deja de percibirse como desviación y pasa a entenderse como parte del funcionamiento cotidiano del sistema, afectando expectativas éticas, confianza y capacidad de reforma. Los datos consignados (Proética 2025) muestran, entre otros, que 87% declara que la corrupción lo perjudica en su vida cotidiana, 44% la considera “normal” para resolver problemas y 63% cree que casi todos los políticos están involucrados; además, el Congreso aparece como la institución más corrupta en la percepción ciudadana. Cuando la experiencia ciudadana combina ineficacia, abuso, impunidad y violencia, la democracia se vacía de sentido práctico y se vuelve vulnerable a ofertas de orden sin derechos.

Tensiones en instituciones clave

- **Representación política y sistema de partidos** : Predominan partidos débiles, personalismo y fragmentación, lo que impide coaliciones programáticas estables y alimenta la desconexión ciudadanía–política; sin intermediación sólida, el sistema procesa el conflicto por vías ad hoc y no por representación efectiva.
- **Congreso** : El Congreso puede ser simultáneamente fragmentado y, a la vez, capaz de coordinar una agenda mínima de intereses mutuos, orientada a reducir controles, asegurar blindajes, capturar nombramientos y condicionar al Ejecutivo. Un nudo crítico es el control de nombramientos (TC, Defensoría, JNJ, etc.): cuando se

captura ese circuito, el diseño constitucional se convierte en un “circuito cerrado” cuya legitimidad se erosiona aún más si el órgano nominador es percibido como el más corrupto.

Así por ejemplo, en los últimos años el Congreso ha mutilado el derecho constitucional al referéndum, volviendo ineficaz a lo que era antes uno de los principales mecanismos de participación ciudadana directa en los procedimientos legislativos y de reforma constitucional. Restricciones como ésta debilitan la legitimidad democrática del sistema político, alejando a la gente de las decisiones que afectan su vida cotidiana y concentrando el poder normativo en mayorías parlamentarias desconectadas del interés público.

- **Tribunal Constitucional (TC)** : El TC está en el centro de disputas por su rol en conflictos interinstitucionales; el diagnóstico subraya la percepción de “ausencia” de un TC como poder moderador y el impacto de su jurisprudencia en el rediseño del equilibrio Ejecutivo–Legislativo. En particular, la línea sobre la cuestión de confianza reduce una herramienta de contrapeso del Ejecutivo y eleva el poder del Congreso para definir su significado práctico, con riesgo de favorecer bloqueos y captura institucional.
- **Defensoría del Pueblo** : En un ciclo de conflictividad y denuncias de violaciones de derechos (2022–2023), la Defensoría debería ser un pilar ético de protección y vigilancia; sin embargo, cuando su independencia es cuestionada o se percibe alineamiento político, pierde legitimidad y se debilita un canal institucional clave para tramitar conflictos sin violencia. El diagnóstico destaca que la controversia sobre su elección/desempeño afecta la capacidad de “descompresión” del conflicto y empuja la disputa hacia la calle o instancias internacionales.
- **Junta Nacional de Justicia (JNJ)** : La JNJ es un “switch” institucional por su incidencia en la selección/ratificación/disciplina de jueces y fiscales; capturarla permite influir indirectamente sobre la Fiscalía y el Poder Judicial. Los episodios de destitución/inhabilitación de sus miembros y la disputa por su control se interpretan como parte de una batalla por árbitros que eleva el riesgo democrático: la política deja de competir por preferencias ciudadanas y pasa a competir por control institucional.
- **Ministerio Público** : En contextos de corrupción extendida, la Fiscalía es un actor incómodo y por ello enfrenta tentaciones de sometimiento político; a la vez, su legitimidad puede erosionarse por percepción de corrupción y conflictos internos, generando dos riesgos extremos: instrumentalización o parálisis/impunidad.
- **Debilitamiento de “fuentes externas” de legitimidad** : Se advierte que el menor peso de mecanismos y presión internacional reduce los costos del retroceso iliberal, por lo que urge reforzar controles internos y reconstruir soportes domésticos de legitimidad democrática (Dargent 2025).

¿Momento constitucional? Sí, pero con prudencia estratégica y ruta democrática

El diagnóstico sostiene que existe un “momento constitucional”: un desfase Constitución–realidad, crisis de legitimidad y conflicto social embalsado; el orden vigente está tensionado por brechas sociales, institucionales y de desempeño. Primero La Gente plantea como horizonte un “nuevo pacto democrático, productivo y descentralizado”, conectando la salida de la crisis política con orden con derechos, trabajo digno y Estado presente.

Sin embargo, el documento también advierte que el país podría estar más cerca de un momento destituyente (rechazo sin acuerdos) que de uno constituyente “maduro”; dada la debilidad de representación, la desconfianza transversal y el riesgo de captura de árbitros, una salida constituyente sin reglas robustas puede agravar derivas de polarización y captura. Por ello, la ruta mínima de “recuperación democrática” prioriza reconstruir contrapesos, recomponer representación (reforma política) y establecer reglas claras Ejecutivo–Legislativo, además de restaurar independencia y legitimidad de justicia y órganos de control.

En este marco, debe quedar explícita la necesidad de revisar el orden constitucional vigente en un amplio debate democrático que nos permita a los peruanos reencontrarnos en un nuevo horizonte compartido de futuro para el país. Si eso significa darnos una nueva Constitución o reformar la vigente, deberá ser una decisión resultado de ese debate democrático. Esta discusión debe abordar nudos críticos que la crisis ha tensionado: la cuestión de confianza (y su rediseño jurisprudencial), la potestad presidencial de disolución del Congreso, el debate sobre restitución del Senado/bicameralidad, y, de manera transversal, la independencia de los organismos constitucionales autónomos.

Este diagnóstico sustenta los problemas priorizados (legitimidad democrática, Estado de derecho y conflicto, captura y contracaptura, crisis de representación—Congreso— y corrupción/impunidad) como un mismo cuadro de degradación institucional que exige un pacto democrático de reformas: democracia participativa, cultura de paz, ética pública, y un Estado que sirva efectivamente a la ciudadanía.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1. Crisis de legitimidad democrática: la ciudadanía no percibe que la democracia funcione.

La democracia peruana mantiene componentes formales (elecciones, instituciones), pero su legitimidad social está quebrada: la ciudadanía evalúa que la democracia “no funciona” y no entrega resultados, lo que erosiona la gobernabilidad democrática y abre espacio a salidas extremas.

Según Latinobarómetro:

- Satisfacción con la democracia: 8% (2023) y 10% (2024), ubicando a Perú en el extremo inferior regional.
- Apoyo a la democracia: 44% (2024), coexistiendo con un bloque grande de “demócratas insatisfechos”.
- Nuestra interpretación partidaria asocia el periodo 2021–2023 a polarización, estallido social y crisis de legitimidad, y 2023–2025 a “recomposición autoritaria” y normalización de la corrupción.

Problema 2. Fragilidad del Estado de derecho y escalamiento del conflicto: violencia política, fractura territorial y “salidas de fuerza”.

Cuando el sistema no procesa conflictos, el país entra en ciclos de protesta–represión–radicalización, con costos humanos, ruptura de cohesión social y debilitamiento de legitimidad estatal :

- Tras el 7 de diciembre de 2022, se reportaron más de 60 muertes en el contexto de protestas, con al menos 50 asociadas al uso de armas de fuego/proyectiles no autorizados (hacia marzo 2023).
- Riesgo de “autoritarismo de rendimiento” (Latinobarómetro, 2024): 52% de las personas consultadas está de acuerdo con “no me importaría que un gobierno no democrático llegue al poder si resuelve los problemas”; aunque solo alrededor de 19% aceptaría que el presidente pase por encima de leyes/parlamento/instituciones.

Problema 3. Desequilibrio de poderes por captura y debilitamiento de contrapesos: “captura y contra-captura” y colonización de árbitros.

La relación Ejecutivo–Legislativo opera bajo incentivos de obstrucción y supervivencia; además, la disputa política se desplaza a “controlar los controles”: TC, JNJ, Ministerio Público y Defensoría, lo que debilita el Estado de derecho y la separación de poderes.

- Se describe un conflicto estructural Ejecutivo–Legislativo desde 2016 con incentivos a la obstrucción y captura, y la mutación del equilibrio institucional hacia el uso instrumental del derecho para “supervivencia y control”.
- Se enfatiza que existe un “Congreso fragmentado, pero capaz de coordinar una agenda mínima de intereses mutuos” que debilita el sistema jurídico democrático (Dargent, 2025, citado en el documento).
- Se reporta el uso de inhabilitaciones/destituciones como herramienta de disciplinamiento institucional (caso JNJ; referencia a episodios posteriores con Fiscalía), y que esto tensiona el equilibrio de poderes.
- El diagnóstico sostiene que el TC (p. ej. en el debate sobre cuestión de confianza) termina reforzando un diseño donde el Congreso aumenta su poder relativo sin necesariamente mejorar gobernabilidad.

Problema 4. Colapso de confianza en instituciones y crisis de representación: el Congreso como epicentro de desconfianza.

Las instituciones que deberían representar, deliberar y controlar (Congreso, partidos, justicia, órganos autónomos) carecen de confianza mínima, debilitando la capacidad del Estado de producir acuerdos, reformas y estabilidad.

Evidencia (del diagnóstico):

- Confianza en el Congreso: 7% (2024), señalado como el valor más bajo de la región; el documento también menciona baja confianza en Presidente y justicia.
- Evidencia territorial (escucha y diálogo): en Arequipa se reporta aprobación del Congreso en aproximadamente 9%, asociada a desconexión e interés propio.

Problema 5. Corrupción sistémica normalizada e impunidad: degradación ética y funcional del Estado.

La corrupción deja de ser “desviación” y se vuelve parte del funcionamiento percibido del sistema; eso destruye confianza, inhibe inversión y reforma, y facilita coaliciones de autoprotección.

- 51% considera que la corrupción ocurre con “muchísima frecuencia” y 57% cree que aumentó el último año.
- 44% considera “normal” cometer actos de corrupción para resolver un problema.
- 63% cree que “todos o casi todos” los políticos y sus partidos están involucrados en corrupción.
- 87% declara que la corrupción le perjudica en la vida cotidiana.

- Se afirma que el Congreso es percibido como la institución más corrupta y que aumenta la percepción de corrupción en el Ministerio Público, la PNP y municipalidades.

3. VISIÓN AL 2040

Al 2040, el Perú habrá recuperado una democracia legítima, eficaz y confiable, en la que la ciudadanía perciba que las reglas democráticas funcionan, resuelven conflictos sin violencia y garantizan derechos. El Estado operará con equilibrio real de poderes, donde el Congreso legisla y fiscaliza con responsabilidad y transparencia, el Ejecutivo gobierna con estabilidad y resultados, y los organismos constitucionales autónomos y de justicia (TC, Defensoría, JNJ, Ministerio Público y Poder Judicial) actúan con independencia, profesionalismo e imparcialidad. La representación política habrá sido fortalecida con partidos y reglas que reduzcan la fragmentación, el transfuguismo y la captura, permitiendo pactos democráticos sostenibles. La corrupción y la impunidad dejarán de ser el patrón dominante, y el país contará con instituciones que privilegian el servicio a las personas con igualdad de oportunidades, capaces de prevenir, detectar y sancionar redes ilícitas, protegiendo la democracia frente a la captura criminal y las salidas autoritarias.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS

Problemas	Objetivos	ODS
1. Crisis de legitimidad democrática: la ciudadanía no percibe que la democracia funcione	<p>Legitimidad y confianza democrática: Al 2031, incrementar sostenidamente la satisfacción con la democracia y la confianza ciudadana en las instituciones representativas (Congreso, partidos) y de gobierno, reduciendo la percepción de desconexión entre ciudadanía y autoridades.</p> <p>En expresión de ello, Primero La Gente propone recuperar y fortalecer el derecho al referéndum, garantizando su carácter accesible, vinculante y efectivo. Ello implicará promover reformas legales que eliminen las barreras arbitrarias impuestas al ejercicio de este derecho, así como establecer condiciones institucionales que fomenten una participación informada y responsable de la gente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ODS 10 - Reducción de las desigualdades - ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas - ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
2. Fragilidad del Estado de derecho y escalamiento del conflicto: violencia política, fractura territorial y “salidas de fuerza”.	Estado de derecho y garantías: Al 2031, fortalecer la vigencia efectiva del Estado de derecho y de los derechos fundamentales, reduciendo la percepción y ocurrencia de arbitrariedad y abusos de poder, y elevando el desempeño e independencia de los sistemas de justicia y control constitucional.	<ul style="list-style-type: none"> - ODS 5 - Igualdad de género - ODS 10 - Reducción de las desigualdades - ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
3. Desequilibrio de poderes por captura y debilitamiento de contrapesos: “captura y contra-captura” y colonización de árbitros	Reglas estables de equilibrio de poderes: Al 2031, restablecer un equilibrio funcional y predecible de pesos y contrapesos entre Ejecutivo y Legislativo, reduciendo la conflictividad interinstitucional y asegurando gobernabilidad con control democrático (reglas claras que desincentiven el uso instrumental de mecanismos constitucionales).	<ul style="list-style-type: none"> - ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico - ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas - ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos

4. Colapso de confianza en instituciones y crisis de representación: el Congreso como epicentro de desconfianza	Pacto democrático de reformas (políticas y constitucionales): Al 2031, construir y consolidar un pacto democrático amplio (político y social) que habilite reformas políticas y las constitucionales que se requiera, con deliberación pública, evidencia y acuerdos mínimos sostenibles que refuercen la legitimidad y estabilidad del sistema.	<ul style="list-style-type: none"> - ODS 4 - Educación de calidad - ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas - ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
5. Corrupción sistémica normalizada e impunidad: degradación ética y funcional del Estado	Anticaptura política y anticorrupción institucional: Al 2031, reducir de manera verificable la captura del sistema político y del Estado por redes informales o ilegales, fortaleciendo la transparencia, la integridad pública y el control del financiamiento y de los conflictos de interés, y elevando la capacidad de prevención, detección y sanción.	<ul style="list-style-type: none"> - ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico - ODS 10 - Reducción de las desigualdades - ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas

5. INDICADORES

Denominación del objetivo	Indicadores	Línea de base (año y valor)	Metas al 2031
Objetivo 1. Legitimidad democrática percibida y apoyo ciudadano a la democracia	1.1. Satisfacción con la democracia: Porcentaje que reporta “muy/más bien satisfecho” con el funcionamiento de la democracia.	1.1: 10% (Latinobarómetro, 2024).	1.1: ≥ 25% (2031).
	1.2. Apoyo a la democracia: Porcentaje que afirma “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”.	1.2: 44% (Latinobarómetro, 2024). <i>Dato leído del gráfico por país 2023-2024.</i>	1.2: ≥ 55% (2031).
	1.3. Confianza en el Congreso: Porcentaje que responde “mucho/algo” de confianza.	1.3: 7% (Latinobarómetro, 2024).	1.3: ≥ 20% (2031).

Objetivo 2. Estado de derecho: reducción de arbitrariedad, abuso de poder y exclusión en el acceso a justicia	2.1. WJP - Estado de derecho: ranking global - mejora de posición.	2.1: Puesto 90/142 (WJP, 2024).	2.1: $\leq 60/142$ (2031).
	2.2. WJP - Derechos fundamentales: ranking - mejora de posición.	2.2: Puesto 58/142 (WJP, 2024).	2.2: $\leq 40/142$ (2031).
	2.3. Porcentaje de conflictos sociales activos atendidos por mecanismos de diálogo.	2.3: 54.1% de conflictos activos en diálogo (dic. 2024, reporte difundido PCM)	2.3: $\geq 75\%$ (2031).
Objetivo 3. Equilibrio efectivo de poderes y contrapesos: autonomía e integridad de órganos constitucionales y del sistema de justicia	3.1. WJP - Límites al poder del gobierno: Constraints on Government Powers, ranking.	3.1: Puesto 53/142 (WJP, 2024)	3.1: $\leq 35/142$ (2031).
	3.2. WJP - Gobierno abierto: Open Government, ranking) (transparencia + control público.	3.2: Puesto 91/142 (WJP, 2024).	3.2: $\leq 60/142$ (2031).
	3.3. Confianza en el Poder Judicial: Porcentaje que reporta “muchacha/algo”.	3.3: 18% (Latinobarómetro, 2024).	3.3: $\geq 30\%$ (2031).
Objetivo 4. Articulación social e institucional para un paquete de reformas políticas/constitucionales sostenibles (pacto democrático)	4.1. Pacto/Hoja de Ruta de Reformas adoptada con mecanismos participativos: indicador binario + cumplimiento anual: Sí/No.	4.1: No (0) como estándar institucionalizado nacional (2024).	4.1: Sí (1) y sostenido (2031).
	4.2. % de reformas priorizadas implementadas (seguimiento de un “paquete” integrado: reformas político-electorales y de balance de poderes).	4.2: 0% (línea base de “paquete” como tal: requiere formalización del paquete y su tablero).	4.2: $\geq 80\%$ del paquete implementado (2031)
	4.3. Cobertura territorial de deliberación: N° de regiones con espacios permanentes de diálogo/reforma instalados (con reglamento, sesiones y actas públicas).	4.3: 0 regiones con un sistema estandarizado nacional (2024).	4.3: 25 regiones (100%) con espacios permanentes operativos (2031).
Objetivo 5. Reducción verificable de corrupción e impunidad y debilitamiento de redes de captura	5.1. Índice de Percepción de la Corrupción (CPI): puntaje país.	5.1: 31/100 (CPI, 2024)	5.1: $\geq 45/100$ (2031).
	5.2. WJP - Incidencia de corrupción: ranking.	5.2: Puesto 118/142 (WJP, 2024)	5.2: $\leq 80/142$ (2031).

	5.3. Percepción de corrupción del Congreso : % que identifica al Congreso como la institución más corrupta / con mayor percepción de corrupción	5.3: 85% (2025) (ProÉtica, 2025)	5.3: ≤ 55% (2031).
--	---	-------------------------------------	--------------------

6. MEDIDAS

Objetivo	Denominación de la medida	Descripción de la medida
Obj. 1. Legitimidad democrática percibida y apoyo ciudadano a la democracia	Derogatoria con debate: “Recuperar la democracia”	Revisar, evaluar y derogar las normas (2021-2026) que hayan alterado sustancialmente el diseño del Estado y el equilibrio institucional sin deliberación pública suficiente. Incluye evaluación técnica independiente, audiencias públicas regionales y publicación de impactos. Objetivo: recuperar previsibilidad y legitimidad (mejora satisfacción y confianza).
	Renovación escalonada: “Congreso que rinde cuentas”	Implementar renovación parcial escalonada del Congreso, de modo que exista rendición de cuentas periódica, continuidad institucional y menor “ruptura” política. Se orienta a elevar la confianza ciudadana en el Congreso y estabilidad del sistema político.
	Representación que responde: “Partidos en serio”	Paquete para fortalecer el rol real de los partidos como mediadores entre ciudadanía y poder: reglas de democracia interna verificable, estándares mínimos de selección de candidaturas, y obligaciones de transparencia organizacional. Propósito: reducir la desconexión ciudadanía-autoridades y elevar la confianza en el sistema político.
Obj. 2. Estado de derecho: reducción de arbitrariedad, abuso de poder y exclusión en el acceso a justicia	Derogatoria pro-Legalidad: “Reglas claras, Estado fuerte, justo y predecible”	Derogar normas que debilitan la legalidad, predictibilidad e igualdad ante la ley (especialmente las que introducen discrecionalidad o erosionan garantías). Se articula con estándares constitucionales y compromisos internacionales de Estado de derecho.

	Competencias sin zonas grises	Ajuste institucional y legal para clarificar competencias, límites y mecanismos de control entre poderes, reduciendo espacios que habilitan arbitrariedad y conflictos recurrentes (y con ello mejorando desempeño Estado de derecho).
	Diálogo con resultados (Prevención de crisis)	Sistema permanente de prevención y gestión de conflictos con protocolos de desescalamiento, trazabilidad de compromisos y metas verificables de acuerdos. Enfoca el indicador de % de conflictos activos en diálogo y mejora la percepción de legalidad/justicia.
Obj. 3. Equilibrio efectivo de poderes y contrapesos: autonomía e integridad de órganos constitucionales y del sistema de justicia	Presidencialismo atenuado: “gobernar sin Bloqueo”	Evaluar y restablecer un modelo presidencialista atenuado y reglas claras de equilibrio entre Ejecutivo-Legislativo para reducir incentivos de confrontación y bloqueo, preservando control político sin parálisis. Se orienta a mejorar límites al poder y estabilidad institucional.
	Árbitros blindados: “TC-JNJ-DP Independientes”	Reforma del diseño de selección y remoción para fortalecer independencia y meritocracia en TC, JNJ y Defensoría del Pueblo, con concursos públicos, audiencias, criterios técnicos, transparencia total y votaciones calificadas. Incluye revisión del marco institucional de selección de jueces y fiscales.
	Gobierno abierto 2.0 (Control público real)	Medidas de transparencia activa y control ciudadano: trazabilidad de decisiones, datos abiertos de votaciones, agendas, y fundamentos de decisiones públicas; fortalecimiento de estándares de acceso a información para mejorar “Open Government” y la confianza en justicia/contrapesos.
Obj. 4. Articulación social e institucional para reformas políticas/constitucionales sostenibles (pacto democrático)	Pacto democrático 2031 (Hoja de Ruta de Compromiso Nacional)	Instalar un proceso formal de diálogo, participación y concertación para diseñar y consensuar el paquete de reformas políticas/constitucionales necesarias, con hoja de ruta, calendario, responsables y seguimiento público.
	Consenso de reformas constitucionales requeridas (con candados)	Revisión integral del diseño constitucional mediante mecanismos democráticos, deliberativos y técnicamente informados, priorizando cambios con mayor consenso y estableciendo candados contra captura (transparencia del proceso, evidencias, umbrales y validación ciudadana). Consenso político y ciudadano de los mejores mecanismos para concretar las reformas

	Rol subsidiario para igualdad de oportunidades	Delimitar y explicitar el rol del Estado como acompañante del desarrollo de las personas dentro del principio de subsidiariedad: garantías de derechos, corrección de fallas de mercado y promoción de igualdad de oportunidades
Obj. 5. Reducción verificable de corrupción e impunidad y debilitamiento de redes de captura	Dinero limpio en política	Blindaje del sistema contra financiamiento ilícito: bancarización, trazabilidad en tiempo real, sanciones efectivas y control reforzado del gasto de campaña. Enfoca el objetivo de reducir la captura por intereses ilegales/informales.
	Distritos Binominales: “Tu Congreso, Tu región”	Implementar distritos electorales binominales para la elección de congresistas, reduciendo fragmentación extrema, mejorando rendición de cuentas territorial y fortaleciendo la responsabilización de los partidos por el desempeño de sus representantes territoriales.
	Integridad del Estado: “Anticaptura en decisiones públicas”	Paquete de integridad y control para decisiones públicas: prevención de conflictos de interés, fortalecimiento de mecanismos de control y rendición de cuentas, y medidas para reducir influencia informal/ilegal en contratación y asignación de recursos. Contribuye a reducir la percepción de captura por corrupción (CPI y WJP).

Financiamiento de políticas públicas y sostenibilidad fiscal

1. DIAGNÓSTICO

Desde inicios de la década de 1990, el Perú logró construir un marco de estabilidad macroeconómica que se ha mantenido como uno de los principales activos del país. La autonomía del Banco Central, la disciplina fiscal, condiciones fiscales favorables para la inversión extranjera, la apertura comercial y un manejo responsable de la deuda permitieron controlar la inflación, atraer inversión y sostener un crecimiento prolongado durante casi tres décadas. Gracias a estas bases, el país atravesó crisis internacionales severas - como la crisis financiera de 2008 o la pandemia de 2020 - con capacidad de respuesta y manteniendo la confianza de inversionistas y organismos internacionales. Esta estabilidad nos diferenció positivamente en la región y creó condiciones favorables para la expansión de sectores dinámicos como la minería, la agroexportación y los servicios.

Sin embargo, este modelo de crecimiento muestra señales claras de agotamiento. Tras el boom de los commodities y la expansión rápida de la economía en los años 2000, el crecimiento se ha desacelerado de manera sostenida y los motores tradicionales - minería, inversión privada concentrada y consumo - ya no generan el dinamismo suficiente para seguir reduciendo la pobreza. El país se encuentra atrapado en una trampa de baja productividad asociada a una inversión insuficiente en innovación, infraestructura y capital humano, lo que produce una economía dual: por un lado, un pequeño sector moderno muy competitivo, y por otro, un sector mayoritario que opera con baja productividad, alta informalidad y bajos ingresos.

En este contexto, la presión tributaria del Perú es una de las más bajas de América Latina, pese a contar con una economía de tamaño medio y una demanda creciente por servicios públicos. Mientras varios países de la región alcanzan niveles de presión tributaria cercanos al 25 - 29 % del PBI, en el Perú se mantienen alrededor del 14 % del PBI, muy por debajo del nivel necesario para financiar un Estado capaz de cerrar brechas estructurales. Como resultado, incluso en años de crecimiento económico, el Estado peruano recauda poco y depende excesivamente de sectores cíclicos como la minería, lo que compromete la sostenibilidad del financiamiento de las políticas públicas. Además, el aumento de presiones populistas ha impulsado un gasto público de mala calidad que reduce el margen fiscal para las políticas claves de desarrollo.

La informalidad constituye uno de los principales obstáculos para una recaudación sólida y sostenible. Según el Banco Mundial, el 90 % de los trabajadores independientes es informal; esta proporción se acerca al 100 % entre los hogares de menores ingresos y alcanza aproximadamente al 50 % incluso entre profesionales del decil superior. Esta magnitud implica que millones de personas y microempresas operan fuera del sistema tributario y de la seguridad social, erosionando la base del Impuesto a la Renta y limitando el alcance del IGV. El propio Banco Mundial estima que la evasión del IGV alcanza el 36,5 % y la del Impuesto a la Renta llega al 57,2 % (2023), lo que refleja brechas muy importantes de cumplimiento y fallas en la fiscalización.

A ello se suma una base fiscal estrecha y poco progresiva. La exoneración personal del Impuesto a la Renta es excesivamente elevada, equivalente al doble del salario mínimo y cuatro veces el promedio de la OCDE, lo que reduce la progresividad y limita el potencial recaudatorio. La existencia de múltiples regímenes simplificados incentiva a empresas y contribuyentes a mantenerse en esquemas de muy baja contribución. Además, existe una

gran heterogeneidad en la tasa efectiva del IGV entre sectores, evidenciando amplias oportunidades de mejora del cumplimiento. Según el Grupo de Justicia Fiscal, en los últimos doce años el llamado “gasto tributario” - exoneraciones, deducciones y otros regímenes especiales - habría sumado alrededor de S/ 161 mil millones. En un año concreto como 2021, estos beneficios tributarios representaron aproximadamente el 2,1 % del PBI, un monto equivalente al presupuesto público de áreas claves como salud. Muchas de estas exoneraciones, como las otorgadas a determinadas universidades, se conceden de manera automática, sin contrapartidas claras en inversión productiva o creación de empleo formal, lo que les resta legitimidad y eficacia como herramientas de desarrollo.

La debilidad de la recaudación local completa este cuadro. La informalidad extendida, la fragilidad de los catastros, la escasa fiscalización y la alta variabilidad del gasto tributario reducen de manera significativa la capacidad fiscal de los municipios y limitan la base potencial de ingresos propios. Las brechas técnicas entre gobiernos locales, especialmente los más pequeños, se traducen en oficinas tributarias con poco personal, baja profesionalización y herramientas tecnológicas insuficientes, lo que genera altos niveles de morosidad y un subaprovechamiento crónico del impuesto predial, una de las principales fuentes de financiamiento municipal. En consecuencia, muchos gobiernos locales dependen casi por completo de recursos transferidos por canon, FONCOMUN o fondos sectoriales, quedando expuestos a la volatilidad de los precios de los commodities y a decisiones políticas centralizadas.

La distribución del canon es altamente desigual y poco efectiva. Cerca del 80 % de estos recursos se concentra en seis regiones, mientras muchas otras con altos niveles de pobreza reciben montos marginales. Entre 2011 y 2023, los gobiernos subnacionales dejaron de ejecutar, en promedio, entre el 30 % y el 40 % de los recursos del canon, lo que refleja bajas capacidades de gestión. Además, sus ingresos son muy volátiles: en algunos años el canon minero cayó más de 60 % por la variación de precios internacionales, afectando la continuidad de proyectos e inversiones. Pese a haberse transferido más de S/ 70 mil millones en las últimas dos décadas, los territorios canoneros no muestran mejoras proporcionales en indicadores clave como acceso a agua, saneamiento o calidad educativa, evidenciando problemas estructurales en la asignación y uso de estos recursos.

Al mismo tiempo, se observa un aumento del gasto público de muy mala calidad. El Consejo Fiscal advierte que desde 2021 se han promulgado 229 leyes con impacto fiscal adverso, más del triple del promedio de los tres periodos parlamentarios previos, y que existen 352 iniciativas en trámite con potencial impacto fiscal. Las diez de mayor costo representan alrededor de S/ 25 mil millones anuales, equivalentes a aproximadamente el 2 % del PBI de 2026. Las simulaciones del propio Consejo Fiscal muestran que, si esas leyes e iniciativas se implementaran plenamente, la deuda pública podría escalar hacia el 70 % del PBI en 2036, en lugar de converger al 30 % del PBI como proyecta el Marco Macroeconómico Multianual. Este gasto sin mejora visible de los servicios profundiza la desconfianza ciudadana y debilita tanto la credibilidad fiscal del país como su capacidad para ampliar la base tributaria.

Finalmente, el Perú mantiene un margen crediticio importante a pesar de arrastrar amplias brechas en infraestructura. La deuda bruta del sector público no financiero se ubica alrededor del 32 % del PBI en 2025, muy por debajo del promedio regional, que supera el 50 % del PBI en muchos países latinoamericanos. Gracias a este sólido récord crediticio, el Perú ha podido conducir una política fiscal contracíclica robusta y enfrentar choques externos sin comprometer su capacidad de pago. Sin embargo, según el Banco Interamericano de Desarrollo, la brecha de infraestructura asciende a unos US\$ 110 mil millones, casi el 50 % del PBI, lo que revela un retraso considerable en infraestructura económica y social que limita la productividad, el crecimiento potencial y la solidez

financiera de largo plazo, y que al mismo tiempo señala un espacio significativo para utilizar responsablemente ese margen fiscal en favor del desarrollo.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

a. Una muy alta tasa de informalidad y evasión fiscal

La elevada informalidad laboral y empresarial, junto con una evasión tributaria persistente, debilita de manera estructural la capacidad recaudatoria del Estado y bloquea la construcción de un sistema fiscal sólido. Millones de trabajadores y unidades productivas operan al margen de la seguridad social y del pago regular de impuestos, lo que erosiona la base de los tributos más importantes y refuerza una cultura de baja obligación fiscal. Esta realidad no solo limita la disponibilidad de recursos públicos, sino que también perpetúa la precariedad laboral, reduce los incentivos a la productividad e incrementa la percepción ciudadana de que el sistema es injusto porque la carga recae sobre un segmento relativamente pequeño de contribuyentes formales.

b. Una base fiscal estrecha y poco progresiva

El diseño actual del sistema tributario, con umbrales de exoneración elevados, múltiples regímenes especiales y beneficios sin contrapartidas claras, produce una base fiscal estrecha y con limitada progresividad. Una parte reducida de empresas y personas asume la mayor carga tributaria mientras se mantienen vacíos y tratamientos preferenciales que favorecen a determinados grupos sin generar necesariamente mayor inversión, empleo formal o innovación. Esta estructura erosiona la legitimidad del sistema, dificulta el cierre de brechas sociales y abre espacio a demandas corporativas por privilegios adicionales, en lugar de avanzar hacia un esquema en el que quienes tienen más contribuyan proporcionalmente más al financiamiento del desarrollo.

c. Una capacidad local de recaudación baja y un financiamiento desigual

Los gobiernos locales enfrentan serias limitaciones para recaudar recursos propios y dependen en gran medida de transferencias, lo que los hace vulnerables a la volatilidad externa y a decisiones tomadas lejos del territorio. La combinación de informalidad, catastros desactualizados, escasa fiscalización y capacidades técnicas reducidas genera un uso muy limitado de instrumentos como el impuesto predial y otros tributos municipales. A ello se suma un esquema de transferencias (cánones) altamente desigual y de ejecución deficiente, que no se traduce de manera consistente en mejores servicios ni en infraestructura para las comunidades. El resultado es un círculo vicioso: la baja recaudación y la mala calidad del gasto deterioran la confianza ciudadana, lo que a su vez debilita la disposición a cumplir con las obligaciones tributarias locales.

d. Un aumento del gasto público de muy mala calidad

En los últimos años se ha consolidado una dinámica de decisiones de gasto marcadas por el cortoplacismo y el cálculo político, que priorizan medidas populares de alto costo y bajo impacto sobre reformas e inversiones estructurales. La aprobación de normas con fuerte impacto fiscal sin financiamiento sostenible, ni evaluación de su efectividad, tensiona la regla fiscal y desplaza recursos que podrían destinarse a cerrar brechas en servicios esenciales e infraestructura. Esta lógica de gasto de mala calidad no solo reduce el espacio fiscal disponible para políticas estratégicas, sino que alimenta la desconfianza ciudadana al no traducirse en mejoras tangibles en la vida cotidiana, debilitando la credibilidad del Estado y la disposición social a respaldar eventuales reformas tributarias.

e. Un margen crediticio importante a pesar de amplias brechas en infraestructura

A pesar de contar con niveles de deuda moderados y con buena reputación crediticia, el país ha sido incapaz de traducir plenamente ese margen fiscal en un esfuerzo sostenido de inversión en infraestructura económica y social. El rezago en carreteras, transporte masivo, agua y saneamiento, conectividad digital y equipamiento productivo limita el potencial de crecimiento, encarece la actividad económica y profundiza las desigualdades territoriales. Esta situación refleja tanto problemas de priorización como debilidades en la gestión de proyectos y en la articulación entre niveles de gobierno, de modo que el espacio fiscal disponible no se usa de forma estratégica para transformar la estructura productiva y mejorar la calidad de vida de la población.

3. VISIÓN AL 2040

La visión de financiamiento de las políticas públicas se sustenta en un sistema fiscal sólido, equitativo y sostenible, capaz de garantizar los recursos necesarios para el desarrollo del país sin comprometer la estabilidad macroeconómica. Para ello, se prioriza la reducción de la evasión del IGV y del Impuesto a la Renta, así como la incorporación progresiva de trabajadores independientes y MYPEs a la formalidad, ampliando la base tributaria de manera gradual y sostenible. Un sistema tributario más progresivo y eficiente permitirá que quienes tienen mayor capacidad contributiva aporten más. A ello, se sumará la racionalización de exoneraciones y beneficios fiscales ineficientes, fortaleciendo al mismo tiempo la legitimidad y la confianza ciudadana en el Estado.

Asimismo, el financiamiento público se concibe desde una perspectiva de descentralización efectiva y responsabilidad fiscal. Se fortalecerá la recaudación regional y municipal a través de un catastro nacional moderno, una mejor administración tributaria local y una distribución más equitativa del canon, asegurando mayores capacidades para la provisión de servicios públicos de calidad en todo el territorio. Complementariamente, se utilizará de manera responsable el margen de endeudamiento para financiar infraestructura y proyectos estratégicos para el crecimiento de la economía, resguardando la sostenibilidad fiscal de largo plazo mediante el control del gasto de baja calidad y el fortalecimiento de la evaluación técnica de programas y leyes, de modo que cada sol público genere el mayor impacto social posible.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN A ODS

N°	Problema priorizado	Objetivo estratégico al 2031	ODS vinculados
1	Una muy alta tasa de informalidad y evasión fiscal	Reducir la evasión fiscal (IGV e IR) e incorporar progresivamente a trabajadores independientes y mypes al sistema formal, ampliando la base tributaria de manera sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> - ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico - ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
2	Una base fiscal estrecha y poco progresiva	Hacer el sistema tributario más progresivo y eficiente mediante la racionalización de exoneraciones y la ampliación ordenada de la base del Impuesto a la Renta.	<ul style="list-style-type: none"> - ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico - ODS 10 - Reducción de las desigualdades
3	Una capacidad local de recaudación baja y un financiamiento desigual	Fortalecer la recaudación regional y municipal mediante un catastro nacional moderno, mejora de la administración tributaria local y mejor distribución del canon	<ul style="list-style-type: none"> - ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles - ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas - ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
4	Un aumento del gasto público de muy mala calidad	Utilizar responsablemente el margen de endeudamiento del país para financiar infraestructura y desarrollo, protegiendo la estabilidad macroeconómica de largo plazo.	<ul style="list-style-type: none"> - ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
5	Un margen crediticio importante a pesar de amplias	Asegurar la sostenibilidad fiscal mediante control del gasto de baja calidad y fortalecimiento de la evaluación técnica de programas y leyes	<ul style="list-style-type: none"> - ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas

	brechas en infraestructura		
--	-----------------------------------	--	--

5. INDICADORES

Objetivo de política	Indicadores (3 por objetivo)	Línea de base	Meta al 2031
Objetivo 1 : Reducir la evasión del IGV e IR e incorporar progresivamente a trabajadores independientes y mypes al sistema formal, ampliando la base tributaria de manera sostenible.	1.1. Tasa de evasión del IGV (SUNAT)	2024: 34.4%	25%
	1.2. Evasión del Impuesto a la Renta de personas y empresas (SUNAT)	2024 : 57,2 %	45%
	1.3. Porcentaje de trabajadores independientes y mypes registrados en un régimen tributario formal (SUNAT / INEI)	2024 : 30%	50%
Objetivo 2 : Hacer el sistema tributario más progresivo y eficiente mediante la racionalización de exoneraciones y la ampliación ordenada de la base del Impuesto a la Renta.	2.1. Porcentaje de trabajadores formales exonerados del Impuesto a la Renta (MEF)	2020 : 32%	15%
	2.2. Gasto tributario como % del PBI (MEF)	2024: 2.19%	1.5%
	2.3. Participación del Impuesto a la Renta en los ingresos tributarios totales (MEF / SUNAT)	2024 : 36 %	42%
Objetivo 3 : Fortalecer la recaudación regional y municipal mediante un catastro nacional moderno, mejora de la administración tributaria	3.1. Participación de ingresos propios en el presupuesto municipal (MEF)	2024 : 18%	30%
	3.2. Monto de recaudación predial (MEF/INEI)	2023 : S/ 2,688 millones	S/ 3,500 millones
	3.3. Porcentaje del canon concentrado en los 4 departamentos con mayor asignación (MINEM/MEF)	2024 : 58%	48%

local y mejor distribución del canon			
Objetivo 4 : Utilizar responsablemente el margen de endeudamiento del país para financiar infraestructura y desarrollo, protegiendo la estabilidad macroeconómica de largo plazo.	4.1. Número de proyectos priorizados en el marco de Planes de Desarrollo Territorial y Cierre de Brechas paralizados por falta de financiamiento (MEF / Invierte.pe)	Por definir	0
	4.2. Deuda pública bruta como porcentaje del PBI (MEF)	2024 : 32%	No más de 40%
	4.3. Porcentaje del endeudamiento público destinado a inversión en infraestructura (MEF)	2024 : 55%	75%
Objetivo 5 : Asegurar la sostenibilidad fiscal mediante control del gasto de baja calidad y fortalecimiento de la evaluación técnica de programas y leyes	5.1. Porcentaje del gasto público que beneficia de control concurrente (Contraloría)	2024 : 15%	50%
	5.2. Monto de gasto por iniciativas de ley sin sustento técnico (Consejo Fiscal)	2024 : S/ 25 mil millones anuales	0
	5.3. Porcentaje del gasto público que se asigna por Presupuesto por resultados (BCRP)	2022 : 57%	80%

6. MEDIDAS

Objetivo	Denominación de la medida	Descripción de la medida
Objetivo 1 : Reducir la evasión del IGV e IR e incorporar progresivamente a trabajadores independientes y mypes al sistema formal, ampliando	1.1. Modernización de la SUNAT	Impulsar la modernización de la SUNAT con inversión en gobierno digital, big data y fiscalización electrónica, integrando bases de datos públicas y privadas para detectar evasión, ampliar la bancarización y reducir los costos de cumplimiento tributario para contribuyentes formales y en transición.
	1.2. Fiscalización tributaria a empresas	Implementar una estrategia integral de lucha frontal contra la elusión por grandes empresas, fortaleciendo la unidad de fiscalización internacional y de grandes

la base tributaria de manera sostenible.	y profesionales de alta rentabilidad	contribuyentes, aplicando estándares OCDE/BEPS, reforzando el control de precios de transferencia, subcapitalización y uso indebido de paraísos fiscales. Poner en marcha un programa específico de fiscalización tributaria a profesionales y actividades de alta rentabilidad (abogados, médicos, consultores, influencers, servicios especializados, etc.), utilizando facturación electrónica simplificada, cruces de información con colegios profesionales y entidades financieras, y campañas de cultura tributaria.
	1.3. Incorporación progresiva de sectores informales	Diseñar e implementar un régimen único y simplificado para trabajadores independientes, MyPEs y emprendimientos populares que facilite su incorporación progresiva al sistema tributario y de protección social, con escalas de pago según ingresos, facilidades digitales y acceso a beneficios (salud, crédito, capacitación).
Objetivo 2 : Hacer el sistema tributario más progresivo y eficiente mediante la racionalización de exoneraciones y la ampliación ordenada de la base del Impuesto a la Renta.	2.1. Ampliación progresiva de la base del Impuesto a la Renta personal	Ajuste gradual de la deducción de 7 UIT, alineándola progresivamente con estándares de la OCDE, preservando criterios de equidad y capacidad contributiva. Esta medida permitirá incorporar de manera ordenada a segmentos de ingresos medios actualmente sub tributados, fortaleciendo la sostenibilidad fiscal sin afectar a los hogares de menores recursos. Complementariamente, se establecerá un crédito tributario por gastos vinculados al empleo formal, como salud y educación técnica, incentivando la formalización laboral y la inversión en capital humano.
	2.2. Racionalización de exoneraciones y subsidios	Llevar a cabo una racionalización de exoneraciones y subsidios: focalizados, inteligentes, no indefinidos, sometiendo todo gasto tributario a evaluación periódica de impacto y eliminando beneficios automáticos o regresivos que no generen empleo formal, inversión o reducción de pobreza. Crear un Informe Anual de Gasto Tributario de acceso público que detalle quiénes se benefician, cuánto cuesta cada exoneración y qué resultados produce, vinculándolo a metas de empleo, inversión y formalización como requisito para renovar o mantener cualquier beneficio.

	2.3. Reforma de regímenes simplificados	La unificación progresiva del RUS, RER y otros regímenes especiales permitirá construir un esquema tributario verdaderamente progresivo, que acompañe el crecimiento de los pequeños negocios sin penalizar su formalización. Este nuevo diseño reducirá los saltos bruscos de carga tributaria, premiando a quienes crecen, invierten y generan empleo formal. Con ello, se simplifica el sistema, se mejora el cumplimiento y se amplía la base tributaria de manera sostenible.
Objetivo 3 : Fortalecer la recaudación regional y municipal mediante un catastro nacional moderno, mejora de la administración tributaria local y mejor distribución del canon	3.1. Fortalecimiento de la recaudación municipal	Un eje central será la puesta en marcha de un Programa Nacional de Catastro, que permitirá acelerar la identificación, saneamiento y valorización de predios, reforzando la recaudación del impuesto predial y mejorando la planificación territorial. El programa priorizará ciudades intermedias y zonas con alta informalidad, operará con estándares técnicos comunes y un esquema de financiamiento por resultados, de modo que se autofinancie en el mediano plazo, genere información clave para el desarrollo urbano y contribuya a garantizar el derecho a la vivienda. Los gobiernos regionales asumirán un rol activo como agentes de fiscalización, estableciendo mecanismos formales de coauditoría en sectores de alta informalidad - como minería informal, transporte, comercio y obras - en coordinación con la SUNAT, fortaleciendo el control y la ampliación de la base tributaria.
	3.2. Plataforma única de gestión fiscal territorial	Actualización y unificación de la información catastral urbana y rural en una plataforma digital interoperable entre niveles de gobierno. Integración digital de predial, licencias, multas, catastro y patrimonio, con trazabilidad completa y transparencia pública.
	3.3. Creación de Fondo de Inversión Territorial Integrado y nueva fórmula de repartición del Canon	Mantener un componente por producción/origen, pero reservar 25% para un Fondo de Inversión Territorial Integrado asignado a Regiones con menores recursos y a proyectos priorizados en base a Planes de Desarrollo Territorial y Cierre de Brechas multi-actor con criterios públicos y auditables. Establecer un límite de crecimiento anual del canon per cápita por región receptora; el excedente alimenta el Fondo de Inversión Territorial Integrado para asegurar

		continuidad de transferencias y de inversiones multianuales, y limitar la necesidad de endeudamiento en períodos de baja recaudación.
Objetivo 4 : Utilizar responsablemente el margen de endeudamiento del país para financiar infraestructura y desarrollo, protegiendo la estabilidad macroeconómica de largo plazo.	4.1. Financiamiento garantizado para proyectos priorizados en el marco de Planes de Desarrollo Territorial y Cierre de Brechas	Los proyectos priorizados en el marco de Planes de Cierre de Brechas regionales beneficiarán de una garantía de financiamiento hasta la finalización de la obra, ya sea a través de la asignación de recursos regular anual, o utilizando de manera responsable recursos del nuevo Fondo de Inversión Territorial Integrado y, cuando corresponda, deuda pública. Bajo ninguna circunstancia, se superará más de 3% de déficit público por año.
	4.2. Evaluación de la rentabilidad social y económica de la deuda pública sobre productividad local	Se implementará una evaluación obligatoria de la rentabilidad social y económica de los proyectos financiados con deuda pública, priorizando su impacto en la productividad local, el empleo formal y el desarrollo territorial. Esta evaluación permitirá asegurar que el endeudamiento se destine exclusivamente a inversiones con alto retorno social - como infraestructura, servicios básicos y conectividad - y no a gasto corriente improductivo, fortaleciendo así la sostenibilidad fiscal y el crecimiento económico de mediano y largo plazo.
Objetivo 5 : Asegurar la sostenibilidad fiscal mediante control del gasto de baja calidad y fortalecimiento de la evaluación técnica de programas y leyes	5.1. Regla fiscal reforzada y candados anti-populistas	Fortalecer el marco fiscal vigente incorporando candados técnicos obligatorios que impidan la aprobación de gasto permanente o beneficios económicos sin sustento financiero, evaluación de impacto y consistencia con el Marco Macroeconómico Multianual (MMM). Informe de impacto fiscal obligatorio y vinculante para todo proyecto de ley, decreto o iniciativa que genere gasto o reduzca ingresos. Se establecerá en la Constitución de manera expresa la prohibición de que el Congreso apruebe iniciativas que creen o incrementen el gasto público permanente sin una fuente de financiamiento identificada y validada técnicamente, reforzando el principio de equilibrio fiscal. Esta medida precisará los alcances de la iniciativa de gasto en la legislación y en el reglamento del Congreso, exigiendo informes técnicos vinculantes del MEF y del Consejo Fiscal, con el fin de evitar decisiones populistas que comprometan la sostenibilidad de las finanzas públicas y trasladen costos a futuras generaciones.

	5.2. Ampliar control concurrente del gasto público	Se ampliará y fortalecerá el control concurrente del gasto público para supervisar de manera preventiva y en tiempo real la ejecución de proyectos, programas y compras del Estado, especialmente aquellos de mayor monto o riesgo. Este enfoque permitirá identificar oportunamente desviaciones de costos, plazos o alcance, corregirlas antes de que generen pérdidas fiscales y mejorar la calidad del gasto, pasando de un control tardío y reactivo a uno preventivo orientado a resultados.
	5.3. Ampliar el uso del presupuesto por resultados	Se ampliará de manera progresiva y obligatoria el uso del Presupuesto por Resultados en los sectores y programas de mayor peso fiscal - como salud, educación, seguridad, infraestructura y protección social - vinculando la asignación y continuidad de recursos al cumplimiento de metas verificables de cobertura, calidad y resultados para la ciudadanía. Esta medida permitirá pasar de una lógica centrada en la ejecución del gasto a una enfocada en el impacto real de las políticas públicas, mejorando la eficiencia del uso de los recursos, la rendición de cuentas y la calidad de los servicios públicos.

Regionalización y descentralización

1. DIAGNÓSTICO

El Perú enfrenta desigualdades territoriales persistentes en infraestructura, servicios y oportunidades económicas que limitan el ejercicio efectivo de derechos y el acceso al bienestar. En un país de geografía diversa y grandes distancias, la regionalización y la descentralización no son fines en sí mismos, sino instrumentos para que el Estado - en todos sus niveles - llegue mejor y con resultados a la gente, especialmente allí donde hoy llega tarde, de manera fragmentada o con baja calidad. Sin embargo, la evidencia disponible muestra que el territorio sigue determinando en gran medida las oportunidades de vida y que el diseño actual de la organización territorial y de la gobernanza multinivel no logra revertir estas brechas.

A nivel distrital, el Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD (2019) evidencia brechas extremas de desarrollo humano y de ingresos: la distancia entre el distrito con mayor IDH y el de menor IDH alcanza órdenes de magnitud, y la diferencia de ingreso familiar entre distritos puede ser de decenas de veces. Más de mil quinientos distritos se ubican en niveles de desarrollo humano muy bajo, lo que revela que el rezago no es marginal sino mayoritario en buena parte del territorio. Estas cifras expresan un patrón estructural: nacer en determinados distritos o provincias condiciona de forma decisiva el tipo de servicios a los que se accede, las trayectorias educativas posibles y las oportunidades de participación en la economía formal.

El Índice de Densidad del Estado (IDE) elaborado por el PNUD refuerza esta lectura al mostrar que la presencia estatal es desigual y reproduce un sesgo costa-sierra/selva. Provincias con alta población concentran niveles elevados de IDE, mientras otras, sobre todo amazónicas, se ubican en los valores más bajos. En las provincias con mayor densidad estatal no aparecen territorios de selva, y en el extremo inferior predominan justamente provincias amazónicas. En lugar de cumplir un rol nivelador, el Estado llega de manera desigual y tiende a amplificar las brechas de origen. Incluso donde hay mayor cobertura formal, como en Lima Metropolitana, la demanda supera la capacidad instalada y se abren brechas de calidad: cientos de miles de viviendas carecen de acceso adecuado a agua, saneamiento y electrificación, y decenas de miles de jóvenes quedan fuera de la educación secundaria, lo que demuestra que el problema territorial no se limita a la “lejanía”, sino que involucra también capacidades de gestión y provisión efectiva.

Las brechas se proyectan igualmente sobre la competitividad y las oportunidades económicas regionales. El índice de competitividad regional (INCORE 2023) confirma una estructura altamente desigual, con Lima en el primer lugar, seguida de algunas regiones del sur, mientras territorios como Loreto, Huancavelica o Puno se ubican en la parte baja del ranking. La dispersión en pilares como educación, salud, infraestructura e institucionalidad muestra que la localización sigue siendo un determinante poderoso del acceso a servicios y de la capacidad de generar actividad productiva con valor agregado. En la práctica, el lugar de nacimiento y residencia incide sobre el tipo de empleo al que se puede aspirar, la probabilidad de informalidad y el acceso a redes de servicios que amortigüen riesgos.

A este cuadro se suma una organización territorial político-administrativa que no facilita la planificación y la inversión integradas. La OCDE advierte que el Perú combina 25 regiones y más de mil seiscientas municipalidades, con una división territorial aún no cerrada: la mayoría de límites provinciales y distritales permanece mal definida o sin demarcación permanente. Esta situación alimenta conflictos y superposición de reclamaciones, encarece

la toma de decisiones y afecta directamente la manera en que se planifica y ejecuta la inversión pública. La creación de nuevos distritos y municipalidades, en muchos casos, responde más a incentivos ligados al acceso a transferencias que a criterios de escala funcional y viabilidad administrativa, lo que fortalece una dinámica de fragmentación y unidades político-administrativas con poca masa crítica para gestionar servicios complejos.

La brecha entre límites administrativos y “territorios funcionales” agrava el problema. Las fronteras formales no suelen coincidir con los mercados laborales, los flujos económicos ni los patrones reales de movilidad y vida cotidiana. En la práctica, problemas como transporte, seguridad, cadenas productivas, saneamiento o gestión ambiental se despliegan a escala metropolitana o supra-provincial, pero se abordan desde estructuras fragmentadas y jurisdicciones pequeñas que toman decisiones “por pedazos”. El enfoque de región o área funcional está poco incorporado tanto en las estadísticas como en el diseño de políticas, lo que genera resultados subóptimos y dificulta aprovechar economías de escala y sinergias territoriales.

En el plano fiscal, la descentralización convive con una alta dependencia de transferencias nacionales y con reglas que inducen fragmentación de la inversión. La OCDE señala que el esquema de recursos y transferencias deja a muchos gobiernos subnacionales en un rol de ejecutores de decisiones tomadas en el nivel central, más que como verdaderos gobiernos con capacidad de adaptar políticas a sus realidades. El diseño del canon, altamente concentrado en pocas regiones y en un número reducido de municipalidades, ha incrementado desigualdades territoriales y, en ausencia de mecanismos eficaces de coordinación y de alineamiento con competencias, contribuye a una inversión pública fragmentada, desconectada de la planificación territorial y con dificultades para traducirse en mejoras sostenidas de servicios.

Las capacidades institucionales subnacionales son también muy desiguales. Diagnósticos sobre capital humano y empleo público muestran que, a medida que se desciende en el nivel de gobierno, se incrementan la rotación de personal, la precariedad de los equipos técnicos y la debilidad de los sistemas de gestión. Gobiernos regionales y locales, especialmente en territorios rurales, dispersos y con menor base fiscal, enfrentan importantes dificultades para formular proyectos, ejecutar inversiones y asegurar la sostenibilidad de la infraestructura y los servicios. Esto se refleja en niveles de subejecución de gasto de inversión y en la dependencia de equipos externos o consultorías aisladas, lo que debilita la institucionalidad propia y limita el impacto de la descentralización en la vida cotidiana de la ciudadanía.

La rendición de cuentas territorial y los mecanismos de transparencia tampoco alcanzan estándares homogéneos. Aunque se han observado avances en el cumplimiento formal de requisitos de portales de transparencia en algunos gobiernos regionales, la rendición de cuentas suele centrarse en enumerar actividades más que en mostrar resultados verificables en términos de servicios y brechas cerradas. A nivel local, el cumplimiento es todavía más irregular, y en muchos municipios no se realizan procesos sistemáticos de rendición de cuentas, lo que limita el control ciudadano y dificulta corregir desviaciones a tiempo. En territorios alejados donde se manejan recursos significativos del canon, los mecanismos de control encuentran mayores obstáculos logísticos y operativos, lo que abre riesgos adicionales de corrupción y uso ineficiente de recursos.

Por último, la gobernanza multinivel presenta déficits que afectan directamente la entrega de servicios prioritarios. En un Estado formalmente descentralizado, servicios como educación básica, salud primaria, seguridad ciudadana o saneamiento dependen de la interacción entre rectorías nacionales, gobiernos regionales y municipalidades; sin embargo, las reglas de coordinación son débiles y las rutinas institucionalizadas de alineamiento son escasas. Espacios como el Consejo de Coordinación Intergubernamental, llamados a

articular prioridades y responsabilidades, no han logrado operar de manera sostenida ni efectiva. Tras la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización, el Ejecutivo ha privilegiado relaciones bilaterales y soluciones sectoriales, creando equipos u oficinas para suplir la falta de coordinación con gobiernos subnacionales, lo que fragmenta aún más la entrega de políticas. No existe, además, un mecanismo sólido para articular de forma estable el nivel regional con el local, y los Consejos de Coordinación Regional no compensan esta ausencia.

En síntesis, el diagnóstico muestra que el Perú necesita profundizar una regionalización y una descentralización orientadas a resultados porque: las desigualdades territoriales son extremas y persistentes; el Estado llega de manera desigual y con brechas de calidad; y el diseño y la práctica de la descentralización aún no aseguran una gobernanza multinivel eficaz ni una escala territorial adecuada para planificar e invertir de manera integrada. Estos hallazgos enmarcan los cinco problemas priorizados del área - organización territorial y escala; capacidades institucionales; inequidades e incentivos fiscales; rendición de cuentas; y gobernanza multinivel - y justifican que las reformas del Eje 5 se concentren en un Estado que sirva mejor a la gente reduciendo brechas territoriales con coordinación, transparencia y desempeño medible.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1. Organización territorial fragmentada y sin escala para planificación e inversión integradas

La multiplicidad de distritos, provincias y regiones con escasa masa crítica y límites poco definidos ha configurado una organización territorial que dificulta abordar problemas que rebasan las fronteras administrativas, encarece la provisión de servicios y debilita la capacidad de articular inversiones estratégicas a escala metropolitana o supra-provincial, generando unidades poco viables y una gestión provincial frágil.

Problema 2. Capacidad institucional subnacional desigual que debilita ejecución e impacto del gasto

Las asimetrías en capacidades técnicas, de gestión y de recursos humanos entre gobiernos regionales y locales se traducen en dificultades para formular, ejecutar y sostener inversiones y servicios, especialmente en territorios rurales y con baja base fiscal, de modo que la descentralización no se traduce en mejores resultados para la ciudadanía y, en algunos casos, se asocia a prácticas de corrupción que erosionan su legitimidad.

Problema 3. Descentralización fiscal con inequidades territoriales y débiles incentivos a desempeño

La estructura de recursos y transferencias subnacionales, con alta concentración de rentas en ciertos territorios y esquemas que no dialogan con competencias ni necesidades reales, no corrige las desigualdades entre regiones y municipios ni alinea el financiamiento a resultados, lo que limita la capacidad de los gobiernos subnacionales para proveer servicios de calidad de manera equitativa y orientada a desempeño.

Problema 4. Rendición de cuentas territorial débil y poco estandarizada, con baja orientación a resultados

La ausencia de obligaciones claras y homogéneas de rendición de cuentas, y de sistemas de seguimiento centrados en resultados y no solo en actividades, reduce la transparencia efectiva de gobiernos regionales y locales, limita el control social y dificulta detectar y

corregir desviaciones en el uso de recursos, abriendo espacio a ineficiencias y riesgos de corrupción, especialmente en territorios alejados.

Problema 5. Gobernanza multinivel insuficiente para asegurar servicios oportunos y coherentes

La falta de reglas claras, espacios estables de coordinación y mecanismos vinculantes entre el nivel nacional, regional y local ha generado un funcionamiento fragmentado del Estado, con servicios duplicados, vacíos de responsabilidad y políticas sectoriales que avanzan de manera desarticulada, lo que impide ofrecer a la ciudadanía servicios oportunos y coherentes en asuntos clave como salud, educación, seguridad y saneamiento.

3. VISIÓN AL 2040

Al 2040, el Perú ha logrado consolidar un Estado unitario y efectivamente descentralizado, en el que la descentralización se traduce en mejores servicios y oportunidades para las personas, sin que el lugar donde nacen determine su acceso a bienestar. El Estado actúa de manera colaborativa y articulada entre el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, con reglas claras y coordinación permanente, adaptándose a la diversidad de realidades territoriales y a las distintas capacidades institucionales existentes. La rendición de cuentas es estándar, pública y orientada a resultados, y la gestión territorial se enfoca en resolver problemas concretos de la ciudadanía con transparencia y eficacia.

En esa perspectiva, la organización territorial del Estado se guía por un criterio central: favorecer la convergencia de oportunidades de desarrollo entre regiones y localidades, cerrando brechas de infraestructura, servicios y productividad mediante planificación e inversión integradas a escala adecuada. Para ello, el país cuenta con gobiernos regionales fortalecidos como nivel intermedio efectivo, capaces de articular territorios, impulsar soluciones supralocales y coordinar inversiones estratégicas, mientras que la descentralización fiscal avanza con mayor equidad territorial y mejores incentivos al desempeño. Así, la regionalización y descentralización se convierten en un componente clave de un Estado al servicio de la gente, más cercano, eficiente y confiable.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS

Problema priorizado	Objetivo estratégico al 2031	ODS vinculados
Organización territorial fragmentada y sin escala para planificación e inversión integradas	Desplegar una regionalización funcional gradual y asociativa (incluida articulación supralocal/metropolitana donde corresponda) para lograr escala de planificación e inversión integrada, orientada a favorecer la convergencia territorial de oportunidades.	ODS 9 - Industria, innovación e infraestructuras ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
Capacidad institucional subnacional desigual que debilita ejecución e impacto del gasto	Fortalecer capacidades institucionales y la profesionalización subnacional para mejorar la calidad del gasto y la provisión de servicios, reduciendo brechas de desempeño entre territorios (con enfoque diferenciado según capacidades y ruralidad).	ODS 10 - Reducción de desigualdades ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
Descentralización fiscal con inequidades territoriales y débiles incentivos a desempeño	Avanzar hacia una descentralización fiscal responsable mediante un sistema de transferencias más equitativo territorialmente e incorporando componentes por desempeño para mejorar la calidad del gasto descentralizado y su impacto en cierre de brechas.	ODS 10 - Reducción de desigualdades ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
Rendición de cuentas territorial débil y poco estandarizada, con baja orientación a resultados	Elevar la transparencia y estandarizar la rendición de cuentas del gasto subnacional , fortaleciendo control social, trazabilidad y herramientas de seguimiento enfocadas en resultados, para corregir desviaciones oportunamente y aumentar confianza ciudadana.	ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
Gobernanza multinivel insuficiente para asegurar servicios oportunos y coherentes	Implementar un sistema de gobernanza multinivel con competencias claras, coordinación periódica y mecanismos/incentivos por resultados para asegurar servicios públicos en materias prioritarias más oportunos, coherentes y centrados en la gente.	ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos

5. INDICADORES

Objetivo	Indicadores	Línea de base (≈2024)	Meta 2031
Desplegar una regionalización funcional gradual (y asociativa) que permita escala para planificar e invertir, favoreciendo la convergencia territorial.	1.1 Instrumento nacional aprobado para tránsito hacia regionalización / unidades territoriales funcionales (política/hoja de ruta/plan) (binario: 0/1)	0	1 (instrumento aprobado e iniciado)
	1.2 Brecha distrital de desarrollo humano (razón máx/mín IDH)	1:9 (La Molina vs. Lagunas) (último dato disponible en fuente PNUD cargada)	≤ 1:6
	1.3 Brecha de competitividad regional (razón puntaje máx/mín INCORE)	7.8/2.6 = 3.0 (Lima* vs. Loreto, INCORE 2023)	≤ 2.2
Fortalecer capacidades institucionales y profesionalización subnacional para mejorar calidad del gasto y servicios.	2.1 Ejecución de inversión pública (Devengado/PIM): (i) % GORE total; (ii) % GL con canon+regalías > S/100MM (acumulado a set. 2024)	Por determinar (requiere extracción y filtro por GL >S/100MM canon+regalías, corte set. 2024)	GORE ≥ 85%; GL (>S/100MM) ≥ 80%
	2.2 % de municipalidades que cumplen metas del Programa de Incentivos (PI)	100% (1891/1891): MEF reporta 1891 municipalidades que cumplen metas; INEI registra 196 municipalidades provinciales + 1695 distritales (=1891).	≥ 95% (sostener alto cumplimiento y elevar exigencia de metas)
	2.3 N° de entidades REGIONALES y MUNICIPALES con inicio formal de tránsito al régimen SERVIR (Ley 30057) (p.ej., con CPE aprobado y resolución de inicio)	Por determinar (no hay consolidado subnacional único en las fuentes revisadas; se obtiene contando resoluciones/registro SERVIR)	Incremento anual sostenido (meta numérica a definir cuando se obtenga LB)
Avanzar hacia una descentralización fiscal responsable, con transferencias más equitativas y	3.1 Participación de ingresos propios en ingresos totales subnacionales: (i) GORE: RDR/Ingresos totales; (ii) Municipalidades: (impuestos municipales + RDR)/Ingresos totales	Por determinar (cálculo directo en SIAF por año)	Aumentar ≥ +5 pp en ambos niveles (definir exacto con LB)

Objetivo	Indicadores	Línea de base (≈2024)	Meta 2031
componentes por desempeño.	3.2 Participación de componentes por desempeño en el PIM subnacional: (FED + PI + otros por desempeño) / PIM GORE+GL	Por determinar (requiere sumar partidas/transferencias por desempeño en PIM)	≥ 10% del PIM subnacional (ajustable tras LB)
	3.3 Inequidad horizontal de canon/sobrecanon/regalías per cápita entre municipalidades (p90/p10 o CV)	Por determinar (requiere cálculo distribución municipal per cápita)	Reducir ≥ 30% (respecto a LB elegida)
Elevar la transparencia y rendición de cuentas del gasto subnacional con control social y herramientas de seguimiento enfocadas en resultados.	4.1 N° de entidades REGIONALES y MUNICIPALES con riesgo “alto o muy alto” (INCO)	GORE: 16 de 26 en riesgo alto o muy alto (INCO 2024); Municipal: por determinar (el INCO reporta >40% en Lima y Callao, pero no se accede aquí al conteo exacto)	Reducir ≥ 50% vs. LB (en n° de entidades alto/muy alto)
	4.2 % de GORE y municipalidades con Portal de Transparencia Estándar (PTE) actualizado y completo (según estándar de supervisión)	Por determinar (no se accedió a una tabla consolidada verificable en esta sesión)	≥ 95%
	4.3 N° de mecanismos de vigilancia ciudadana del gasto subnacional institucionalizados y activos (con norma, plataforma y reporte anual)	0 (nuevo estándar institucionalizado a crear)	≥ 26 (al menos 1 por región; ampliable)
Implementar un sistema de gobernanza multinivel con competencias claras, coordinación periódica e incentivos por resultados.	5.1 N° de materias/submaterias/servicios con competencias por nivel de gobierno aclaradas mediante modelos de provisión/servicios (RSD 011-2020 y 014-2021 u otras)	0	≥ 20 (materias/servicios priorizados)
	5.2 N° de instancias de coordinación intergubernamental (sectoriales o multisectoriales) que sesionan regularmente y tienen acuerdos monitoreados	Por determinar (requiere inventario verificable)	≥ 10 instancias con seguimiento público
	5.3 % del PIM de inversión subnacional representado por proyectos incorporados durante el ejercicio presupuestal	Por determinar (requiere cálculo SIAF)	Reducir ≥ 30% vs. LB (mejor programación y alineamiento)

6. MEDIDAS

OBJETIVO	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
Desplegar una regionalización funcional gradual (y asociativa) que permita escala para planificar e invertir, favoreciendo la convergencia territorial.	Plan nacional de tránsito hacia la regionalización	Ruta clara y gradual (2031-2040) para avanzar desde departamentos hacia unidades funcionales (macroregiones, áreas metropolitanas, corredores) que coexistan con la organización actual, con metas, cronograma y gobernanza.
	Régimen especial para el Área Metropolitana Lima-Callao	Bases e implementación de un régimen especial que habilite gestión integrada de movilidad, seguridad, residuos, agua/saneamiento y planificación urbana en el territorio funcional Lima-Callao.
	Fortalecer competencias provinciales en ciudades conurbadas	Dar más capacidad real a municipalidades provinciales en ciudades de dos o más distritos para coordinar servicios supradistritales (movilidad, seguridad, desarrollo económico, recreación, residuos).
	Mancomunidades regionales y municipales con resultados	“Asociarse para servir mejor”: apoyo decidido a mancomunidades con cartera de servicios/inversiones comunes, asistencia técnica y financiamiento condicionado a resultados.
	Carteras de inversión para el desarrollo por territorios funcionales	Cada unidad funcional priorizada tendrá una cartera integrada (multisectorial) y un banco de proyectos con enfoque territorial para cerrar brechas, evitando atomización y duplicidades.
Fortalecer capacidades institucionales y profesionalización subnacional para mejorar calidad del gasto y servicios.	Equipos directivos de alto desempeño en GOREs y GGLL de mayor presupuesto	Profesionalizar y estabilizar los equipos directivos clave (gerencias de inversión, administración, servicios) en GR y municipios con mayores recursos, con reglas claras de ingreso/salida, perfiles y remuneración competitiva.
	Ruta acelerada SERVIR subnacional	Acelerar tránsito al régimen del servicio civil (priorizando GR y municipios con mayor inversión/canon) con acompañamiento técnico, cronograma y metas anuales.
	PMO/Unidades ejecutoras territoriales para proyectos complejos	Crear/fortalecer unidades ejecutoras compartidas (o PMO territoriales) para inversiones complejas (hospitales, agua/saneamiento, movilidad), reduciendo fallas de diseño, paralizaciones y baja ejecución.

	Asistencia técnica “en territorio” y certificación por competencias	Programa nacional de fortalecimiento de capacidades con despliegue territorial: planificación, inversión, mantenimiento, contrataciones, integridad y gestión por resultados, con certificación y soporte continuo.
	Simplificación y gobierno digital para ejecución subnacional	“Menos trámite, más obras y servicios”: simplificar procedimientos críticos (inversión, compras, mantenimiento) e interoperar sistemas para reducir tiempos y discrecionalidad.
Avanzar hacia una descentralización fiscal responsable, con transferencias más equitativas y componentes por desempeño.	Participación inicial de GR en tributos nacionales + desempeño	Iniciar participación regional en determinados tributos nacionales bajo reglas de responsabilidad fiscal y condicionada a desempeño (servicios e inversión), para fortalecer nivel intermedio sin desorden fiscal.
	Reforma del canon y regalías: menos desigualdad intermunicipal	Ajustar distribución para reducir inequidad horizontal, fortalecer participación regional y asegurar que recursos extraordinarios se traduzcan en servicios e inversión sostenibles (incl. mantenimiento).
	Reforma pro-rural del FONCOMUN	Reorientar FONCOMUN hacia cierre de brechas en ruralidad y dispersión, con reglas simples y previsibles que fortalezcan municipios con menor base tributaria.
	Fondo de Convergencia Territorial (brechas y productividad)	Fondo para cofinanciar carteras de inversiones y servicios clave en territorios rezagados, asignado por brechas y con metas verificables.
	Nuevo paquete de incentivos por desempeño subnacional	Diversificar/fortalecer componentes por desempeño (PI, FED y otros) y ampliar a metas de servicios y mantenimiento, premiando resultados y coordinación intergubernamental.
Elevar la transparencia y rendición de cuentas del gasto subnacional con control social y herramientas de	Reelección (limitada) para fortalecer accountability	Reelección de autoridades regionales (por una vez) y municipales (hasta dos veces) para alinear incentivos: más responsabilidad por resultados y continuidad donde la ciudadanía lo premie.
	Rendición de cuentas anual obligatoria por resultados	Estándar nacional de rendición anual con enfoque en resultados: metas, ejecución, obras/servicios entregados, brechas cerradas y compromisos siguientes.

seguimiento enfocadas en resultados.	Tablero público territorial de resultados y gasto (datos abiertos)	Plataforma única por territorio que integre inversión, servicios y metas, con trazabilidad y datos abiertos reutilizables para control social.
	Control concurrente y alertas tempranas en inversiones subnacionales	Ampliar control concurrente y alertas tempranas en carteras priorizadas (canon, grandes ciudades, territorios rezagados) para prevenir paralizaciones y corrupción.
	Vigilancia ciudadana institucionalizada del gasto y obras	Mecanismos estables de veeduría ciudadana (observatorios, comités, monitoreo comunitario) con acceso a información, protección y respuesta obligatoria de autoridades.
Implementar un sistema de gobernanza multinivel con competencias claras, coordinación periódica e incentivos por resultados.	Competencias aclaradas en materias prioritarias (modelos de servicio)	Aclarar “quién hace qué” en servicios prioritarios con enfoque multinivel y adaptación territorial: seguridad ciudadana, educación básica, salud primaria, saneamiento, acompañamiento a pequeña actividad económica.
	Incentivos presupuestales para alineamiento intergubernamental	Programas de incentivos que premien coordinación y resultados compartidos GN-GR-GL (metas de servicios, ejecución y mantenimiento), evitando duplicidades.
	Ruedas periódicas de alineamiento y seguimiento presupuestal	Instalar rondas periódicas GN-GR y GR-GL para acordar prioridades, destrabar ejecución y monitorear compromisos con transparencia.
	Contratos-plan para carteras regionales y de grandes ciudades	Contratos-plan para programas de inversión prioritaria regional o urbana, articulando fuentes y responsabilidades multinivel con metas y plazos.
	Reforma y reactivación de instancias formales de coordinación (CCI y sectoriales)	Hacer que la coordinación sea “de verdad”: rediseñar y reactivar instancias (CCI y equivalentes sectoriales) con secretaría técnica, calendario obligatorio y monitoreo público de acuerdos.

Reforma del servicio civil

1. DIAGNÓSTICO

El Perú sostiene hoy un servicio civil grande, costoso y desbalanceado territorialmente. Hacia 2023 se estima alrededor de 1,55 millones de servidores civiles, casi 9 % de la PEA ocupada, con gasto en planillas que supera los S/ 72 mil millones. Sin embargo, la distribución por nivel de gobierno es desigual: alrededor de 43 % de los servidores se concentran en el gobierno nacional, 42 % en gobiernos regionales y solo 15 % en gobiernos locales, que son la puerta de entrada cotidiana del Estado para la ciudadanía. El resultado es un aparato público fiscalmente pesado, pero con capacidades concentradas “arriba”, mientras los municipios, claves para la vida diaria, permanecen con poco personal y equipos débiles.

El servicio civil opera, además, como un “archipiélago” de regímenes laborales. Conviven carreras especiales, 276, 728, CAS y regímenes municipales, con reglas distintas de ingreso, estabilidad, carrera y remuneración. El CAS tiene un peso estructural - en torno a un tercio de los servidores y cerca de una quinta parte del costo total de planillas - y se suma a una capa importante de locación de servicios: entre 150 y 170 mil locadores que cumplen funciones permanentes sin planilla ni protección social, con tasas de informalidad mucho mayores en gobiernos locales. Esto configura un servicio civil segmentado, donde personas que realizan tareas similares pueden tener derechos muy diferentes y miles de trabajadores carecen de una trayectoria previsible de carrera pública.

En este marco, la alta dirección pública es un eslabón crítico y frágil. Aunque la Ley 30057 define al directivo como responsable de organizar, dirigir y tomar decisiones sobre recursos y resultados, en la práctica estos cargos se dispersan en distintos regímenes y coexisten con puestos de confianza ocupados sin concurso, solo por decisión política. La frontera entre directivo profesional y directivo político sigue siendo difusa, especialmente en regiones y municipios. El sistema AIRHSP del MEF aporta orden y control sobre planillas, pero tiende a usarse sobre todo para registrar plazas y gasto, más que como palanca para transitar a regímenes más protectores o para ordenar la alta dirección.

La meritocracia es incompleta y el sistema está envejecido. Los jóvenes de 18 a 29 años representan una proporción minoritaria del servicio civil y su presencia viene disminuyendo, mientras los grupos de mayor edad crecen. El Estado aprovecha poco las modalidades formativas y mantiene perfiles que exigen años de experiencia incluso para puestos de entrada, enviando el mensaje de que la administración pública está “cerrada” a nuevas generaciones. En cargos directivos, muchos puestos - sobre todo subnacionales - siguen cubriéndose por lógica de confianza política, con concursos débiles y escasa evaluación por resultados. Esto frena la renovación generacional, impide construir una carrera directiva profesional y refuerza la percepción de que los puestos clave se ganan más por proximidad política que por mérito.

En capacidades y uso de datos, el servicio civil combina potencial y desaprovechamiento. Una proporción importante de servidores cuenta con educación universitaria o técnica, pero

las mejoras se concentran en el nivel nacional y regional; en gobiernos locales, más de la mitad tiene solo secundaria. A la vez, existen sistemas de información robustos - como AIRHSP y bases de SERVIR - que hoy se utilizan principalmente para control fiscal y autorización de pagos, no como herramientas para planificar dotaciones, redistribuir talento, gestionar carreras o monitorear desempeño directivo. La ausencia de una política sostenida de formación en liderazgo público, gestión por resultados, integridad y gobierno digital profundiza las brechas de capacidades, en particular en regiones y municipios.

El sistema de compensaciones es heterogéneo y poco transparente. La masa salarial es muy alta, pero no existe una arquitectura nacional que ordene remuneraciones según responsabilidad y complejidad, especialmente para la alta dirección. Personas con funciones equivalentes pueden recibir salarios muy distintos según régimen, sector o territorio; los directivos subnacionales suelen ganar menos que sus pares nacionales, pese a cargar con servicios esenciales e inversión crítica. Ajustes como el Monto Único Consolidado en el 276 han ordenado parcialmente algunos tramos, pero aún no hay franjas salariales claras ni una visión de compensación total que combine salario, desarrollo y condiciones de trabajo.

Finalmente, persisten déficits en integridad, inclusión y experiencia del servidor que afectan la confianza ciudadana. Herramientas como el Registro Nacional de Sanciones no se usan de manera sistemática para gestionar riesgos disciplinarios, mientras la percepción de corrupción y mala atención sigue siendo alta. El servicio civil no refleja la diversidad del país: las personas con discapacidad siguen subrepresentadas respecto a las cuotas legales y la gran mayoría de servidores se concentra en ámbitos urbanos, con presencia rural en retroceso y oficinas de recursos humanos especialmente débiles en municipios. Todo ello tensiona la narrativa de un Estado al servicio de toda la gente y muestra que la reforma del servicio civil es una condición necesaria para mejorar la calidad y la legitimidad de los servicios públicos.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1: Fragmentación de regímenes y elevada informalidad que generan un servicio civil desigual y precario, especialmente en gobiernos locales.

La coexistencia de múltiples regímenes laborales con reglas distintas de ingreso, estabilidad, carrera y remuneración, sumada a una capa significativa de informalidad en la contratación, configura un servicio civil segmentado, con brechas profundas en derechos y protección social, donde muchos trabajadores que cumplen funciones permanentes carecen de seguridad y trayectoria, y donde los gobiernos locales concentran buena parte de la precariedad.

Problema 2: Meritocracia incompleta y barreras de ingreso y progresión para jóvenes y para el acceso y permanencia en cargos directivos, que debilitan la renovación, la función directiva y la calidad del servicio al ciudadano.

La estructura etaria envejecida, la exigencia de experiencia desproporcionada para puestos de entrada, el uso limitado de modalidades formativas y la cobertura parcial de concursos meritocráticos - especialmente en la alta dirección subnacional - generan un servicio civil poco permeable a nuevas generaciones y a talento emergente, donde los cargos directivos siguen dependiendo en gran medida de la confianza política, se dificulta la construcción de

carreras profesionales y se envía el mensaje de que el mérito no es el principal criterio para acceder a posiciones clave.

Problema 3: Déficit de capacidades, de directivos profesionales y de gestión basada en datos en gobiernos subnacionales, que limita la presencia efectiva del Estado en el territorio.

La concentración de personal calificado en el nivel nacional y en algunas regiones, la menor formación promedio en municipios y la alta rotación y precariedad de la alta dirección subnacional se combinan con un uso aún incipiente de datos para gestionar personas y desempeño, de modo que muchos gobiernos regionales y locales operan sin equipos directivos sólidos ni herramientas modernas de gestión, lo que limita su capacidad de ofrecer servicios cercanos, oportunos y de calidad, especialmente en territorios rurales y vulnerables.

Problema 4: Sistema de compensaciones desordenado e inequitativo, especialmente para los cargos directivos, que no asegura justicia interna ni competitividad para atraer y retener talento clave.

La ausencia de una arquitectura salarial clara por responsabilidades y complejidad, las grandes diferencias remunerativas entre regímenes, sectores y niveles de gobierno y la falta de franjas nacionales para la alta dirección generan un sistema de compensaciones percibido como arbitrario y poco competitivo, que debilita la motivación, dificulta atraer y retener directivos de alto desempeño donde más se necesitan y erosiona la sensación de justicia interna entre quienes ya forman parte del servicio civil.

Problema 5: Déficit de integridad, inclusión y experiencia del servidor que reducen la confianza ciudadana y la coherencia del Estado con los valores que promueve.

El uso limitado de herramientas disciplinarias y de análisis de riesgos, la persistencia de percepciones ciudadanas de corrupción y mala atención, la baja presencia de personas con discapacidad y de servidores en ámbitos rurales, y culturas organizacionales que no siempre ofrecen buen liderazgo, reconocimiento ni bienestar producen un entorno en el que el servicio civil no refleja la diversidad del país ni garantiza estándares consistentes de integridad y trato, debilitando la confianza de la ciudadanía y la credibilidad de la narrativa de un Estado al servicio de todos.

3. VISIÓN AL 2040

Un servicio civil que trabaja para la gente: Al 2040, el Perú contará con un solo servicio civil integrado, descentralizado y digital, basado en el mérito y el buen desempeño, con directivos profesionales, jóvenes y diversos, remuneraciones justas y transparentes, y servidores protegidos y valorados, que garanticen servicios públicos de calidad para todas las personas, en todo el territorio.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS

Nº	Problema priorizado	Objetivo estratégico al 2031	ODS vinculados
1	Fragmentación de regímenes y elevada informalidad que generan un servicio civil desigual y precario, especialmente en gobiernos locales.	Ordenar el mapa del empleo público reduciendo drásticamente la precariedad y la informalidad, eliminando el uso de locadores para funciones permanentes y disminuyendo de manera sustantiva el peso del CAS, avanzando hacia un servicio civil único con reglas comunes en todos los niveles de gobierno, al servicio de la ciudadanía.	ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
2	Meritocracia incompleta y barreras de ingreso y progresión para jóvenes y para el acceso y permanencia en cargos directivos, que debilitan la renovación, la función directiva y la calidad del servicio al ciudadano.	Consolidar la meritocracia en el acceso y la carrera, ampliando significativamente la participación de jóvenes en el servicio civil y logrando que la gran mayoría de cargos directivos en todos los niveles de gobierno se cubran por concursos públicos y rutas de desarrollo profesional claramente establecidas.	ODS 4 - Educación de calidad ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
3	Déficit de capacidades, de directivos profesionales y de gestión basada en datos en gobiernos subnacionales, que limita la presencia efectiva del Estado en el territorio.	Fortalecer las capacidades y la gestión basada en datos de los gobiernos regionales y locales, asegurando equipos mínimos de profesionales y directivos formados en gestión por resultados y uso de información, y utilizando plenamente las plataformas de los sistemas administrativos; así como el AIRHSP interoperando con SERVIR para planificar y gestionar el talento en el territorio.	ODS 11 - Ciudades y comunidades sostenibles ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas
4	Sistema de compensaciones desordenado e inequitativo, especialmente para los cargos directivos, que no asegura justicia interna ni	Implementar un sistema transparente y ordenado de compensaciones que establezca franjas salariales nacionales para cargos directivos y puestos críticos, reduzca brechas injustificadas entre regímenes y nivele los salarios de directivos subnacionales	ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas

	competitividad para atraer y retener talento clave.	por encima de umbrales mínimos financiados, garantizando justicia interna y capacidad de atraer y retener talento.	
5	Déficits de integridad, inclusión y experiencia del servidor que reducen la confianza ciudadana y la coherencia del Estado con los valores que promueve.	Elevar significativamente los estándares de integridad, inclusión y experiencia del servidor público, consolidando entornos de trabajo seguros y sin acoso, que reflejen la diversidad del país, usen datos para prevenir la corrupción y cuiden a quienes trabajan en el Estado, como condición para brindar servicios dignos y confiables a la gente.	ODS 5 - Igualdad de género ODS 10 - Reducción de las desigualdades ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas

5. INDICADORES

Objetivo	Indicadores	Línea de base	Meta 2031
Ordenar el mapa del empleo público reduciendo drásticamente la precariedad y la informalidad	1. % de servidores civiles bajo régimen CAS sobre el total de servidores civiles.	1. 2020: 377 mil servidores CAS en planilla electrónica; equivalen a cerca de un tercio del total de servidores públicos.	1. Reducir la proporción de servidores CAS a $\leq 17\%$ del total y el número absoluto a ≤ 250 mil al 2031, priorizando su tránsito a regímenes con derechos plenos (728, 30057 y carreras especiales).
	2. Tasa de informalidad laboral en el sector público (personas que trabajan para el Estado sin vínculo laboral formal, principalmente locadores en relación de subordinación).	2. 2015: tasa de informalidad laboral pública entre 11% y 12%, equivalente a 150-170 mil personas aproximadamente, sobre todo locadores en relación de subordinación.	2. Reducir la tasa de informalidad laboral pública a $\leq 2\%$ al 2031 y eliminar el uso de locación de servicios para funciones permanentes (0 locadores en funciones permanentes).
	3. Número de regímenes laborales mediante los cuales se vinculan los servidores civiles.	3. Actualmente existen alrededor de 15 regímenes laborales, generales y especiales, para vincularse al Estado.	3. Reducir de 15 a máximo 7 regímenes laborales (3 generales y principales carreras especiales) con reglas comunes de gestión de personas al 2031.
Consolidar la meritocracia en el acceso y la carrera pública, ampliando	1. % de servidores civiles de 18 a 29 años sobre el total de servidores civiles.	1. 2020: 17,4% de los servidores públicos tienen entre 18 y 29 años (ENAH0 / Planilla Electrónica 2020, SERVIR).	1. Aumentar la participación de personas de 18-29 años a $\geq 25\%$ del total de servidores civiles al 2031,

significativamente la participación de jóvenes en el servicio civil			con especial incremento en gobiernos regionales y locales.
	2. Número anual de nuevos ingresos al servicio civil y proporción que corresponde a personas de 18-29 años.	2. 2022: ingresan solo 5,000 nuevos servidores civiles en todo el año, sin meta generacional explícita.	2. Alcanzar $\geq 15\,000$ nuevos ingresos al servicio civil por año al 2031, asegurando que $\geq 50\%$ de estos sean personas de 18-29 años ingresando por concurso público.
	3. % de cargos directivos públicos ocupados mediante concurso público de méritos, acreditado en un registro nacional de directivos (SERVIR-AIRHSP).	3. 2024: 0% de cargos directivos con información consolidada en un registro nacional sobre su forma de acceso; la línea de base se fija en 0% con acreditación de concurso.	3. Lograr que $\geq 80\%$ de los cargos directivos de los tres niveles de gobierno estén ocupados por personas seleccionadas por concurso público de méritos y debidamente registradas al 2031.
Fortalecer las capacidades y la gestión basada en datos de los gobiernos regionales y locales	1. % de gobiernos regionales con Oficina de Recursos Humanos que cumple un estándar mínimo definido por SERVIR (equipo profesional, procesos clave e instrumentos de gestión de personas).	1. 2024: 0% de gobiernos regionales certificados bajo un estándar integral unificado de ORH (no existe aún).	1. 100% de gobiernos regionales certificados por SERVIR en el estándar mínimo de ORH al 2031.
	2. % de municipalidades provinciales que cumplen el estándar mínimo de Oficina de Recursos Humanos.	2. 2024: 0% de municipalidades provinciales certificadas bajo estándar integral de ORH.	2. Al menos 80% de municipalidades provinciales certificadas en el estándar mínimo de ORH al 2031.
	3. % de gobiernos regionales y municipalidades provinciales que usan activamente el AIRHSP y otros sistemas (MEF/SERVIR) para un tablero de gestión de talento con metas e indicadores de dotación, perfiles, concursos y rotación.	3. 2024: 0% de gobiernos regionales y municipalidades provinciales con tablero de talento integrado a AIRHSP formalmente aprobado.	3. Al menos 80% de gobiernos regionales y 60% de municipalidades provinciales con tablero de gestión de talento integrado a AIRHSP y utilizado en decisiones presupuestales y de servicio al 2031.
Implementar un sistema transparente y ordenado de	1. Existencia de un marco nacional de franjas salariales para cargos	1. 2024: 0 (no existe un marco único de franjas salariales para todo el Estado).	1. Marco nacional de franjas salariales aprobado y vigente para

compensaciones que establezca franjas salariales nacionales	directivos y puestos críticos (0 = no existe, 1 = vigente y aplicado).		todo el servicio civil a más tardar en 2028; valor del indicador = 1 en 2031.
	2. % de cargos directivos cuyos salarios se ubican dentro de las franjas salariales definidas para su nivel y tipo de entidad.	2. 2024: 0% de cargos directivos referenciados a franjas nacionales; alta dispersión salarial entre entidades.	2. Alcanzar $\geq 90\%$ de cargos directivos de los tres niveles de gobierno dentro de las franjas salariales definidas al 2031.
	3. % de directivos regionales y municipales que perciben al menos el umbral salarial mínimo financiado definido nacionalmente para su nivel.	3. 2024: 0% de directivos regionales y municipales con garantía explícita de estar por encima de un umbral salarial mínimo financiado.	3. Lograr que 100% de directivos regionales y $\geq 80\%$ de directivos municipales perciban al menos el umbral salarial mínimo financiado nacionalmente al 2031.
Elevar significativamente los estándares de integridad, inclusión y experiencia del servidor público	1. % de servidores públicos que se identifican como personas con discapacidad en la planilla electrónica del sector público.	1. 2023: 2 640 servidores, es decir 0,16% de 1,5 millones de servidores públicos se identifican como personas con discapacidad.	1. Aumentar la participación de personas con discapacidad en el servicio civil al menos a 3% del total de servidores para 2031, como paso intermedio hacia el cumplimiento pleno de la cuota legal de 5%.
	2. % de entidades del Gobierno nacional y regional con un sistema de integridad y experiencia del servidor que incluya: política de integridad, canal de denuncias, protocolo frente al acoso y hostigamiento, y encuesta anual de clima y experiencia del servidor con plan de acción.	2. 2024: 0% de entidades evaluadas bajo un estándar integral unificado de integridad + experiencia del servidor (existen piezas sueltas, pero no sistema completo).	2. Lograr que 100% de entidades del Gobierno nacional y $\geq 80\%$ de gobiernos regionales cuenten con un sistema de integridad y experiencia del servidor certificado por SERVIR al 2031.
	3. % de ciudadanos que declaran que la corrupción reduce la calidad de los servicios públicos que recibe (salud, educación, seguridad).	3. 2022: 31% de personas señala que la corrupción afecta su vida diaria reduciendo la calidad de los servicios públicos que recibe (Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú - Proética 2022).	3. Reducir a $\leq 20\%$ la proporción de personas que percibe que la corrupción reduce la calidad de los servicios públicos que recibe al 2031, como reflejo de mejoras en integridad y atención.

6. MEDIDAS

Objetivo de política	Medida	Descripción resumida
Un solo servicio civil, sin chamba precaria	Estado sin chamba precaria: Estrategia nacional para eliminar el uso de locadores en funciones permanentes	Estrategia nacional para eliminar el uso de locadores en funciones permanentes: mapeo de plazas cubiertas con locación, conversión gradual a plazas presupuestadas de carrera o contratos con derechos plenos, priorizando gobiernos locales y sectores sociales. Incluye reglas claras para que la locación quede restringida a servicios realmente temporales o especializados.
	CAS con futuro: Plan de reconversión ordenada de CAS hacia regímenes con derechos plenos	Plan de reconversión ordenada de CAS hacia regímenes con derechos plenos (728, 30057 y carreras especiales), empezando por puestos misionales y de larga duración. Combina cambios normativos, negociación presupuestal y criterios de priorización (antigüedad, función, territorio), de modo que el CAS deje de ser régimen estructural y vuelva a ser excepcional.
	Servicio civil territorial: Creación escalonada de plazas de carrera en gobiernos regionales y locales	Creación escalonada de plazas de carrera en gobiernos regionales y locales, con salarios equiparados a plazas similares del gobierno nacional y concursos anuales. Sustituye CAS y locadores en funciones misionales, enfocado en salud, educación, seguridad ciudadana y gestión territorial, con prioridad para talento local y jóvenes.
Meritocracia con jóvenes y directivos profesionales	Concursos para los cargos críticos: Obligación de convocatorias competitivas.	Obligación de convocatorias competitivas para cargos de gestión de programas, proyectos, servicios y otros puestos misionales. Los servidores que ya vienen desempeñando esas funciones reciben bonificación de puntaje, reconociendo experiencia, pero compiten en igualdad de condiciones. Se estandarizan reglas y calendarios de concursos en todo el Estado.
	Ternas de mérito para la confianza: Establecimiento de ternas basadas en méritos para designación de cargos de confianza	Sistema en el que los cargos de confianza directivos se eligen entre ternas o listas cortas formadas por SERVIR mediante concurso público. La autoridad política mantiene la decisión final, pero sólo entre personas previamente evaluadas por mérito y competencias, reduciendo la politización extrema y reforzando la profesionalización de la alta dirección.
	Semillero joven de talento público: Programa de ingreso	Programa de ingreso masivo de jóvenes al Estado vía prácticas, modalidades formativas y concursos de primera experiencia laboral, con rutas claras de carrera. Incluye cupos mínimos por entidad, formación en servicio y un “fast track” para que los mejores puedan postular luego a plazas de carrera y, con el tiempo, a posiciones directivas.

	masivo de jóvenes al Estado	
Estado fuerte en regiones y municipios	Certificación para servir mejor: Certificación de competencias transversales para servidores de los sistemas administrativos claves y para directivos públicos	Sistema nacional de certificación de competencias transversales para servidores de los sistemas administrativos clave (presupuesto, inversiones, abastecimiento, recursos humanos) y para directivos públicos. SERVIR y los órganos rectores definen perfiles funcionales, marcos de competencias, pruebas y recertificación periódica. Sin esta certificación, no se puede asumir ni mantener puestos en esas cadenas ni cargos directivos vinculados.
	Oficinas de RR.HH. que sí resuelven: estándar mínimo de Oficinas de Recursos Humanos en gobiernos regionales y locales.	Establecimiento de un estándar mínimo de Oficinas de Recursos Humanos en gobiernos regionales y municipalidades provinciales (equipos profesionales, procesos básicos, herramientas digitales) y programa de acompañamiento técnico. Solo las entidades que alcanzan el estándar pueden ampliar plazas o crear nuevas unidades, ligando fortalecimiento institucional a incentivos presupuestales.
	Tablero del servicio civil por territorio	Uso del AIRHSP interoperando con SERVIR para crear, en cada gobierno regional y municipalidad provincial, un tablero de talento: número de servidores por régimen, edad, sexo, formación, vacantes, concursos y directivos. El tablero es obligatorio para decidir contrataciones, reasignaciones y programas de capacitación, y se publica de forma abierta para la ciudadanía.
Sueldos justos y claros para cargos clave	Franjas salariales para cargos clave del Estado: Fijación de franjas salariales por tipos y categorías equivalentes de cargos directivos para toda la estructura del Estado	Diseño e implementación de un marco nacional de franjas salariales para cargos directivos y puestos críticos, por tipo de entidad, tamaño y nivel de gobierno. Usa la información del AIRHSP para ordenar sueldos, reducir diferencias injustificadas y dar señales claras de cuánto se paga por responsabilidad y complejidad, con transparencia hacia la ciudadanía.
	Sueldos piso para directivos en todo el país: Financiamiento de umbrales salariales mínimos para principales cargos	Definición y financiamiento nacional de umbrales salariales mínimos para los principales cargos directivos regionales y municipales (gerentes, directores de programas clave). Nadie en esos puestos puede ganar por debajo del umbral fijado, sujeto a requisitos objetivos de ingreso, evaluación periódica y salida, para hacer atractivas y estables las posiciones fuera de Lima.

	directivos regionales y municipales, con requisitos objetivos de ingreso y salida	
	Plan de ordenamiento de ingresos del Estado: Simplificación y ordenamiento de conceptos remunerativos	Proceso gradual de simplificación y ordenamiento de conceptos remunerativos (bonos, asignaciones, gratificaciones) para todos los regímenes, integrándolos en esquemas claros de remuneración total. Busca reducir distorsiones, litigios y privilegios ocultos, y alinear la política de ingresos con las franjas salariales y las metas de sostenibilidad fiscal.
Un servicio civil que da el ejemplo	Evaluar para servir mejor: Generalización de la gestión del rendimiento a todos los regímenes laborales:	Metas anuales ligadas a resultados de servicio, evaluaciones con retroalimentación, y consecuencias claras en desarrollo, reconocimiento y gestión de desempeño insuficiente. Empezando por directivos, conecta el esfuerzo diario con la mejora visible en la atención a la gente.
	Sistema integrado de integridad en el servicio civil	Creación de un sistema integrado de integridad en el servicio civil: analítica de RR.HH. para evitar prescripciones disciplinarias, cruces automáticos con el registro de sanciones para impedir recontratación indebida, reglas claras de conflicto de interés e inhabilitación, y apoyo a las oficinas de integridad y ORH para gestionar casos con rapidez y debido proceso.
	Estado inclusivo que cuida a su gente: Estado que cuida a quienes lo sirven puede servir mejor a todas las personas.	Agenda integral de inclusión y experiencia del servidor: cumplimiento progresivo de cuotas de discapacidad, igualdad de género en todos los niveles, protocolos efectivos contra el acoso, encuestas anuales de clima y experiencia del servidor, y planes de acción obligatorios. La lógica es simple: un Estado que cuida a quienes lo sirven puede servir mejor a todas las personas.

Centro de gobierno y modernización de la gestión pública

1. DIAGNÓSTICO

Esta área aborda el “cómo gobierna el Estado” y se concentra en la capacidad de convertir decisiones políticas en resultados verificables para la ciudadanía. No se trata de un ajuste interno marginal, sino de un eje habilitante que condiciona todos los demás: cuando el Estado no prioriza, no coordina ni ejecuta con disciplina y pertinencia, los ejes misionales se fragmentan en iniciativas inconexas, de baja continuidad, poco aprendizaje y débil rendición de cuentas. El problema de fondo no es la ausencia de normas, planes o sistemas, sino la brecha persistente entre instrumentos formales y resultados reales, una brecha que se reproduce por restricciones de gobernanza - priorización, coordinación, incentivos, capacidades y control - y que se agrava en contextos de alta inestabilidad política y rotación de autoridades y directivos.

Las experiencias de reforma estatal en América Latina muestran que este debate no puede reducirse a eficiencia gerencial o diseño técnico. Reformar el Estado implica redefinir las relaciones entre Estado y sociedad, reconfigurar incentivos y enfrentar tensiones de gobernabilidad: quién decide, con qué información, bajo qué controles y con qué legitimidad. En este enfoque, el Centro de Gobierno (CdG) no es solo un arreglo organizativo, sino el núcleo político-administrativo que define prioridades nacionales, arma coaliciones de implementación, gestiona conflictos intersectoriales, asegura continuidad y responde por resultados. Las lecciones de las reformas de “segunda generación” enfatizan la necesidad de coherencia de políticas y coordinación en redes, capacidad de aprendizaje y adaptación, sistemas robustos de información y evaluación, y legitimidad basada en desempeño, no solo en cumplimiento formal. En un país como el Perú, con ciclos de gobierno cortos, alta volatilidad y presión por resultados rápidos, la ausencia de un CdG fuerte empuja al gobierno a un modo reactivo, que responde a crisis puntuales, cambia prioridades continuamente y pierde capacidad de sostener reformas estructurales.

La evidencia comparada regional subraya que la capacidad estatal se traduce directamente en cómo la ciudadanía evalúa la democracia a través de los servicios. Niveles moderados de satisfacción con educación y salud conviven con baja confianza en sistemas judiciales y gobiernos nacionales, y el Perú aparece entre los países con menores niveles de confianza en el Ejecutivo. Paralelamente, la región opera con ingresos públicos, presiones tributarias y niveles de deuda que restringen el margen fiscal para nuevas políticas, en un contexto de alta demanda social. En el caso peruano, la inversión pública puede ser cuantitativamente relevante, pero no asegura resultados si faltan coordinación, calidad de proyectos, enfoque territorial, mantenimiento y mecanismos de evaluación y aprendizaje. La modernización del Estado, por tanto, está obligada a elevar la productividad pública - más resultados por cada sol gastado - en un entorno de desconfianza ciudadana y percepción extendida de corrupción, donde una gran mayoría considera que la corrupción está generalizada y la experiencia cotidiana con el Estado se asocia a trámites costosos, fragmentados y poco predecibles.

En este escenario, el CdG peruano - expresado principalmente en la Presidencia de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros, con interacción clave con el MEF - enfrenta brechas de priorización, coordinación y seguimiento. Existen instrumentos formales, políticas de modernización y sistemas de planificación y presupuesto, pero falta una arquitectura suficientemente fuerte para convertir prioridades en entrega efectiva: las

decisiones se dispersan, la coordinación depende de personas y no de reglas, y el seguimiento no necesariamente genera correcciones oportunas. La alta rotación de autoridades y equipos directivos rompe la continuidad; proliferan comisiones y espacios de coordinación con mandatos difusos; y los incentivos privilegian el control procedimental sobre los resultados ciudadanos, generando “ruido de coordinación”: abundan reuniones y documentos, pero faltan tableros de avance, responsables claros y decisiones correctivas. Esta debilidad se refuerza con la desarticulación entre planificación, presupuesto, gestión y evaluación, y con una inflación de prioridades que hace que el Estado conviva con múltiples agendas sin un mecanismo efectivo de jerarquización y descarte.

La gobernanza multisectorial y multinivel es otro punto crítico. Problemas como seguridad, salud, educación, infraestructura resiliente, informalidad o adaptación climática son interdependientes y no se resuelven desde un solo sector ni nivel de gobierno. Sin embargo, la coordinación actual se caracteriza por asimetrías de capacidades subnacionales, financiamiento fragmentado con incentivos débiles, traducción deficiente de prioridades nacionales en compromisos y estándares territoriales, y un “dilema de control” que oscila entre el miedo a la sanción que paraliza y controles débiles que habilitan discrecionalidad. El resultado es una fuerte heterogeneidad territorial en la calidad de servicios y en la ejecución de la inversión. A ello se suma una gobernanza regulatoria fragmentada, con permisos, fiscalizaciones y cargas administrativas que afectan la productividad y la confianza, sin una articulación sistemática para simplificar, eliminar duplicidades y avanzar hacia regulación basada en evidencia y gestión de riesgos.

En materia de modernización de la gestión pública, el país cuenta con una arquitectura formal - políticas nacionales y marcos normativos para la modernización al 2030 -, pero persisten nudos que impiden que esa arquitectura se traduzca en desempeño. Los sistemas administrativos, diseñados para proteger legalidad y probidad, tienden a operar bajo una lógica de “riesgo cero” y control formal, generando tramitología interna, plazos excesivos, aversión al riesgo y fragmentación de responsabilidades. El monitoreo se enfoca muchas veces en actividades e insumos más que en calidad de servicio; la información de desempeño se produce, pero se usa poco para reprogramar, corregir o escalar intervenciones; y las capacidades para evaluación son desiguales, especialmente en los niveles subnacionales. La modernización efectiva requiere pasar de esta lógica a un control inteligente basado en riesgos, trazabilidad digital, auditorías preventivas y rendición de cuentas orientada a resultados, lo que implica también transformar compras públicas, inversión y abastecimiento en palancas de integridad y desempeño, no solo en registros electrónicos.

El gobierno digital, la gestión de datos y el uso de IA se han convertido en aceleradores potenciales de modernización, pero también evidencian las tensiones del modelo actual. El Perú muestra avances en índices de gobierno electrónico y en políticas de IA, pero enfrenta riesgos de “islas tecnológicas” sin interoperabilidad ni gobernanza de datos, donde la digitalización se limita a replicar controles formales en formato electrónico, sin generar mejoras tangibles en experiencia ciudadana, integridad o eficiencia. La IA puede potenciar automatización, analítica y personalización, pero también amplificar sesgos, opacidad, dependencia de proveedores y riesgos de captura tecnológica si no se gobierna con estándares claros de ética, transparencia, explicabilidad, auditoría y mecanismos de apelación. La confianza - en las instituciones, en los datos y en los procesos - se vuelve así un requisito para que la digitalización refuerce la legitimidad democrática, en lugar de erosionarla.

En conjunto, el diagnóstico converge en cinco nudos estructurales que explican la brecha entre instrumentos e implementación: una priorización débil con inflación de agendas; una coordinación que depende excesivamente de personas y no de reglas e instituciones; una cadena de políticas fragmentada entre planificación, presupuesto, gestión y evaluación;

sistemas administrativos y de control con sesgo procedimental que encarecen y paralizan la ejecución; y una transformación digital fragmentada, con déficit de gobernanza de datos y confianza. Si estos cuellos de botella no se corrigen, cualquier objetivo sectorial queda expuesto a la fragmentación, la baja ejecución y la pérdida de legitimidad.

2. PROBLEMAS PRIORIZADOS

Problema 1. Centro de Gobierno con baja capacidad de conducción y “entrega” coordinada de prioridades

El Poder Ejecutivo opera con capacidades insuficientes para priorizar, coordinar y asegurar la ejecución de las decisiones estratégicas, en un entorno de baja confianza ciudadana y fragmentación institucional. La alta rotación de autoridades y equipos, la dispersión de agendas y la débil articulación entre la definición de prioridades y la gestión cotidiana dificultan sostener metas en el tiempo y corregir desviaciones, lo que se traduce en un gobierno reactivo, centrado en la gestión de crisis y con dificultad para conducir reformas de mediano plazo.

Problema 2. Gobernanza multisectorial y multinivel “declarativa” y poco efectiva

La coordinación entre sectores y niveles de gobierno se expresa en numerosos espacios formales con mandatos difusos, metas poco compartidas y baja capacidad real de destrabe. Los problemas complejos se abordan de manera fragmentada, sin responsables claros por resultados y con arreglos de cooperación que dependen de voluntades individuales más que de reglas estables. Esto impide dar respuestas integrales a desafíos territoriales y refuerza brechas entre regiones y municipios, debilitando la capacidad del Estado para actuar como un solo sistema.

Problema 3. Cadena compartimentada del ciclo de políticas: planeamiento-presupuesto-gestión-evaluación-aprendizaje

La formulación de planes, la asignación presupuestal, la gestión operativa y la evaluación de resultados funcionan como compartimentos estancos, con escasos mecanismos efectivos para que la evidencia y el desempeño influyan en las decisiones. Se planifica y se ejecuta principalmente para cumplir con requisitos formales, no para completar ciclos de metas, seguimiento, corrección y aprendizaje. Ello reduce la efectividad del gasto, dificulta sostener políticas más allá de coyunturas y debilita la cultura de responsabilidad por resultados.

Problema 4. Sistemas administrativos y control con sesgo procedimental que encarece y paraliza la ejecución

Los sistemas administrativos de contratación, inversión, abastecimiento y control privilegian el cumplimiento formal y la minimización del riesgo individual por encima de la oportunidad, la calidad y la transparencia efectiva. Esta lógica se traduce en procesos complejos y lentos, en una digitalización que reproduce trámites sin aportar trazabilidad analítica y en controles que sancionan el error pero no incentivan el desempeño ni el aprendizaje. El resultado es un entorno que desincentiva la innovación y la toma de decisiones responsables, alimenta la percepción de ineficiencia y no reduce de manera suficiente los riesgos de corrupción.

Problema 5. Transformación digital, gestión de datos e IA fragmentadas y desiguales, insuficientes para generar confianza

La modernización digital avanza a ritmos desiguales entre sectores y territorios, con soluciones aisladas, esquemas de datos poco interoperables y una gobernanza incipiente de la información y de la IA. La tecnología no se traduce de forma sistemática en mejoras visibles de servicios, reducción de arbitrariedad o fortalecimiento de la rendición de cuentas, lo que limita su contribución a la legitimidad estatal. Sin estándares claros de calidad de datos, ética, transparencia y participación en el diseño de soluciones, la digitalización corre el riesgo de profundizar brechas y desconfianzas en lugar de consolidar un Estado más cercano, predecible y confiable para la ciudadanía.

3. VISIÓN AL 2040

Al **2040**, el Perú contará con un **Centro de Gobierno** sólido y profesionalizado que fortalece al Poder Ejecutivo en sus capacidades de **definición, coordinación y seguimiento** de las políticas, alineando prioridades nacionales, presupuesto y ejecución. Operará con coordinación interministerial efectiva, tableros de avance y mecanismos de alerta temprana para destrabar decisiones y asegurar coherencia, continuidad y rendición de cuentas. Este Centro de Gobierno institucionalizará la **gestión multisectorial** para enfrentar problemas complejos con metas compartidas y responsabilidades claras, articulando a los ministerios con gobiernos regionales y locales mediante acuerdos de gestión, asistencia técnica y financiamiento vinculado al desempeño, con adaptación a la **diversidad territorial**.

La modernización del Estado estará guiada por una **gestión por resultados** que privilegie el valor público, la innovación y la capacidad de ajustar intervenciones según realidades urbanas, rurales y amazónicas. Los **sistemas administrativos** (recursos humanos, presupuesto, inversión, abastecimiento, control y transformación digital) se orientarán a habilitar la entrega de servicios con eficiencia e integridad, con reglas diferenciadas según capacidades institucionales y riesgos, evitando que el procedimiento sustituya al resultado. Así, el Estado pasará de “cumplir trámites” a **cumplir metas**, midiendo desempeño, aprendiendo con evidencia y rindiendo cuentas por mejoras concretas en la vida de las personas.

4. OBJETIVOS Y VINCULACIÓN CON ODS

N°	Problema priorizado	Objetivo estratégico al 2031	ODS vinculados
1	Centro de Gobierno con baja capacidad de conducción y “entrega” coordinada de prioridades	Fortalecer capacidades del Despacho Presidencial como cúspide del Centro de Gobierno para la coordinación y gestión político estratégica del gobierno , que haga posible priorizar y asegurar la entrega de un portafolio acotado de prioridades nacionales con seguimiento periódico, toma de decisiones basada en evidencia y corrección oportuna para asegurar logros al 2031.	ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
2	Gobernanza multisectorial y multinivel “declarativa” y poco efectiva	Institucionalizar la gobernanza multisectorial y multinivel , para coordinar e implementar políticas complejas con roles claros, metas conjuntas, financiamiento alineado y mecanismos formales de destrabe y rendición de cuentas al 2031.	ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
3	Cadena compartimentada del ciclo de políticas (planeamiento, presupuesto, gestión, evaluación, aprendizaje)	Integrar el ciclo de políticas públicas (planeamiento, presupuesto, gestión, seguimiento y evaluación) , para alinear recursos y decisiones a resultados medibles con tableros de desempeño, reglas de priorización y retroalimentación institucionalizada al 2031.	ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos
4	Sistemas administrativos y control con sesgo procedimental que encarece y paraliza la ejecución	Reformar los sistemas administrativos y el enfoque de control , para orientarlos a resultados e integridad basada en riesgos, reduciendo plazos y costos, e incrementando la trazabilidad, transparencia y monitoreo (especialmente en compras e inversión pública) al 2031.	ODS 12 - Producción y consumo responsables ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas

5	Transformación digital, gestión de datos e IA fragmentadas y desiguales, insuficientes para generar confianza	Acelerar la modernización digital y el uso responsable de datos e IA , para simplificar y digitalizar servicios priorizados de manera interoperable, segura, ética y centrada en el ciudadano usuario, reduciendo trámites y mejorando la experiencia y confianza ciudadana al 2031.	<p>ODS 9 - Industria, innovación e infraestructuras</p> <p>ODS 16 - Paz, justicia e instituciones sólidas</p> <p>ODS 17 - Alianzas para lograr los objetivos</p>
---	--	---	--

5. INDICADORES

Objetivo	Indicadores	Línea de base (año)	Meta (2031)
Fortalecer capacidades del Despacho Presidencial como cúspide del Centro de Gobierno para la coordinación y gestión político estratégica del gobierno	Percentil de Efectividad del Gobierno (WGI, GE.PER.RNK).	33.0 (2023)	≥ 45.0
	Percentil de Estabilidad Política y Ausencia de Violencia (WGI, PV.PER.RNK).	24.2 (2023)	≥ 40.0
	Percentil de Voz y Rendición de Cuentas (WGI, VA.PER.RNK).	49.5 (2023)	≥ 60.0
Institucionalizar la gobernanza multisectorial y multinivel	Percentil de Calidad Regulatoria (WGI, RQ.PER.RNK).	60.4 (2023)	≥ 70.0
	Percentil de Estado de Derecho (WGI, RL.PER.RNK).	30.2 (2023)	≥ 45.0
	Percentil de Control de la Corrupción (WGI, CC.PER.RNK).	25.5 (2023)	≥ 40.0
Integrar el ciclo de políticas públicas (planeamiento, presupuesto, gestión, seguimiento y evaluación)	Transparencia presupuestaria (Open Budget Survey - Transparency score).	71/100 (2023)	≥ 80/100
	Participación pública en el presupuesto (Open Budget Survey - Participation score).	35/100 (2023)	≥ 60/100
	Supervisión del presupuesto (overall oversight) (Open Budget Survey - Oversight score).	76/100 (2023)	≥ 85/100
Reformar los sistemas administrativos y el enfoque de control	Supervisión legislativa (Open Budget Survey - Legislative oversight score).	72/100 (2023)	≥ 80/100
	Supervisión de auditoría (Open Budget Survey - Audit oversight score).	83/100 (2023)	≥ 90/100
	Disponibilidad de datos abiertos (OURdata 2023 - <i>Pillar 1 Data availability</i> , puntaje).	0.52 (2023)	≥ 0.70
Acelerar la modernización digital y el uso responsable de datos e IA	EGDI (E-Government Development Index): valor y ranking.	0.8070; puesto 58/193 (2024)	≥ 0.85 y puesto ≤ 40
	Online Service Index (OSI) - valor.	0.8377 (2024)	≥ 0.90

	Usuarios de internet (% población)	82.0% (2024)	≥ 90%
--	------------------------------------	--------------	-------

6. MEDIDAS

Objetivo	Denominación de la medida	Descripción de la medida
Fortalecer capacidades del Despacho Presidencial como cúspide del Centro de Gobierno para la coordinación y gestión político estratégica del gobierno	Despacho Presidencial (DP) fortalecido	Fortalecer la capacidad del Despacho Presidencial (análisis, priorización, coordinación estratégica y comunicaciones de gestión), con equipos estables y perfiles especializados para convertir prioridades en decisiones ejecutables y sostener continuidad frente a rotación política.
	Unidad presidencial de entrega (delivery)	Conformar en DP una unidad de entrega (“delivery unit”) con tablero de prioridades, metas trimestrales, semáforos y reuniones periódicas de seguimiento con sectores/PCM/MEF para destrabar, reasignar y corregir oportunamente; con reportes públicos de avance para rendición de cuentas.
	Comisiones Presidenciales para prioridades de Estado	Incorporar en la LOPE la posibilidad de comisiones presidenciales temporales de análisis o impulsar prioridades de Estado (con mandato, plazo, secretaría técnica, metas y responsables), asegurando seguimiento institucionalizado y productos verificables.
Institucionalizar la gobernanza multisectorial y multinivel	Fortalecer la coordinación y seguimiento de la Política General de Gobierno	Creación en la PCM del Viceministerio de Coordinación y Seguimiento de Políticas, organizado por equipos según las prioridades de gobierno, para apoyar directamente al titular en el seguimiento y coordinación multisectorial de políticas y programas
	Gabinetes de misión país	Institucionalizar gabinetes intersectoriales por misiones (p. ej., seguridad, anemia, infraestructura resiliente, productividad), con metas conjuntas, agenda anual, responsables por productos y protocolos claros de escalamiento de decisiones al CdG.
	Acuerdos territoriales por resultados	Implementar acuerdos GN-GR-GL para prioridades, con metas territoriales, asistencia técnica, financiamiento alineado (incentivos por cumplimiento), interoperabilidad de información y seguimiento descentralizado de resultados (no solo ejecución).

	Mecanismo de destrabe multisectorial y gestión de conflictos	Reforzar un sistema institucionalizado de destrabe de políticas y proyectos (PCM) con protocolos, plazos y ventanilla única para cuellos de botella normativos, presupuestales y operativos; incluye gestión preventiva de conflictos, ruta clara de toma de decisiones y seguimiento para acelerar implementación.
Integrar el ciclo de políticas públicas (planeamiento, presupuesto, gestión, seguimiento y evaluación)	Plan y Presupuesto alineados para lograr resultados	Reordenar y simplificar instrumentos de planeamiento para asegurar alineamiento CEPLAN-PCM-MEF: prioridades claras, programación multianual coherente y trazabilidad plan-presupuesto, reduciendo duplicidades y superposición de instrumentos sin impacto.
	PpR 2.0: Presupuesto que premia resultados	Actualizar el Presupuesto por Resultados: efectiva adecuación territorial, contratos de desempeño para programas prioritarios, metas anuales con responsables, reglas de reasignación por desempeño y fortalecimiento de seguimiento con indicadores de resultado en el servicio, no solo de producto.
	Evaluaciones con consecuencias	Institucionalizar revisiones y evaluaciones (ex ante/ex post) con consecuencias: rediseño, escalamiento o cierre de programas y proyectos; incorporar gestión del conocimiento y publicación de resultados, para que el Estado aprenda y corrija, no solo reporte.
Reformar los sistemas administrativos y el enfoque de control	Un sistema renovado de inversión pública	Relación vinculante con el planeamiento y el presupuesto multianual, enfoque territorial en la definición de brechas, adecuación del ciclo del proyecto según tamaño y complejidad de estos, certificación de formuladores, evaluadores y gestores de contratos
	Compras transparentes 360°	Elevar la madurez del SEACE/e-procurement: trazabilidad integral, datos abiertos de procesos, analítica de riesgos, tablero de monitoreo y alertas; fortalecer compras estratégicas (bienes críticos) y control concurrente donde el riesgo es alto, normas adaptadas al nivel de desarrollo de proveedores a escala regional/local.
	Control inteligente: de lo punitivo a lo preventivo	Reorientar el control hacia un modelo basado en riesgos para el logro de resultados: auditoría preventiva, acompañamiento y alertas tempranas, con estándares de integridad y trazabilidad digital e informes anuales de rendición de cuentas del sistema. Reducir parálisis por temor, sin bajar la valla anticorrupción.
	Sistemas administrativos orientados al logro	Reformar y simplificar procedimientos internos (planificación, presupuesto, inversión, abastecimiento, tesorería, RR.HH. y otros) con rediseño de procesos, plazos estándar, interoperabilidad y eliminación de duplicidades, simplificación y estandarización para entidades de menor presupuesto. Foco en reducir tiempos/costos y mejorar ejecución con integridad.
Acelerar la modernización digital y el uso	Trámites cero papeles: servicios prioritarios 100% digitales	Rediseñar y digitalizar end-to-end un portafolio priorizado de servicios (alto volumen/alto costo ciudadano), con enfoque centrado en el usuario, multicanal, pagos/notificaciones digitales y medición de tiempos de atención y satisfacción.

responsable de datos e IA	Interoperabilidad y datos base del Estado	Construir gobernanza de datos e interoperabilidad: registros base, estándares, APIs, calidad de datos, identidad/autenticación y compartición segura; habilitar tableros de gestión y datos abiertos para control ciudadano y mejora de servicios.
	IA Pública responsable y útil	Implementar una gobernanza nacional de IA pública: registro de sistemas, evaluación de impacto y riesgos, exigencias de transparencia/explicabilidad, auditorías y red-teaming para sistemas críticos, sandbox regulatorio y capacidades en entidades (incluyendo soporte a gobiernos subnacionales).

ANEXOS

Propuesta de rendición de cuentas

En *Primero La Gente* se concibe la rendición de cuentas como un componente central de la acción de gobierno y no solo como un ejercicio accesorio y a la espera del cierre de un gobierno. Por ello, este plan ha sido diseñado identificando los problemas públicos y articulándolos con objetivos verificables, medidas coherentes y un sistema robusto de indicadores. Este enfoque permite que el cumplimiento de los compromisos asumidos pueda ser seguido, evaluado y comunicado de manera periódica, transparente y basada en evidencia. Asimismo, se ha puesto especial cuidado en la definición de indicadores medibles y comparables, sustentados con fuentes oficiales del Estado o de organismos de cooperación internacional.

El sistema de seguimiento del plan estará basado en esta lógica, priorizando resultados y avances verificables por sobre la mera enumeración de acciones. Además, se incorporarán mecanismos de participación ciudadana que incluyan espacios de consulta pública, observatorios ciudadanos y canales de retroalimentación.

Somos conscientes de que para poder hacer esto debemos construir una efectiva interoperabilidad de datos entre sectores, permitiendo integrar información de diversos sistemas administrativos del estado para generar una visión coherente, actualizada y accesible del avance de las políticas.

La rendición de cuentas se estructurará de manera coherente con la organización del Estado. Cada ministro y jefe de organismo público será responsable de informar constantemente sobre los avances de los objetivos bajo su competencia, en el marco de las políticas sectoriales que conforman el plan. Así como la Presidenta de la República presentará anualmente a la ciudadanía una evaluación del avance del conjunto del Plan de Gobierno, incorporando los resultados alcanzados, las brechas persistentes y los ajustes necesarios de cara al horizonte de los años venideros de gobierno en consonancia con estándares internacionales de gobierno abierto y buenas prácticas de la ocde y la cepal en materia de transparencia y rendición de cuentas. Estos reportes no se limitarán a comunicar logros, sino que funcionarán como insumos para la toma de decisiones y la mejora continua de las intervenciones estatales.

Finalmente, como expresión de un compromiso reforzado con la transparencia democrática, se impulsará una rendición de cuentas final antes de la culminación del mandato presidencial, aun cuando esta no se encuentre expresamente prevista en la Constitución; ya que este ejercicio permitirá presentar a la ciudadanía una evaluación integral del cumplimiento del Plan de Gobierno, respaldada por evaluaciones independientes a cargo de organismos autónomos, academia o entidades especializadas de la sociedad civil, fortaleciendo la confianza pública y sentando un precedente de responsabilidad política orientada a resultados. La publicación de los resultados, junto con los datos utilizados, se realizará en formatos abiertos y de fácil consulta, facilitando el escrutinio ciudadano informado.

Tendencias y escenarios futuros

Tendencias nacionales estructurales

- Bajo crecimiento y productividad; inversión privada volátil; brecha de infraestructura y servicios.
- Informalidad persistente (>70%) y empleo de baja remuneración; tejido PyME subfinanciado.
- Dependencia extractiva con licencia social frágil; necesidad de diversificación e innovación territorial.
- Crisis de seguridad: crimen organizado e impunidad; cadena PNP-MP-PJ debilitada.
- Estado que no resuelve: trámites lentos, servicio civil débil, articulación multinivel insuficiente.
- Desigualdad territorial: costa hiperconcentrada vs. sierra/amazonía; ciudades con suelo inseguro.
- Vulnerabilidad hídrico-climática (El Niño/La Niña, sequías, inundaciones); conflicto por agua en cuencas críticas.
- Aprendizajes y salud rezagados (pospandemia); urgencia de fortalecer Atención Primaria de Salud, conectividad y educación técnico-productiva.
- Cultura cívica erosionada: baja confianza en instituciones/partidos y demanda de autoridad con resultados.
- Transición demográfica: bono juvenil que se cierra; urgencia de empleo juvenil y cuidados para economía del hogar.

Escenarios 2026-2031

A) Pesimista: “captura y retroceso”

- Rasgos: estancamiento global; caída de inversión; auge de economías ilegales; ola de eventos extremos; mayor autoritarismo.
- Señales tempranas: homicidios y extorsión +20% interanual; ejecución pública <60%; inversión privada negativa 2 años; conflictos socioambientales +50%.
- Métricas probables: PBI 0-1.5%; pobreza +5-7 pp; inflación >5% intermitente; IED <2% PBI; aprendizajes estancados.
- Riesgo crítico: “Estado dual”: zonas sin ley y legitimidad quebrada.

B) Inercial: “lo mismo, más lento”

- Rasgos: sin reformas; mejoras puntuales; manejo fiscal conservador; seguridad sin quiebre.
- Señales: crecimiento 2-3%; ejecución 65-70%; homicidios “meseta”; inversión tibia; informalidad estable.
- Métricas: PBI 2-3%; pobreza -1 pp (oscilante); inversión pública 4-4.5% PBI; conflictividad contenida pero crónica.
- Riesgo: desgaste político por falta de resultados visibles.

C) Optimista (viento de cola fuerte)

- Rasgos: precios altos de minerales; nearshoring nos favorece; pacto político amplio; salto en inversión y reformas.
- Señales: IED >4% PBI; empleo formal +5% anual; crimen -25% en 2 años; ejecución >80%.
- Métricas: PBI 5.5-6.5%; pobreza -8-10 pp; matrícula técnico-productiva +50%; renovables >35% matriz.

- Riesgo: sobre-confianza y nuevo ciclo extractivo sin diversificación.

D) Realista con nuestro gobierno (intervención PLG)

- **Estrategia: misiones nacionales** con metas y tableros públicos + integridad y seguridad democrática.

Palancas clave (primeros 24 meses):

1. Seguridad y justicia: inteligencia policial, unidades de caso PNP-MP, flagrancia 72h, depuración anticorrupción.
2. Reactivación y empleo: shock de inversión ejecutable (agua, salud, escuelas, caminos), destrabe de megaproyectos, primer empleo formal.
3. Agua y territorio: riego tecnificado/siembra y cosecha; ordenamiento por cuencas; justicia hídrica, drenaje y vivienda segura en 10 ciudades.
4. Diversificación e innovación: clústeres regionales, Banco Nación-PyME, Agrobanco de Fomento, compras públicas innovadoras.
5. Transición energética: masificación de gas, Gaseoducto Sur, polo petroquímico, subastas renovables regionales.
6. Salud/educación: APS con médicos de familia + red de farmacias públicas; educación técnica articulada a clústeres.

Señales tempranas (12-18 meses):

- Homicidios y extorsión -15-20%; tiempo de denuncia-audiencia <72h en 8 regiones.
- Ejecución pública >80% en misiones; destrabe de 30 proyectos grandes.
- 1 millón de personas nuevas con gas / +200 mil empleos formales netos/año.
- 100 mil ha con riego tecnificado + 1 000 qochas/andenes rehabilitados.
- Cobertura APS +15 pp; precios de 30 fármacos esenciales -30%.

Métricas 2026-2031 (rango realista):

- PBI 4-5% sostenido; pobreza -6-8 pp; informalidad -5 pp; I+D → 1% PBI; renovables 30%; pérdidas por delitos -30-40%.

Bibliografía

Bibliografía transversal a todos los documentos de política

Acuerdo Nacional (2020). Compromiso Solidario con la Protección de la Vida “PERÚ HAMBRE 0”

<https://www.ceplan.gob.pe/compromiso-solidario-con-la-proteccion-de-la-vida-peru-hambre-cero/>

Banco Mundial (2025). Perú Aprovechando Oportunidades para el Crecimiento y la Prosperidad

<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/66d702a8-b700-4ef0-ab3c-75d920e3612b/content>

Banco Mundial (2023). Resurgir fortalecidos: Evaluación de Pobreza y Equidad en el Perú

<https://www.bancomundial.org/es/country/peru/publication/resurgir-fortalecidos-evaluacion-de-pobreza-y-equidad-en-el-peru>

CEPLAN (2024). Inventario de políticas nacionales por sectores

<https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/>

CEPLAN (2024). III Informe Nacional Voluntario sobre la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6938245/5987162-pdf-3er-informe-nacional-voluntario-inv-peru-2024.pdf?v=1726259556>

CEPLAN (2023). Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Perú al 2050. Tomos I y II

<https://www.gob.pe/institucion/ceplan/informes-publicaciones/4637571-peru-plan-estrategico-de-desarrollo-nacional-al-2050>

CEPLAN (2020). Información de brechas de servicios a nivel departamental, provincial y distrita

<https://www.ceplan.gob.pe/informacion-de-brechas-territoriales/>

Instituto de Estadística e Informática - INEI (2025). Perú: Compendio Estadístico 2025, Tomos 1 y 2

<https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/7264121-peru-compendio-estadistico-2025>

Ministerio de Economía y Finanzas (2025). Marco Macroeconómico Multianual 2026-2029

<https://www.gob.pe/institucion/mef/informes-publicaciones/7091414-marco-macroeconomico-multianual-2026-2029>

Naciones Unidas Perú (2025). Informe de Resultados de las Naciones Unidas en el Perú 2024

<https://peru.un.org/sites/default/files/2025-05/informe-resultados-onu2024-web-lr.pdf>

OCDE (2025). Estudios Económico de la OCDE: Perú 2025.

https://www.oecd.org/es/publications/estudios-economicos-de-la-ocde-peru-2025_626594d0-es.html

Partido Político Primero La Gente (2023). Ideario

<https://primerolagente.pe/wp-content/uploads/2024/12/IdearioPrimeroLaGente-2024-12.pdf>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2025). Informe sobre Desarrollo Humano 2025 - Actuar, confiar y conectar caminos
<https://www.undp.org/es/peru/publicaciones/informe-sobre-desarrollo-humano-2025-actuar-confiar-y-conectar-caminos>

Sociedad Nacional de Industrias (2022). Perú Regiones al 2031
<https://sni.org.pe/wp-content/uploads/2022/08/LIBRO-PERU-REGIONES-AL-2031.pdf>

Bibliografía específica a determinados documentos de política

Acuerdo Nacional. (2002). *Políticas de Estado*. Acuerdo Nacional.

Acuerdo Nacional, Secretaría Ejecutiva. (2016). *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización*. Acuerdo Nacional.

Alianza del Pacífico. (2020, 13 marzo). *Grupos técnicos de la Alianza del Pacífico se reúnen en Lima a fin de avanzar en la Visión 2030 del mecanismo*.
<https://alianzapacifico.net/grupos-tecnicos-de-la-alianza-del-pacifico-se-reunen-en-lima-a-fin-de-avanzar-en-la-vision-2030-de-la-alianza-del-pacifico/>

Amnesty International. (2023). *Peru: Lethal racism: Extrajudicial executions and unlawful use of force by Peru's security forces*.
<https://www.amnesty.org/en/documents/amr46/6761/2023/en/>

Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2024). *Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de las entidades de la administración pública – Primer semestre del 2024*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7739149/6273464-reporte-de-supervision-2024-final.pdf>

Autoridad Nacional del Agua. (2015). *Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos del Perú*. Ministerio de Agricultura y Riego.
<https://sinia.minam.gob.pe/documentos/politica-y-estrategia-nacional-recursos-hidricos-peru>

Autoridad Nacional del Agua. (2023). *Plan Nacional de Recursos Hídricos*.
<https://www.ana.gob.pe/portal/gestion-del-conocimiento-girh/plan-nacional-de-recursos-hidricos>

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2016). *Desafíos de las modalidades formativas laborales en el Perú*. SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2017). *El reto de la formalidad en el sector público peruano*. SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2020). *La mujer en el servicio civil peruano 2020*. SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2022). *Informe sobre las características del servicio civil peruano 2021*. SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2024a). *Características del servicio civil peruano 2023*. SERVIR/ENAP.

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2024b). *Datos abiertos de SERVIR* [conjunto de datos]. Plataforma Nacional de Datos Abiertos.

Banrepultural. (s. f.). *Parques Biblioteca en Medellín: Estrategias de apropiación con la ciudadanía*.

Banco Central de Reserva del Perú. (2018–2025). *Memoria anual*. BCRP. <https://www.bcrp.gob.pe>

Banco Central de Reserva del Perú. (2024). *Reporte de inflación*. BCRP. <https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-inflacion.html>

Banco Central de Reserva del Perú. (s. f.). *SPREAD – EMBIG Perú (PBS)*. <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/diarias/resultados/PD04709XD/html>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *Políticas educativas para reducir desigualdades en América Latina*. BID.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2022). *Invertir mejor para cerrar brechas en salud*. BID.

Banco Interamericano de Desarrollo & Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024*. BID; OCDE.

Banco Mundial. (2018). *World development report: Learning to realize education's promise*. World Bank.

Banco Mundial. (2022). *Peru: Improving human capital outcomes*. World Bank.

Banco Mundial. (2024–2025). *Governance global practice reports* [colección]. World Bank. <https://www.worldbank.org/en/topic/governance>

Banco Mundial. (2025). *Crimen organizado y violencia en América Latina y el Caribe* (Informe económico América Latina y el Caribe, abril 2025). World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/a70e369a-e4ec-484e-9231-0853fa11e759>

Barrenechea, R. & Vergara, A. (2023). Peru: The Danger of Powerless Democracy. *Journal of Democracy* 34(2), 77-89. [dx.doi.org/10.1353/jod.2023.0015](https://doi.org/10.1353/jod.2023.0015)

Benavente, J., & Farfán, P. (2021). *El verdadero rostro de la informalidad empresarial en el sector turismo del Cusco*.

Biblioteca Nacional del Perú. (s. f.). *Solo 512 municipalidades del país cuentan con bibliotecas públicas municipales* [nota].

CAF – Banco de Desarrollo de América Latina. (s. f.). *Las pymes en Perú*.

Carranza, J., Segura, V., & Defas, R. (2023). La inteligencia artificial en los procesos de administración pública.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas. (2019–2023). *Índice de acceso a la justicia y riesgos de corrupción*. <https://www.cejamericas.org>

Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres. (2022). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2022–2030 (PLANAGERD)*. <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/plan-nacional-gestion-riesgo-desastres-2022-2030>

Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres. (s. f.). *Escenarios de riesgo de desastres y estudios de riesgo a nivel nacional*. <https://www.gob.pe/cenepred>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2017). *Visión del Perú al 2050*. CEPLAN.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2019). *Megatendencias al 2050: Riesgos y oportunidades para el Perú*. CEPLAN.

CHS Alternativo. (2024). *IX informe alternativo: Balance de la sociedad civil 2022–2023. Trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y otros delitos contra la dignidad en el Perú*. Capital Humano y Social Alternativo.

CHS Alternativo. (2024). *Memoria institucional 2024*. Capital Humano y Social Alternativo.

ComexPerú. (2022). *Análisis del canon, sobrecanon y regalías* [Edición especial].

ComexPerú. (2023). *Las micro y pequeñas empresas en el Perú* [Reporte 2023].

ComexPerú. (2024). El 27,1 % de la población fue víctima de algún delito en 2023. *ComexPerú*. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/el-271-de-la-poblacion-fue-victima-de-algun-delito-en-2023>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2025*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/82116>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2023). *Situación de los derechos humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*. OEA.

Comisión Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2020). *Información de brechas de servicios e infraestructura para la identificación de necesidades*. CEPLAN.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas. (2020). *Política nacional contra las drogas al 2030* (Anexo del Decreto Supremo N.º 192-2020-PCM). DEVIDA.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, & United Nations Office on Drugs and Crime. (2024). *Perú: Monitoreo de cultivos de coca 2023*. DEVIDA; UNODC.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas. (2025). *Monitoreo de cultivos de coca 2024*. DEVIDA.

Comité de Lectura, & Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente. (2025). *Guía para la elaboración de planes de gobierno*.

Consejo Fiscal del Perú. (2024). *Opinión sobre la sostenibilidad fiscal y riesgos macrofiscales*. Consejo Fiscal.

Contraloría General de la República. (2023). *Informe sobre el control concurrente en proyectos de inversión pública*. Contraloría.

Contraloría General de la República. (2023). *Informe sobre brechas de infraestructura educativa*. Contraloría.

Contraloría General de la República. (2024). *Informe de gestión 2024*. Contraloría.

Contraloría General de la República. (2024). *Informe anual de control*. Contraloría.

Contraloría General de la República. (2024). *Resultados del Operativo de Control de Seguridad Ciudadana 2024*. Contraloría.

Contraloría General de la República. (2025). *Informe de obras públicas paralizadas en el territorio nacional a diciembre de 2024*. Contraloría.

Corporación Latinobarómetro. (2023). *Latinobarómetro: Informe 2023*.

Corporación Latinobarómetro. (2024). *Latinobarómetro: Informe 2024*.

Cueto, S., et al. (2016). *Desigualdades educativas en el Perú*. GRADE.

Dargent, E. (2025, 4 septiembre). *Consecuencias del debilitamiento de las fuentes externas de legitimidad democrática en el Perú* [Documento].

Defensoría del Pueblo. (2023–2024). *Reporte: La corrupción en el Perú*. Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo. (2024). *Vigésimo séptimo informe anual 2023*. Defensoría del Pueblo.

Devida, & United Nations Office on Drugs and Crime. (2024). *Perú: Monitoreo de cultivos de coca 2023*. DEVIDA; UNODC.

Dirección General de Personal de Salud. (2023–2024). *Brechas de recursos humanos en salud*. MINSA.

El Comercio. (2023, 2024). Diversas notas sobre acceso y costo del agua segura en el Perú. *Diario El Comercio*.

El País. (2025, 5 diciembre). La inhabilitación de la exfiscal de la Nación en Perú reaviva las denuncias de injerencia política en la justicia. *El País*.

El Peruano. (2023). Congreso elige a Josué Gutiérrez como nuevo defensor del Pueblo. *Diario Oficial El Peruano*.

El Peruano. (2024). Ley N.º 32138: Ley que modifica la Ley 30077, Ley contra el crimen organizado, modificada por la Ley 32108. *Diario Oficial El Peruano*.

El Peruano. (2025, 9 mayo). Ley N.º 32326: Ley que modifica el Decreto Legislativo 1373, Decreto Legislativo sobre extinción de dominio. *Diario Oficial El Peruano*.

EsSalud. (2016). *Plan director de inversiones 2016–2025*. EsSalud.

European Union Agency for Asylum. (2025). *Country of origin information: Peru—Information on criminality, especially on extortion in Lima and Callao*. EUAA.

Fancourt, D., & Finn, S. (2019). *What is the evidence on the role of the arts in improving health and well-being? A scoping review* (Health Evidence Network Synthesis Report 67). World Health Organization, Regional Office for Europe.

Financial Times. (2025, 12 enero). Death threats by WhatsApp: Extortion drains Peruvians' cash. *Financial Times*.

Fleury, S. (2013). *Reforma del Estado en América Latina*.

Fondo Monetario Internacional. (2023). *Fiscal transparency handbook*. IMF.

Freedom House. (2025). Peru. In *Freedom in the world 2025*. Freedom House.

Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2023). *Global organized crime index 2023: Peru*. GI-TOC.

Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2023). *Global organized crime index 2023* (Reporte global). GI-TOC.

Global Integrity. (2023). *Global integrity index: Peru*. Global Integrity.

Hernández, W., Cozzubo, A., & Román, A. (2024). *¿A costa de qué?: Impacto de corto y mediano plazo de los estados de emergencia en el Callao sobre la seguridad ciudadana, violencia de pareja y el bienestar social*. CIES.

Human Rights Watch. (2025). Peru. In *World report 2025*. HRW.

IDEA Internacional. (2024). *Memoria de los encuentros de escucha y diálogo* (Arequipa, Puno, Ayacucho, Cusco). IDEA Internacional.

IDEA Internacional. (2025). *Consensos regionales de agendas ciudadanas*. IDEA Internacional.

Ilizarbe Pizarro, C. (2022). Perú 2022: Colapso democrático, estallido social y transición autoritaria.

International Energy Agency. (2023). *The role of critical minerals in clean energy transitions*. IEA.

International Energy Agency. (2024). *Energy efficiency indicators*. IEA.

Instituto de Estudios Peruanos. (2024). *Informe de opinión sobre economía ilegal en el Perú (enero 2024)*. IEP.

Instituto Nacional de Defensa Civil. (s. f.). *Estadísticas de emergencias y desastres a nivel nacional*. INDECI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Censo nacional 2017: XII de población, VII de vivienda y III de comunidades indígenas*. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019). *Perú: Patrimonio, bienes y servicios culturales 2016–2018*. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Encuesta Nacional de Hogares 2020: Condiciones de vida y pobreza* [documentación y base ENAHO]. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022). *Resultados ENL 2022: Encuesta Nacional de Lectura*. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2023). *Informe técnico: Estadísticas de seguridad ciudadana. Enero–junio 2023*. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2023). *Condiciones de vida y educación en el Perú*. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2023–2025). *Cuentas nacionales y Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)*. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024). *Estadísticas de seguridad ciudadana: Informe técnico, julio–diciembre 2023*. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024). *Condiciones de vida en el Perú: Octubre–noviembre–diciembre 2023*. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2025). *Anuario estadístico de la criminalidad y seguridad ciudadana 2024: Visión departamental, provincial y distrital*. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2025). *Encuesta Nacional de Programas Presupuestales – ENAPRES 2025*. INEI.

Instituto Peruano de Economía. (2024, 14 agosto). Impacto de las economías ilegales en Perú. *IPE*.

Instituto Peruano de Economía. (2024). ¿Cuánto mueven las economías ilegales en el Perú? *IPE*.

Instituto Peruano del Deporte. (2021). *Encuesta Nacional de Actividad Física y Hábitos de Vida Saludable*. IPD.

International IDEA. (2024–2025). *Documentos sobre democracia y crisis política en el Perú*.

IWG Women & Sport Insight Hub, & Sport England. (2025). *This Girl Can campaign summary*.

Jurado Nacional de Elecciones. (2025). *Formato modelo de plan de gobierno por área de política*. JNE.

Landa Arroyo, C. (2023). La crisis de la democracia en el Perú, el rol de la justicia y la reforma constitucional. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 27(2), 337–359.

Lavado, P., et al. (2014). *Efectos del modelo Fe y Alegría en aprendizajes*.

Lavado, P., & Yamada, G. (s. f.). Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad.

Maúrtua de Romaña, O. (2024). Los derechos humanos como eje de la política exterior del Perú: Su permanencia en la Convención Americana de Derechos Humanos. *Revista da AGU*, 23(3).

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2023–2024). *Estadísticas de comercio exterior y exportaciones de servicios*. MINCETUR.

Ministerio de Cultura. (2023). *Infocultura: Cultura en números* (Boletín estadístico 2023, trimestre IV). MINCUL.

Ministerio de Cultura del Perú. (2020). *Política Nacional de Cultura al 2030*. MINCUL.

Ministerio de Cultura del Perú. (s. f.). *Política nacional para la transversalización del enfoque intercultural*. MINCUL.

Ministerio de Defensa. (2021). *Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030* (D. S. N.º 005-2021-DE). MINDEF.

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2023). *Diagnóstico del riego y uso del agua en la agricultura peruana*. MIDAGRI.

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2023–2024). *Estadísticas agrarias y forestales*. MIDAGRI.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). *Marco Macroeconómico Multianual 2024–2027*. MEF.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). *Invierte.pe: Lineamientos para la programación multianual de inversiones*. MEF.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Informe de gasto tributario*. MEF.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Economía y Finanzas 2024–2030*. MEF.

Ministerio de Energía y Minas. (2010). *Política Energética Nacional del Perú 2010–2040* (D. S. N.º 064-2010-EM). MINEM.

Ministerio de Energía y Minas. (2014). *Plan Energético Nacional 2014–2025*. MINEM.

Ministerio de Energía y Minas. (2023). *Avances de las energías renovables en la matriz energética peruana*. MINEM.

Ministerio de Energía y Minas. (2023). *Balance energético nacional del Perú 2023*. MINEM.

Ministerio de Energía y Minas. (2024). *Reporte estadístico de la masificación del gas natural en el Perú*. MINEM.

Ministerio del Ambiente. (2024). *Inventario nacional de gases de efecto invernadero del Perú*. MINAM.

Ministerio del Ambiente. (2025). *Contribuciones determinadas a nivel nacional del Perú – NDC 3.0*. MINAM.

Ministerio de Educación. (2023). *Proyecto Educativo Nacional al 2036*. MINEDU.

Ministerio de Educación. (2024). *Estadísticas de la educación básica regular*. MINEDU.

Ministerio de Educación. (2024). *Resultados de evaluaciones nacionales de logros de aprendizaje*. MINEDU.

Ministerio de Educación, Dirección de Educación Técnico Productiva. (2024). *Educación técnica y empleabilidad juvenil*. MINEDU.

Ministerio del Interior. (2023). *Base de datos del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana*. MININTER.

Ministerio del Interior. (2024). *Mininter en cifras 2023*. MININTER.

Ministerio del Interior. (2025). *Base de datos del SIDPOL a setiembre de 2025*. MININTER.

Ministerio de la Producción. (2023–2024). *Anuario estadístico pesquero y acuícola*. PRODUCE.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2024). *Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Relaciones Exteriores 2024–2030*. RREE.

Ministerio de Relaciones Exteriores, & Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2023). *Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional al 2030* (D. S. N.º 008-2023-RE). APCI.

Ministerio de Salud. (2020). *Política nacional de salud mental*. MINSA.

Ministerio de Salud. (2023–2024). *Análisis de brechas de infraestructura y equipamiento en salud*. MINSA.

Ministerio de Salud. (2024). *Sistema integrado de suministro de medicamentos e insumos médicos (SISMED)*. MINSA.

Ministerio de Salud. (2025). *REUNIS – Repositorio Único de Información en Salud*. MINSA.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2023–2024). *Planilla electrónica y estadísticas de empleo formal*. MTPE.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021). *Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030* (D. S. N.º 012-2021-VIVIENDA). MVCS.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2021). *Plan Nacional de Saneamiento 2022–2026*. MVCS.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2023). *Informe de evaluación de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030*. MVCS.

Municipalidad de La Victoria. (s. f.). *Brecha: Déficit de habitabilidad interna* [documento técnico].

Murakami, Y., & Pozsgai-Alvarez, J. (2024). Un análisis de la democracia peruana durante la crisis política. *Elecciones*, 23(27). ONPE.

Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. ONU.

Naciones Unidas en el Perú. (2024). *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2022–2026: Informe de resultados 2023–2024*. ONU Perú.

Naciones Unidas Perú. (2025). *Informe de resultados de las Naciones Unidas en el Perú 2024: Construyendo el futuro que queremos*. ONU Perú.

Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público. (2023). *Publicaciones del Observatorio de Criminalidad*. Ministerio Público.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2023). *Observations on the human rights situation in the context of the protests in Peru*. OHCHR.

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. (2024). *Indicadores de calidad y continuidad del servicio eléctrico*. OSINERGMIN.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2022). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura*. FAO.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. (2023). *Industrial development report*. UNIDO.

Organización Internacional del Trabajo. (2023). *Panorama laboral de América Latina y el Caribe*. OIT.

Organización Mundial de la Salud. (2016). *Framework on integrated people-centred health services*. WHO.

Organización Mundial de la Salud. (2020–2023). *Mental health atlas*. WHO.

Organización Mundial de la Salud. (2022). *Peru: Physical activity profile (adolescents)*. WHO.

Organización Panamericana de la Salud. (2019). *La salud universal en el siglo XXI*. OPS.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). *Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo* (Estudio de gobernanza pública). OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2022). *Revenue statistics in Latin America and the Caribbean*. OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). *Perú: Territorial review*. OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023). *Estudios económicos de la OCDE: Perú 2023*. OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023). *Health systems characteristics survey*. OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2025). *Towards a national integrity and transparency system in Peru*. OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2025). *Peru and the OECD [country profile]*. OCDE.

Organización Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. (2024). *Indicadores de calidad y continuidad del servicio eléctrico*. OSINERGMIN.

Ojo. (2015, 29 mayo). Pagan más por el agua: Gastan 72 soles al mes los que compran a las cisternas. *Diario Ojo*.

Peña, L. (2011). Las bibliotecas públicas de Medellín como motor de cambio social y cultural. *BiD: Textos universitarios de biblioteconomía i documentació*.

Perú21. (2024). La provisionalidad de los jueces politiza los fallos en el Perú. *Perú21*.

- Poder Judicial. (2023). *Plan de Descarga en el Poder Judicial 2024–2025*. PJ.
- Portantiero, J. C. (1989). La múltiple transformación del Estado latinoamericano. *Nueva Sociedad*, 104.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). *Decreto Supremo N.º 004-2013-PCM que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*. PCM.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2024). *Estrategia de implementación de IA para el gobierno digital del Perú*. PCM.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2024). *Estándares éticos de la IA para el gobierno digital del Perú*. PCM.
- Presidencia de la República del Perú. (2024, 16 noviembre). Presidenta Boluarte: “Bajo nuestra presidencia, el APEC Perú 2024 alcanzó importantes consensos después de dos años” [Nota de prensa].
- Proética. (2023). *XI Encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción*. Proética.
- Proética. (2025). *Encuesta Proética 2025*. Proética.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *Informe nacional de desarrollo humano: El reto de la igualdad*. PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Desarrollo humano y educación post-pandemia*. PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2025). *Informe sobre desarrollo humano Perú 2025: Actuar, confiar y conectar caminos*. PNUD.
- Radio Programas del Perú. (2024). Cobertura sobre la inhabilitación de miembros de la Junta Nacional de Justicia. *RPP*.
- Scielo Perú. (2023). La corrupción en el Perú: Situación, respuestas y resultados. *Revista Peruana especializada en corrupción y transparencia*.
- Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. (2025). *Reporte nacional de la implementación del modelo de integridad: Resultados del índice de capacidad preventiva frente a la corrupción*. PCM.
- Seguro Social de Salud. (s. f.). *Plan director de inversiones 2016–2025*. EsSalud.
- Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú. (2024). *Escenarios climáticos y peligros hidrometeorológicos en el Perú*. SENAMHI.
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (2023–2024). *Anuario forestal y de fauna silvestre*. SERFOR.
- Sistema Nacional de Información Jurídica. (2024). *Ley 32138 [texto consolidado]*. MINJUSDH.
- Sistema de las Naciones Unidas en el Perú. (2025). *Informe de resultados de las Naciones Unidas en el Perú 2024*. ONU Perú.
- Sport England. (2025). *This Girl Can: Campaign insights/summary*. Sport England.

SUNASS. (2024). *Informe anual del sector saneamiento*. Sunass.

SUNAT. (2023). *Estimaciones de evasión tributaria del IGV y del impuesto a la renta*. SUNAT.

SUNAT. (2024). *Plan estratégico institucional*. SUNAT.

SUNEDU. (2023). *Estado de la calidad universitaria en el Perú*. SUNEDU.

Transparencia Internacional. (2024). *Índice de percepción de la corrupción 2024 – Perú*. TI.

Tribunal Constitucional del Perú. (2022). *Exp. 00032-2021-PI/TC* [sentencia].

UNCTAD. (2022). *Creative economy outlook*. UNCTAD.

UNCTAD. (2023). *Digital economy report*. UNCTAD.

UNESCO. (2021). *Reimagining our futures together: A new social contract for education*. UNESCO.

UNESCO. (2022). *Re|Pensar las políticas para la economía creativa*. UNESCO.

UNESCO. (2023). *Global education monitoring report*. UNESCO.

UNESCO. (s. f.). *Política nacional de Cultura Viva (Brasil) – Policy Monitoring Platform*. UNESCO.

UNICEF. (2022). *Educación intercultural y bilingüe en América Latina*. UNICEF.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2024). *World drug report 2024*. UNODC.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2025). *UNODC y DEVIDA presentaron los resultados del informe de monitoreo de cultivos de coca en Perú 2024*. UNODC.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. (2024). *E-government development index: Country information—Peru*. UN DESA.

Valdés Cavassa, R., Basombrío, C., & Vera, D. (2023). *Las economías criminales y su impacto en el Perú: ¿Cuáles? ¿Cuánto? ¿Dónde? ¿Cómo?* (2.^a ed. ampliada y actualizada). Capital Humano y Social Alternativo.

World Bank. (s. f.). *Worldwide governance indicators (WGI): Government effectiveness*. World Bank.

World Bank. (s. f.). *Primary Health Care Performance Initiative*. World Bank.

World Compliance Association. (2018). *Corruption in Peru: An overview of systemic corruption*. WCA.

World Health Organization. (s. f.). *Insufficient physical activity (indicator group)*. WHO.

Zapata, V. (2025). *Guía para la elaboración de planes de gobierno*. Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente.