

Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2025

Septiembre 2025

Volumen 2025/21



Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2025



Este trabajo fue aprobado y desclasificado por el Comité de Revisión Económica y de Desarrollo el 08/07/2025.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Nota de Turquía

La información del presente documento en relación con “Chipre” se refiere a la parte sur de la Isla. No existe una sola autoridad que represente en conjunto a las comunidades turcochipriota y grecocipriota de la Isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no haya una solución duradera y equitativa en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su postura frente al “tema de Chipre”.

Nota de todos los Estados Miembros de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE y de la Unión Europea

Todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía, reconocen a la República de Chipre. La información contenida en el presente documento se refiere a la zona sobre la cual el Gobierno de la República de Chipre tiene control efectivo.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2025), *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2025*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/626594d0-es>.

ISBN 978-92-64-40465-6 (impresa)

ISBN 978-92-64-85936-4 (PDF)

ISBN 978-92-64-37607-6 (HTML)

Publicado originalmente por la OCDE con el título: OECD (2025), *OECD Economic Surveys: Peru 2025*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/76f6eb73-en>.

Imágenes: Portada © Yuri Ugarte – Supay/Shutterstock.com. Capítulo 1 © Andrzej Rostek/Shutterstock.com.

Capítulo 2 © SALMONNEGRO-STOCK/Shutterstock.com. Capítulo 3 © EF Stock/Shutterstock.com. Capítulo 4 © Miguel Schmitter/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: <https://www.oecd.org/en/publications/support/corrigenda.html>.

© OCDE 2025



Atribución/Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Este trabajo está disponible bajo la licencia Creative Commons Attribution/Reconocimiento 4.0 International. Al utilizar este trabajo, acepta estar sujeto a los términos de esta licencia (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Atribución – debe citar el trabajo.

Traducciones – debe citar la obra original, identificar cambios al original y agregar el siguiente texto: *En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, solo se considerará válido el texto de la obra original*.

Adaptaciones – debe citar el trabajo original y agregar el siguiente texto: *Esta es una adaptación de un trabajo original de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en esta adaptación no deben considerarse representativos de los puntos de vista oficiales de la OCDE o de sus Paises miembros.*

Material de terceros – la licencia no se aplica al material de terceros en la obra. Si utiliza dicho material, usted es responsable de obtener el permiso del tercero y de cualquier reclamación por infracción.

No debe utilizar el logotipo, la identidad visual o la imagen de portada de la OCDE sin permiso expreso ni sugerir que la OCDE respalda su uso del trabajo.

Cualquier disputa que surja bajo esta licencia se resolverá mediante arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Corte Permanente de Arbitraje (PCA) de 2012. El lugar del arbitraje será París (Francia). El número de árbitros será de uno.

Prólogo

Este Estudio Económico fue preparado por Paula Garda y Michael Koelle, bajo la supervisión de Aida Caldera Sánchez. Véronique Gindrey brindó asistencia en la investigación; Gemma Martínez, asistencia administrativa y editorial; y Laura Fortin y François Iglesias, asistencia en comunicación.

Este Estudio se publica bajo la responsabilidad del Comité de Examen de Situación Económica y de Desarrollo de la OCDE. El Comité discutió el borrador del Estudio el 8 de julio de 2025. La fecha de cierre de los datos utilizados en el Estudio es el 5 de septiembre de 2025.

Información sobre este y estudios anteriores, así como sobre el proceso de elaboración de los Estudios, está disponible en <https://www.oecd.org/en/topics/economic-surveys.html>.

El 25 de enero de 2022, el Consejo de la OCDE decidió abrir las discusiones de adhesión con el Perú. El 10 de junio de 2022, el Consejo a nivel ministerial adoptó la Hoja de Ruta para el Proceso de Adhesión del Perú [C/MIN(2022)24/FINAL], que establece los términos, condiciones y el proceso para la adhesión del país. De acuerdo con esta Hoja de Ruta, los comités técnicos de la OCDE, compuestos por responsables de políticas públicas de los 38 países miembros, llevarán a cabo evaluaciones exhaustivas de la legislación, políticas y prácticas del Perú en comparación con los instrumentos jurídicos, políticas y prácticas recomendadas por la OCDE en múltiples áreas de política pública, incluyendo política económica, mercado laboral y política social, educación y salud.

El objetivo general del proceso de adhesión es promover la convergencia del Perú con los estándares, políticas y prácticas de la OCDE, logrando mejores resultados tanto para los países miembros de la OCDE como para el Perú y su población. Durante todo el proceso, la OCDE trabajará estrechamente con el Perú para apoyar la adopción de reformas duraderas con este propósito.

La publicación de este documento, así como el análisis y las recomendaciones que contiene, no prejuzgan de ninguna manera los resultados de la revisión del Perú por el Comité de Examen de Situación Económica y de Desarrollo en el marco de su [proceso de adhesión a la OCDE](#).

Índice

Prólogo	3
Estadísticas básicas de Perú, 2024	8
Resumen ejecutivo	9
Elevar los niveles de vida requiere de reformas ambiciosas	10
Reconstruir el espacio fiscal en un contexto de menor crecimiento	11
Apoyar el acceso de las pymes al financiamiento para impulsar la inversión y el crecimiento	13
Promover la movilidad social intergeneracional para aprovechar el capital humano	14
Promover la transición verde	15
1 Lograr un crecimiento sólido y salvaguardar la sostenibilidad fiscal	21
1.1. Crecimiento resiliente y estable en un contexto de riesgos cada vez mayores	22
1.1.1. El crecimiento se recuperó en 2024 impulsado por el gasto público y las favorables condiciones externas	22
1.1.2. El crecimiento económico será moderado	27
1.1.3. Los riesgos para las perspectivas tienen sesgo a la baja	29
1.2. La política monetaria ha logrado que la inflación se ubique en su objetivo	32
1.3. El sector financiero se mantiene resiliente	33
1.3.1. Los sólidos colchones de capital respaldan la estabilidad financiera en un contexto de crecientes tasas de morosidad	33
1.3.2. Reducir aún más la dolarización sin cobertura cambiaria	36
1.4. Restablecimiento de la disciplina fiscal	38
1.5. Reformar el sistema tributario para aumentar los ingresos y estimular el crecimiento económico y la formalización	41
1.5.1. Luchar contra la evasión tributaria	42
1.5.2. Reducir gastos tributarios	43
1.5.3. Mejorar la tributación de las empresas	44
1.5.4. Aumentar los ingresos por impuestos a la renta de las personas naturales y reducir la informalidad	45
1.5.5. Mejorar la recaudación de impuestos a la propiedad, al medio ambiente y los impuestos selectivos al consumo	46
1.6. Mejorar la calidad y la eficiencia del gasto público	47
1.6.1. Principales prioridades para aumentar y mejorar el gasto social	48
1.6.2. Mejorar la eficiencia de la inversión pública	51
1.6.3. Reducir y prevenir la corrupción	54
1.7. Satisfacer las necesidades de gasto sin perjudicar la sostenibilidad fiscal	57
1.8. Mejorar el marco fiscal	61
Bibliografía	65

2 Apoyar el acceso de las pymes al financiamiento para impulsar la inversión y el crecimiento	69
2.1. Introducción	70
2.2. Apoyar el acceso de las MIPYME al financiamiento y promover la inclusión financiera y la digitalización	72
2.2.1. Mejorar el acceso de las MIPYME al crédito bancario	72
2.2.2. Desarrollar instrumentos financieros alternativos para las MIPYME	75
2.2.3. Impulsar el desarrollo de las finanzas digitales	77
2.3. Profundizar los mercados de capitales	78
2.3.1. Abordar la baja liquidez de los mercados de capitales	80
2.3.2. Reducir las barreras institucionales	82
2.3.3. Avanzar en la integración regional	82
Bibliografía	84
3 Movilidad social en Perú: aprovechar todo el potencial del país	87
3.1. La escasa movilidad intergeneracional limita las oportunidades económicas en Perú	88
3.2. Reforzar la educación y las competencias básicas en las primeras etapas de la vida	90
3.3. Mejorar la transición de la escuela a un empleo formal	93
3.3.1. Mejorar la identificación y el contacto con los jóvenes fuera del sistema educativo y laboral	93
3.3.2. Fortalecer la educación y formación técnico-productiva (EFTP)	94
3.3.3. Alinear las competencias con las necesidades del mercado de trabajo	97
3.4. Reducir las brechas de género en el mercado laboral para mejorar la movilidad social	98
3.5. Ampliar el acceso a empleos formales para romper trampas intergeneracionales	100
Bibliografía	105
4 Promover la transición verde	109
4.1. Introducción	110
4.2. Reforzar el marco de políticas ambientales	111
4.3. Adaptarse al cambio climático	113
4.3.1. Reducir las vulnerabilidades y mejorar la capacidad de adaptación	113
4.3.2. Reforzar las respuestas a las catástrofes naturales	115
4.3.3. Adaptar la infraestructura al clima	117
4.3.4. Mejorar la seguridad del agua	118
4.4. Acelerar el avance de Perú hacia la neutralidad climática	118
4.4.1. Combatir la deforestación	121
4.4.2. Reducir la dependencia de los combustibles fósiles	130
4.5. Mejorar la sostenibilidad ambiental y la resiliencia de la agricultura	142
4.6. Promover la sostenibilidad del sector minero	145
4.7. Financiar la transición verde	148
4.8. Preparar a la fuerza laboral para la transición verde	150
Bibliografía	154

GRÁFICOS

Gráfico 1. Una convergencia de ingresos más rápida requiere reformas ambiciosas	10
Gráfico 2. Se ha deteriorado la disciplina fiscal	13
Gráfico 3. El elevado costo del crédito limita el crecimiento de las empresas más pequeñas	14
Gráfico 4. El origen socioeconómico determina en gran medida los resultados educativos y la informalidad	15
Gráfico 5. Perú debe reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, sobre todo de la deforestación, para cumplir sus objetivos climáticos	17

Gráfico 1.1. La recuperación ha venido impulsada por el gasto público, pero la actividad sigue por debajo de su tendencia anterior a la pandemia	23
Gráfico 1.2. Se recupera la inversión privada, pero sigue limitada por la incertidumbre	25
Gráfico 1.3. La recuperación del mercado laboral ha sido lenta y las condiciones laborales del mercado han empeorado para las mujeres y los jóvenes	26
Gráfico 1.4. La informalidad laboral está muy extendida en Perú	26
Gráfico 1.5. La mejora de los términos de intercambio fortaleció la balanza en cuenta corriente de Perú	27
Gráfico 1.6. Algunos sectores cuentan con una elevada exposición a Estados Unidos	30
Gráfico 1.7. La posición exterior de Perú sigue siendo sólida	30
Gráfico 1.8. La inflación y las expectativas inflacionarias han descendido y se encuentran dentro del rango objetivo	33
Gráfico 1.9. Los coeficientes de capital y liquidez de los bancos son adecuados y el crecimiento del crédito se ha desacelerado	35
Gráfico 1.10. La morosidad ha aumentado con fuerza, sobre todo entre las empresas medianas, aunque se encuentra debidamente provisionada	35
Gráfico 1.11. El sistema financiero se beneficiaría de una mayor reducción de la dolarización	37
Gráfico 1.12. El Gobierno prevé una consolidación fiscal gradual para cumplir las reglas fiscales	39
Gráfico 1.13. La deuda pública sigue siendo baja en comparación con países similares a Perú, aunque supera los niveles previos a la pandemia	41
Gráfico 1.14. Los ingresos tributarios son bajos	42
Gráfico 1.15. La proporción de personas que pagan el impuesto a la renta de las personas naturales es escasa	46
Gráfico 1.16. Perú tiene un gasto relativo mayor en educación, pero los resultados son escasos	49
Gráfico 1.17. Los programas de protección social no contributiva deben estar mejor focalizados	50
Gráfico 1.18. La elevada inversión pública no se traduce en una mejor calidad de las infraestructuras	51
Gráfico 1.19. Es necesario luchar contra la corrupción y reforzar la integridad pública de Perú	56
Gráfico 1.20. Escenarios para la deuda bruta del sector público	58
Gráfico 2.1. El acceso de las empresas al crédito y a los mercados de capitales es limitado	70
Gráfico 2.2. Las pymes tienen acceso a una amplia gama de prestamistas, pero a elevadas tasas de interés por los préstamos	73
Gráfico 2.3. El uso de financiamiento alternativo sigue siendo limitado y ha disminuido en la última década	76
Gráfico 2.4. Los mercados de capitales son poco profundos y marginales en el financiamiento de las grandes empresas	79
Gráfico 3.1. La movilidad social intergeneracional ha mejorado en Perú, pero persisten brechas importantes	89
Gráfico 3.2. Los resultados académicos y el nivel educativo varían enormemente según la condición socioeconómica y rural	91
Gráfico 3.3. Muchos jóvenes ni estudian ni trabajan y la participación en programas de EFTP es baja	94
Gráfico 3.4. Las desigualdades de género siguen siendo significativas en el mercado laboral	99
Gráfico 3.5. La informalidad es generalizada pero afecta más a los trabajadores vulnerables	101
Gráfico 4.1. Perú presenta un riesgo elevado de inundaciones	113
Gráfico 4.2. La capacidad para adaptarse al cambio climático es escasa	115
Gráfico 4.3. Para lograr la neutralidad climática para 2050, hay que reducir drásticamente las emisiones de GEI	119
Gráfico 4.4. La mayoría de las reducciones de emisiones están relacionadas con el cambio del uso de la tierra, el transporte y la energía	120
Gráfico 4.5. La deforestación lleva más de una década en niveles altos	122
Gráfico 4.6. Análisis más exhaustivo de la deforestación en Perú	123
Gráfico 4.7. Los combustibles fósiles dominan la oferta de energía	130
Gráfico 4.8. En quince años, se han triplicado los propietarios de automóviles y las emisiones del transporte	131
Gráfico 4.9. Las ciudades de Perú están sumamente expuestas a la contaminación del aire	132
Gráfico 4.10. Los vehículos pesados y las motocicletas son fundamentales para la descarbonización del transporte	133
Gráfico 4.11. La intensidad de las emisiones de la generación de electricidad es relativamente baja, pero ha aumentado con fuerza desde el año 2000	136
Gráfico 4.12. La energía hidroeléctrica y el gas natural dominan la generación de electricidad	137
Gráfico 4.13. El avance de la energía eólica y solar ha sido lento	138
Gráfico 4.14. Tanto la cobertura como las tasas efectivas de los impuestos al carbono son bajas	141
Gráfico 4.15. Los hogares más pobres consumen servicios más intensivos en carbono	142
Gráfico 4.16. El auge de la agricultura ha sido desigual	144
Gráfico 4.17. Perú suministra materias primas esenciales para la transición verde mundial	145
Gráfico 4.18. Conflictos sociales son promovidos por las preocupaciones ambientales, en particular sobre la minería	148
Gráfico 4.19. En Perú, existe margen para ampliar el mercado privado de bonos verdes	150

TABLAS

Tabla 1. El crecimiento económico será moderado	11
Tabla 1.1. El crecimiento económico será moderado	28
Tabla 1.2. Acontecimientos que podrían generar cambios importantes en las perspectivas	31
Tabla 1.3. Recomendaciones anteriores de la OCDE para mejorar las políticas macroeconómicas	38
Tabla 1.4. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre la reforma del sistema tributario	47
Tabla 1.5. Recomendaciones anteriores de la OCDE para reducir la corrupción	56
Tabla 1.6. Impacto fiscal ilustrativo a largo plazo de las recomendaciones del Estudio	60
Tabla 1.7. La adopción de unas ambiciosas reformas estructurales aumentaría el crecimiento potencial de forma considerable	60
Tabla 1.8. Principales hallazgos y recomendaciones	63
Tabla 2.1. Principales hallazgos y recomendaciones	83
Tabla 3.1. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre educación	92
Tabla 3.2. Tipos de EFTP y niveles educativos	96
Tabla 3.3. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre la reducción de la informalidad	102
Tabla 3.4. Principales hallazgos y recomendaciones	104
Tabla 4.1. Recomendaciones anteriores de la OCDE para adaptarse al cambio climático	115
Tabla 4.2. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre mitigación del cambio climático	121
Tabla 4.3. Principales hallazgos y recomendaciones	152

RECUADROS

Recuadro 1.1. El paquete de medidas desregulatorias del Gobierno para impulsar la inversión	28
Recuadro 1.2. El marco fiscal de Perú	38
Recuadro 1.3. Mejores prácticas de la OCDE en la gestión de la inversión pública	53
Recuadro 1.4. Resumen de la reforma de las pensiones de 2024 y sus costos fiscales	59
Recuadro 1.5. Experiencias internacionales con marcos fiscales estructurales	61
Recuadro 3.1. Nueva evidencia empírica comparativa sobre movilidad social intergeneracional en Perú	89
Recuadro 3.2. El sistema de EFTP de Perú	96
Recuadro 3.3. Medidas eficaces para reducir la informalidad	102
Recuadro 4.1. Medir el avance de la acción climática	111
Recuadro 4.2. Plan Nacional de Adaptación de Perú	114
Recuadro 4.3. Distribución espacial de la deforestación y factores que la impulsan	122
Recuadro 4.4. Corrección de la deforestación en Costa Rica	127
Recuadro 4.5. La organización del transporte público en Lima	134
Recuadro 4.6. Estándares de la OCDE sobre minería sostenible y responsable	146

Estadísticas básicas de Perú, 2024

(Las cifras entre paréntesis se refieren al promedio de la OCDE)

TERRITORIO, POBLACIÓN Y CICLO ELECTORAL					
Población (millones, 2023)	33,8		Densidad de población por km ² (2023)	26,4	(39,2)
Menores de 15 años (%., 2023)	24,4	(16,9)	Esperanza de vida al nacer (años, 2022)	73,4	(80,6)
Mayores de 65 años (%., 2023)	9,0	(18,2)	Hombres (2022)	71,3	(78,0)
Población migrante internacional (% de la población)	5,4	(15,7)	Mujeres (2022)	75,5	(83,2)
Crecimiento promedio de los últimos 5 años (%)	1,2	(0,4)	Última elección general	Abril de 2021	
ECONOMÍA					
Producto interno bruto (PIB)			Participación en el valor agregado (%., 2023)		
En precios corrientes (miles de millones USD)	288,8		Agricultura, silvicultura y pesca	7,8	(2,7)
En precios corrientes (miles de millones PEN)	1 084,6		Industria, incluida la construcción	36,7	(27,1)
Crecimiento real promedio de los últimos 5 años (%)	1,3	(1,7)	Servicios	55,6	(70,2)
Per cápita (miles USD PPA) 2023 ¹	16,9	(59,0)			
GOBIERNO GENERAL					
Gasto	22,7	(43,7)	Deuda financiera bruta (OCDE: 2023)	32,8	(110,5)
Ingresos	19,1	(38,8)	Deuda financiera neta (OCDE: 2023)	22,9	(67,2)
CUENTAS EXTERNAS					
Tasa de cambio (PEN por USD)	3,76		Principales exportaciones (% de las exportaciones totales de mercancías, 2023)		
Tasa de cambio PPA (EE.UU. = 1,2023)	1,74		Minerales	42,9	
En porcentaje del PIB			Piedra y vidrio	13,9	
Exportaciones de bienes y servicios	28,6	(30,5)	Hortalizas	12,9	
Importaciones de bienes y servicios	22,9	(30,1)	Principales importaciones (% de importaciones totales de mercancías, 2023)		
Balanza por cuenta corriente	2,2	(-0,3)	Maquinaria y electrónica	20,9	
			Combustibles	17,8	
			Productos químicos	11,1	
MERCADO LABORAL, COMPETENCIAS E INNOVACIÓN					
Tasa de empleo (personas de 15 años y más, %, 2023, OCDE: 2024)	69,1	(58,0)	Tasa de desempleo, Encuesta de Fuerza Laboral (personas de 15 años y más, %, 2023, OCDE: 2024)	4,9	(4,9)
Hombres (2023, OCDE: 2024)	77,2	(65,4)	Jóvenes (15-24 años, %, 2023, OCDE: 2024)	8,9	(11,1)
Mujeres (2023, OCDE: 2024)	61,3	(51,0)			
Tasa de participación (personas de 15 años y más, %, 2023, OCDE: 2024)	72,7	(61,0)	Población de 25-64 años con educación terciaria (%., 2023)	34,4	(41,0)
Promedio de horas trabajadas por año (2023)	2 252	(1 742)	Gasto interno bruto en I+D (% del PIB, 2022)	0,2	(3,0)
MEDIO AMBIENTE					
Suministro total de energía primaria per cápita (tep, 2022, OCDE: 2023)	0,8	(3,7)	Emisiones de CO ₂ por quema de combustible per cápita (toneladas, 2022, OCDE: 2023)	1,8	(7,6)
Renovables (%., 2022, OCDE: 2023)	23,1	(12,5)	Recursos internos de agua dulce renovables per cápita (1 000 m ³ , 2021)	49,5	
Exposición a contaminación atmosférica (más de 10 µg/m ³ de PM _{2,5} , % de la población, 2020)	99,1	(56,5)			
SOCIEDAD					
Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini, 2022, OCDE: último disponible)	0,403	(0,316)	Resultados en educación (puntuación PISA, 2022)		
Brecha de pobreza a 6,85 USD al día (PPA 2017, %, 2022)	11,1		Lectura	408	(476)
Gasto público y privado (% del PIB)			Matemáticas	391	(472)
Salud (2022, OCDE: 2023)	6,1	(9,2)	Ciencias	408	(485)
Pensiones (2023, OCDE: 2021)	2,1	(9,9)	Proporción de mujeres en el Congreso (%)	38,5	(33,3)
Educación (gasto público, % del INB, 2021)	3,5	(4,4)			

Nota: El año se indica entre paréntesis si es distinto del año en el título de este cuadro. Cuando el agregado de la OCDE no aparece en la base de datos usada como fuente, se calcula un promedio simple de la OCDE a partir de la información más reciente disponible, si se cuenta con datos sobre al menos el 80% de los países miembros.

1. El agregado de la OCDE se refiere al promedio ponderado.

Fuente: Cálculos basados en datos extraídos de las bases de datos de las siguientes organizaciones: OCDE, Agencia Internacional de Energía, Organización Internacional del Trabajo, Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas y Banco Mundial.

Resumen ejecutivo

Principales mensajes

Los sólidos fundamentos macroeconómicos de Perú respaldan la resiliencia, pero para lograr mejoras sostenidas en los niveles de vida se requiere restablecer la disciplina fiscal y acelerar las reformas estructurales para enfrentar la informalidad generalizada, fortalecer el Estado de derecho, ampliar el acceso al financiamiento, apoyar la movilidad social intergeneracional, acelerar la transición verde y aumentar la productividad — indispensables para impulsar un crecimiento más rápido y sostenible.

- Una gestión fiscal prudente y el restablecimiento del cumplimiento de las reglas fiscales son necesarios para preservar la credibilidad del marco fiscal, mantener la confianza de los inversionistas y generar espacio fiscal para inversiones prioritarias. Financiar la protección social, la infraestructura y la adaptación y mitigación del cambio climático, protegiendo al mismo tiempo la sostenibilidad fiscal, requiere mayores ingresos, un gasto más eficiente, instituciones más sólidas y reformas estructurales que impulsen el crecimiento a largo plazo. Es necesario fortalecer la capacidad administrativa para asegurar que las reformas en curso y futuras se implementen y sostengan en el tiempo.
- Ampliar el acceso al financiamiento es fundamental para impulsar la inversión, la productividad y la formalización. Reducir los costos de intermediación, promover el financiamiento basado en activos y capital, y profundizar los mercados de capitales permitiría un mejor acceso al financiamiento de largo plazo. Las empresas informales, que representan la mayoría, se beneficiarían de un mayor acceso a herramientas adaptadas como *fintech*, banca móvil y sistemas alternativos de evaluación crediticia, combinados con incentivos que vinculen el financiamiento con la formalización y las mejoras de productividad.
- Promover la igualdad de oportunidades a lo largo del ciclo de vida, desde la primera infancia hasta la vida laboral, es clave para romper los ciclos intergeneracionales de desventaja. Reducir la informalidad, ampliar el acceso a educación inicial de calidad, fortalecer la transición de la escuela al trabajo y cerrar las brechas de género en el mercado laboral son medidas necesarias para mejorar la calidad de vida de la población, en especial de los más vulnerables.
- Perú es altamente vulnerable al cambio climático y se ha comprometido a alcanzar emisiones netas cero al 2050, pero reducir las emisiones y fortalecer la resiliencia exige una profunda transformación económica. Detener la deforestación, ampliar la energía renovable y el transporte con bajas emisiones, y reforzar las políticas de adaptación aumentaría la resiliencia ambiental y apoyaría un crecimiento sostenible.

Elevar los niveles de vida requiere de reformas ambiciosas

Los sólidos fundamentos macroeconómicos de Perú han sostenido su resiliencia, pero elevar los niveles de vida requiere reformas ambiciosas. Con una disciplina fiscal debilitada y perspectivas de crecimiento a largo plazo moderadas, será necesario reforzar el marco macroeconómico y avanzar en las reformas estructurales para mejorar los niveles de vida de manera sostenible.

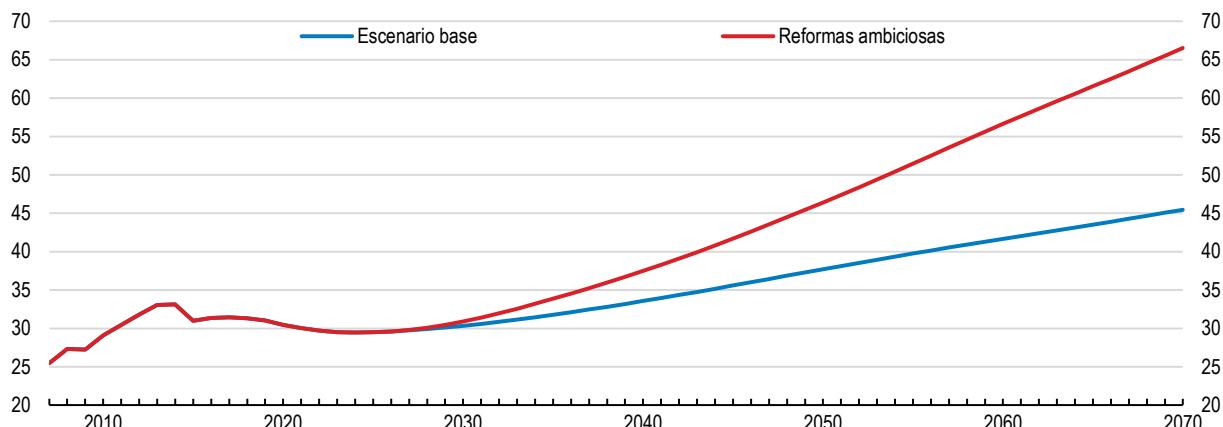
La economía creció 3,7% entre 2008 y 2024, una de las tasas más altas de América Latina. Para sostener y acelerar las perspectivas de largo plazo será necesario enfrentar los desafíos estructurales impulsando la inversión, mejorando la productividad y reduciendo las desigualdades sociales para aprovechar plenamente el potencial de capital humano del país.

Preservar el sólido marco macroeconómico es fundamental para un crecimiento más fuerte y resiliente. La inflación se mantiene bajo control gracias

a un régimen creíble de metas de inflación con un banco central independiente, el sistema financiero cuenta con altos colchones de capital y liquidez, y la deuda pública es baja en comparación regional. Una posición externa robusta, con importantes reservas internacionales, refuerza la resiliencia. Sin embargo, la disciplina fiscal se ha deteriorado, con déficits que superan los límites establecidos por la regla fiscal. El aumento del gasto y la implementación de medidas que erosionan la base tributaria están debilitando la credibilidad del marco fiscal y amenazan la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

Gráfico 1. Una convergencia de ingresos más rápida requiere reformas ambiciosas

Convergencia del PIB per cápita, % del promedio de la OCDE



Nota: Estimaciones basadas en el modelo a largo plazo de la OCDE (Guillemette y Château, 2023). El escenario base asume que no se adoptan cambios en las políticas y que el crecimiento del PIB per cápita se basa en la evolución demográfica, la acumulación de capital y el crecimiento tendencial de la productividad. El escenario de reformas ambiciosas asume la reducción de las desigualdades de género en el mercado de trabajo, la mejora de los resultados educativos, el fortalecimiento del Estado de derecho, la simplificación de la regulación en los mercados de productos y la reducción de la informalidad, tal y como se describe en la Tabla 1.7 del presente Estudio Económico.

Fuente: Cálculos de la OCDE.

StatLink <https://stat.link/lczr9s>

Las acciones de política recientes, como la simplificación regulatoria, las mejoras en la cobertura y beneficios de las pensiones, los avances en inclusión financiera y digitalización, y una sólida cartera de inversiones en infraestructura, irrigación y minería, sientan las bases de una economía más resiliente e inclusiva. Pero un crecimiento sostenido, inclusivo y más rápido también requerirá enfrentar de manera más amplia los cuellos de botella estructurales: reducir la

corrupción y mejorar la independencia y eficiencia del sistema judicial, elevar la calidad de la educación, impulsar el empleo femenino, reducir la informalidad y las cargas regulatorias. También es necesario ampliar el espacio fiscal para financiar el gasto social y en infraestructura resiliente.

Resulta especialmente importante abordar la persistencia de la informalidad laboral y empresarial, ya que incide en todos estos desafíos: limita la

productividad, restringe el espacio fiscal, debilita la calidad del empleo y la cobertura de la protección social, y frena el desarrollo del capital humano. Reducir la informalidad permitiría amplificar el impacto de las reformas y hacer posible una economía más fuerte, más justa y más resiliente. Fortalecer las instituciones y la capacidad administrativa también es vital para asegurar

una implementación y aplicación efectivas de estas reformas. En conjunto, estas medidas permitirían que el PIB per cápita de Perú alcance el 65% del promedio de la OCDE en 2070, en lugar de quedarse en el 45% de dicho promedio con las políticas actuales. Esto significa que Perú podría acelerar la convergencia por dos décadas (Gráfico 1).

Reconstruir el espacio fiscal en un contexto de menor crecimiento

Se proyecta que el crecimiento del PIB se desacelere a 2,8% en 2025 y 2,6% en 2026 (Tabla 1), con riesgos sesgados a la baja. Se espera que la inflación se mantenga cercana a la meta del 2% del Banco Central. En términos generales, el banco central mantiene una orientación monetaria neutral, que es adecuada, y debe mantener esta posición cautelosa y dependiente de la información. Si bien la consolidación fiscal se ha reanudado, se requiere una mayor prudencia fiscal para cumplir con la regla fiscal y salvaguardar el sólido marco macroeconómico. A mediano plazo, preservar la sostenibilidad de la deuda exige un compromiso claro con una gestión fiscal prudente, mejorar la eficiencia del gasto público y elevar los ingresos tributarios para crear espacio fiscal destinado a infraestructura, protección social y la transición climática.

La economía se ralentizará tras repuntar en 2024. La incertidumbre global y doméstica mantendrá el crecimiento moderado al debilitar la confianza empresarial y del consumidor. El impulso del gobierno para acelerar las Asociaciones Público-Privadas (APP), junto con la agilización de permisos y la baja inflación, compensarán parcialmente los efectos de la incertidumbre al respaldar la inversión y el consumo privados. El gasto público se moderará a medida que se retome la consolidación fiscal. Se prevé que el crecimiento de las exportaciones disminuya por la menor demanda global y la imposición de nuevos aranceles de EE.UU. sobre exportaciones peruanas.

Los riesgos están sesgados a la baja. El endurecimiento de las condiciones financieras globales y la elevada incertidumbre han incrementado los riesgos negativos para el crecimiento, en particular a través de una menor inversión y demanda externa. Una desaceleración más fuerte de lo esperado en los principales socios comerciales, China y Estados Unidos, y menores precios

del cobre lastrarían sobre la economía del país que se basa en exportaciones, reduciendo ingresos fiscales e inversión. La incertidumbre política doméstica de cara a las elecciones generales de 2026 podría afectar aún más la inversión y la actividad económica, mientras que el aumento del crimen y la inseguridad podrían erosionar la confianza y detonar conflictos sociales. Los eventos climáticos extremos cada vez más frecuentes también representan riesgos, con posibles daños a las infraestructuras y la agricultura.

La política monetaria mantiene una posición aproximadamente neutral, lo que es apropiado, con expectativas de inflación bien ancladas. La inflación se mantiene dentro del rango meta de 1-3% del banco central desde inicios de 2024. Sin embargo, se requiere mantener cautela, ya que choques externos o climáticos, o una demanda interna más débil, podrían desviar la inflación de su objetivo en cualquier dirección.

Tabla 1. El crecimiento económico será moderado

	2024	2025	2026
PIB real (Variación anual, %)	3,3	2,8	2,6
Tasa de desempleo (% de fuerza laboral)	5,6	5,4	5,2
Inflación general (Variación anual promedio, %)	2,4	1,7	2,1
Balance fiscal (% de PIB)	-3,5	-2,5	-2,2

Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas.

La posición fiscal de Perú se deterioró en 2024, con un déficit que aumentó a 3,5% del PIB. Este fue el segundo incumplimiento consecutivo de las metas de déficit

bajo la regla fiscal (Gráfico 2). El marco fiscal de mediano plazo establece un techo de déficit de 1% del PIB, que no se ha cumplido desde 2014, con objetivos

transitorios para orientar la convergencia que se revisan con frecuencia. Tras el fuerte aumento del déficit en 2020 por la pandemia, se produjo una consolidación gradual en 2021-2022, pero el desempeño fiscal volvió a deteriorarse en 2023, cuando los ingresos cayeron con la contracción económica y el gasto aumentó para enfrentar choques climáticos y conflictos sociales. En 2024, presiones salariales, apoyos repetidos a Petroperú y nuevas medidas de gasto sin ingresos adecuados debilitaron aún más la postura fiscal.

El gobierno prevé una consolidación gradual a mediano plazo para realinear el déficit con las reglas fiscales, pero las nuevas medidas de gasto y la erosión de la base tributaria sin medidas compensatorias afectan la credibilidad y viabilidad de la estrategia, y amenazan la sostenibilidad fiscal. Cumplir las metas fiscales en 2025 y 2026 requerirá medidas adicionales por alrededor de 0,4% del PIB, pese a mayores ingresos derivados de altos precios de metales. Esto podría lograrse mediante un mayor control de la planilla pública y la eliminación gradual de subsidios ineficientes al diésel y de gastos tributarios. Un compromiso más firme con la disciplina fiscal es necesario para proteger la reputación de Perú en la gestión macroeconómica, garantizar la sostenibilidad fiscal y evitar mayores costos de financiamiento y la pérdida del grado de inversión.

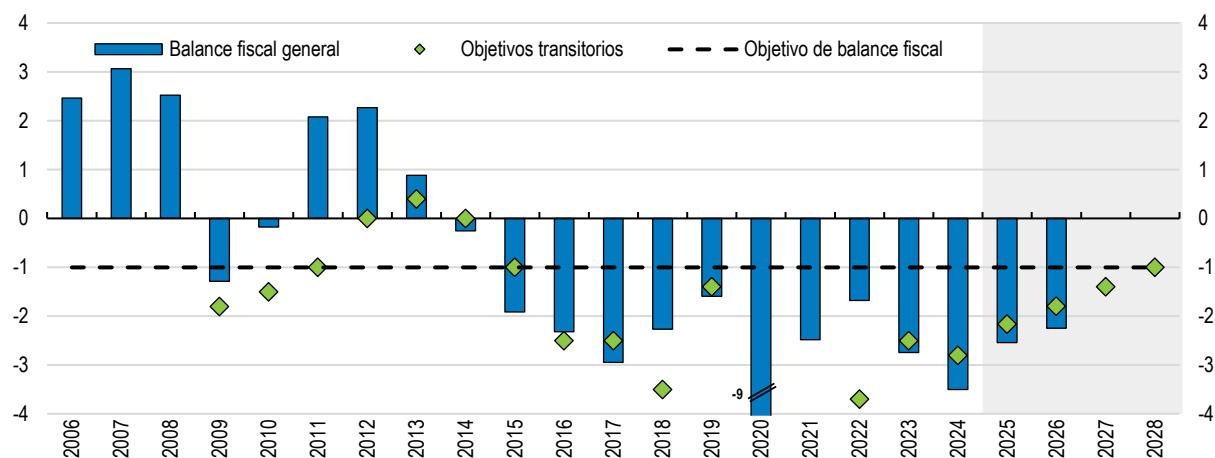
El sistema tributario peruano requiere una reforma profunda para recaudar más ingresos que financien las necesidades sociales, de infraestructura y de adaptación y mitigación climática, y a la vez asegurar la sostenibilidad fiscal. La recaudación tributaria fue de 17% del PIB en 2024, según la OCDE, muy por debajo de los promedios regionales y de la OCDE, debido a alta evasión, informalidad, excesiva dependencia de impuestos indirectos y una base estrecha. A corto plazo, los esfuerzos deben centrarse en fortalecer la

administración tributaria y reducir gastos tributarios ineficientes. Simplificar el sistema del impuesto corporativo, unificando los régimenes de pequeñas y medianas empresas, también reduciría la evasión, fomentaría la formalización y elevaría la productividad. A mediano plazo, ampliar la base del impuesto a la renta de las personas y a la vez reducir las contribuciones sociales de los trabajadores de bajos ingresos mejoraría la recaudación y fortalecería los incentivos a la formalización. El incremento de la recaudación a través de los impuestos a la propiedad, selectivos y ambientales diversificaría la recaudación y haría el sistema más eficiente y equitativo. Esto debe acompañarse de reformas que impulsen el crecimiento de largo plazo, reforzando la sostenibilidad fiscal en el tiempo.

Debilidades en la planificación presupuestaria, la gestión de la inversión y contratación públicas y la gobernanza subnacional reducen la eficiencia del gasto público. Reducir las modificaciones presupuestarias durante el año y fortalecer la planificación multianual mejorarían la calidad del gasto. Priorizar la inversión sustentada en análisis costo-beneficio estandarizados es fundamental para aumentar el impacto de la inversión pública. La corrupción sigue siendo un obstáculo mayor para el progreso económico y social del país, al debilitar la eficacia del gobierno, distorsionar el gasto público y fomentar la criminalidad organizada. Es necesario reforzar la aplicación de las medidas anticorrupción y establecer un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia para aplicar plenamente las políticas de integridad y reforzar la coordinación entre las instituciones encargadas de velar por su cumplimiento. Implementar la reforma del servicio civil y fortalecer la independencia del sistema judicial también son pasos necesarios para combatir la corrupción.

Gráfico 2. Se ha deteriorado la disciplina fiscal

Balance fiscal del sector público no financiero, % del PIB



Nota: El área sombreada representa pronósticos. Las reglas fiscales se suspendieron en 2020 y 2021. Durante 2024 se revisaron los objetivos.

Fuente: MEF; Perspectivas económicas de la OCDE.

StatLink <https://stat.link/uh4o5i>

Apoyar el acceso de las pymes al financiamiento para impulsar la inversión y el crecimiento

El limitado acceso al financiamiento está frenando la inversión, la productividad y la transición hacia una economía más resiliente e inclusiva. La penetración del crédito sigue siendo baja y los mercados de capitales, poco desarrollados, no ofrecen alternativas de financiamiento. Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (MIPYME), que representan al 99,4% de las empresas, tienen dificultades para acceder a créditos asequibles (Gráfico 3) y se enfrentan a unas elevadas tasas de interés, exigencias de colateral y pocas alternativas de financiamiento, incluso cuando son formales. La mayoría de las empresas está excluida del crédito formal por operar en la informalidad. En conjunto, esta situación limita la capacidad de las firmas para invertir y crecer. Las reformas deben centrarse en reducir los costos de financiamiento, desarrollar fuentes alternativas adaptadas a las necesidades de MIPYME tanto formales como informales y profundizar los mercados de capital.

Ampliar el acceso al financiamiento más allá de los préstamos tradicionales fortalecería el rol de las pequeñas empresas como generadoras de empleo de calidad y aumentaría su aporte a la innovación, la productividad y la transición verde. Las firmas informales —a menudo no registradas y sin historial crediticio— quedan excluidas del crédito formal y dependen de prestamistas informales o microfinancieras. Las MIPYME enfrentan tasas de interés elevadas, exigencias de garantías y escasas opciones de financiamiento. Mejorar el acceso al crédito a tasas asequibles requiere reducir los costos de intermediación financiera. La evaluación del riesgo crediticio puede mejorar con nuevas tecnologías que aprovechen información sistemática sobre históricos financieros compartida mediante los canales de banca abierta (open banking). Las garantías de créditos

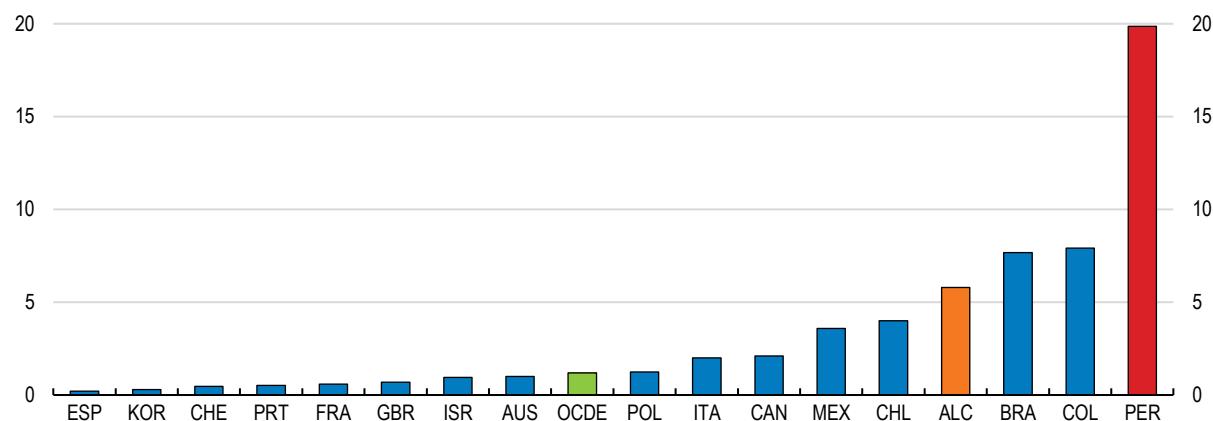
pueden reducir las primas de riesgo ayudando a micro y pequeñas empresas a construir historial crediticio, pero deben focalizarse en sectores prioritarios para ser costo-efectivos y limitar el riesgo moral. Reducir cargas administrativas y promover alternativas a los préstamos bancarios —como factoring, arrendamiento financiero (leasing), las compras a plazo o el financiamiento participativo (crowdfunding)—, además de facilitar la entrada de nuevos actores como fintechs, ampliaría la oferta de financiamiento a tasas más competitivas. Estas medidas también beneficiarían a las empresas informales al fortalecer los incentivos para formalizarse y mejorar su acceso a crédito más asequible, pero deben formar parte de una estrategia más amplia para combatir la informalidad e impulsar la productividad.

La profundización de los mercados de capital complementaría al crédito formal y ampliaría el acceso a financiamiento de largo plazo para infraestructura, innovación e inversiones climáticas. La baja liquidez sigue siendo una restricción importante, causada por una base de inversionistas reducida y pocos instrumentos transables. Apoyar a empresas pequeñas y medianas dinámicas con alto potencial de crecimiento mediante un programa de preparación empresarial

para cumplir con estándares de reporte y gobernanza facilitaría su ingreso al mercado, aumentaría la oferta de activos transables y ayudaría a liberar mayor liquidez. Un fortalecimiento institucional de la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV) y mejores mecanismos formales de coordinación entre los reguladores financieros mejorarían la capacidad de modernizar la supervisión y aplicar regulaciones de manera efectiva.

Gráfico 3. El elevado costo del crédito limita el crecimiento de las empresas más pequeñas

Diferencial de tasas de interés entre préstamos a pymes y a grandes empresas, tasas nominales, puntos porcentuales, 2022



Nota: ALC es el promedio simple de Brasil, Chile, Colombia y México. Pymes incluye a las microempresas.

Fuente: OCDE, Financiamiento de PYMES y Emprendedores 2024.

StatLink <https://stat.link/r7n0ks>

Promover la movilidad social intergeneracional para aprovechar el capital humano

Liberar todo el potencial de Perú requiere dar a todos una oportunidad justa de progresar, sin importar su origen. Cada vez más jóvenes alcanzan niveles de educación más altos que sus padres, pero los resultados educativos y el acceso a empleos formales de alta calidad siguen dependiendo, en gran medida, de su origen socioeconómico (Gráfico 4). Para que la educación genere mejores resultados, es necesario impulsar el acceso a una educación de calidad desde la primera infancia, reforzar la transición de la escuela al trabajo, reducir las desigualdades de género en el mercado laboral y mejorar el acceso al empleo formal.

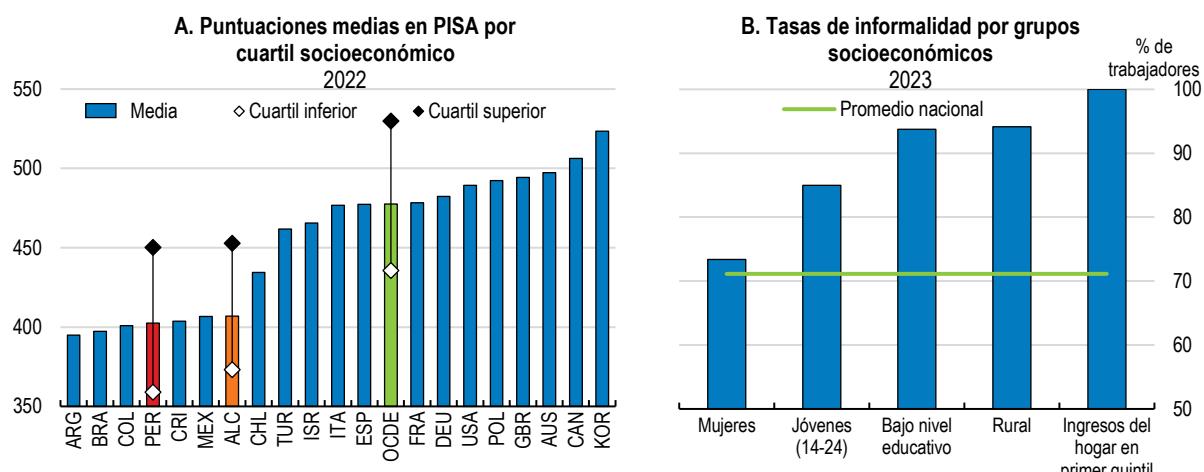
Ampliar gradualmente el acceso a una educación de primera infancia y cuidado infantil de alta calidad tendría efectos positivos en los resultados educativos futuros de los más jóvenes. Esto sería especialmente beneficioso para los niños de entornos desfavorecidos, que son más propensos a encontrarse en entornos de aprendizaje infantil de baja calidad. También contribuiría a reducir las desigualdades de género, al aliviar la carga de las mujeres en los cuidados familiares y permitir una mayor participación en empleos formales y mejor remunerados. En primaria y

secundaria, los esfuerzos deben centrarse en mejorar la calidad de la enseñanza y las infraestructuras escolares, además de atender las disparidades urbano-rurales y las altas tasas de deserción. Ampliar la cobertura y beneficios de los programas de transferencias condicionadas vinculadas a la asistencia escolar puede ayudar a mantener a los estudiantes en la escuela y asegurar que la educación se traduzca en mejores oportunidades laborales.

Muchos jóvenes, especialmente mujeres y aquellos en zonas rurales, enfrentan dificultades para insertarse en el empleo formal, con altas tasas de jóvenes que no estudian ni trabajan (NINI) y con la informalidad limitando sus perspectivas. Incrementar la matrícula en la educación y formación técnica y profesional (EFTP) es fundamental para mejorar las oportunidades laborales y romper ciclos de desventaja. Establecer un marco unificado de EFTP debería ser una prioridad para mejorar la calidad y la supervisión. Fortalecer las trayectorias dentro del sistema, ampliar la oferta de formación flexible, digital y modular, y expandir la certificación de competencias y el reconocimiento de aprendizajes previos ayudaría a que más jóvenes, en especial de contextos vulnerables, obtengan calificaciones relevantes y accedan a empleos formales. Una mayor participación de los empleadores en el diseño curricular y la promoción del aprendizaje en el trabajo facilitaría la alineación de habilidades con las necesidades del mercado laboral.

El acceso desigual y limitado al empleo formal, especialmente entre mujeres y poblaciones rurales, restringe la movilidad social. Es necesario adoptar una estrategia integral que aborde los factores que impulsan la informalidad. Sustituir el actual sistema de contribuciones sociales, donde las tasas varían según el tamaño de la empresa, por una estructura progresiva basada en los ingresos de los trabajadores —con tasas menores para trabajadores de bajos ingresos— fortalecería los incentivos a la formalización y al crecimiento empresarial, eliminaría desincentivos asociados al tamaño y sería fiscalmente neutra. Abordar la informalidad también ayudaría a reducir brechas de género, dado que las mujeres están sobrerepresentadas en empleos informales y de bajos salarios. Reforzar la fiscalización laboral y tributaria, reducir los costos de creación de empresas formales y apoyar el desarrollo de competencias y la productividad empresarial ampliaría las oportunidades de acceso a empleos formales.

Gráfico 4. El origen socioeconómico determina en gran medida los resultados educativos y la informalidad



Nota: ALC es el promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Se entiende por bajo nivel de educación el haber completado la educación primaria o menos. La informalidad se define como aquellas personas que trabajan en unidades informales o en unidades formales pero sin cotizar a sus pensiones o como trabajadores familiares no remunerados.

Fuente: OCDE, base de datos de PISA 2022; INEI, base de datos SIMS del BID.

StatLink <https://stat.link/xj670s>

Promover la transición verde

Perú es altamente vulnerable al cambio climático. Reforzar la resiliencia y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero requiere una profunda transformación de la economía. Para cumplir los compromisos de descarbonización de Perú es necesario adoptar tres pilares principales: detener y luego revertir la deforestación en la Amazonía, descarbonizar el transporte y cuaduplicar la capacidad de generación eléctrica del país con recursos

renovables. Una mejor implementación de los planes y políticas de adaptación, incluyendo su integración entre sectores y niveles de gobierno, es clave para fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad.

Perú ha asumido compromisos ambiciosos para reducir emisiones y fortalecer la resiliencia frente al cambio climático, pero estos deben reflejarse de manera más clara en los planes y políticas sectoriales y subnacionales para asegurar su implementación. Esto requiere establecer metas operativas claras por sector, mejores mecanismos de coordinación horizontal y vertical con foco en la ejecución de planes, políticas y objetivos climáticos, fortalecer la capacidad institucional y administrativa, y haciendo uso de un conjunto más amplio de instrumentos climáticos disponibles.

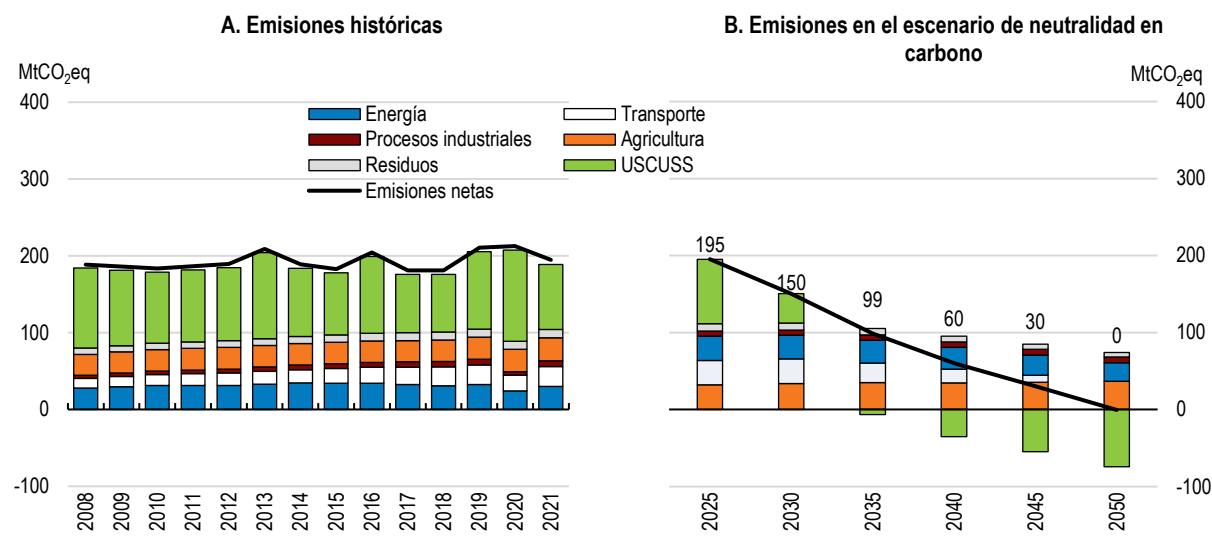
La experiencia reciente con fuertes lluvias y desastres naturales evidencia la necesidad de reforzar la capacidad de adaptación. El aumento de las temperaturas del mar, los cambios en los patrones de lluvia, las inundaciones y el retroceso glaciar amenazan la habitabilidad, las infraestructuras y el sector agrícola en varias regiones del país. Para poder dar una respuesta adecuada a estos desastres de rápida aparición requiere fortalecer el marco de gestión del riesgo de desastres, los sistemas de alerta temprana y las políticas de adaptación. Para fomentar la resiliencia en las regiones más afectadas, es necesario además integrar las medidas de adaptación en la planificación del uso del suelo y de las infraestructuras, así como en la inversión pública.

Detener la deforestación en la Amazonía es el componente más importante de la ruta para cumplir

las metas de descarbonización de Perú (Gráfico 5). La deforestación contribuye al 50% de las emisiones actuales y está motivada por la expansión de la frontera agrícola y por las prácticas informales e ilegales de tala, minería y producción de coca. Para abordar estas causas es necesario adoptar una estrategia integral que implique una mejor coordinación entre las entidades públicas y una aplicación más estricta de la ley, unos derechos de propiedad más sólidos mediante mecanismos más sencillos de titulación de tierras y un catastro moderno, un aumento de los incentivos económicos —incluidos los destinados a la reforestación— y un mayor empoderamiento de las comunidades para que sean guardianas efectivas de sus bosques.

Reducir las emisiones procedentes de los combustibles fósiles y transitar hacia un transporte libre de emisiones requiere una expansión masiva de la capacidad eléctrica proveniente de energías renovables. Una reforma reciente de la legislación energética eliminó desventajas regulatorias que habían frenado por años el desarrollo de proyectos eólicos y solares. La rápida implementación de esta reforma y de una estrategia energética que priorice la generación renovable, junto con señales de precios predecibles mediante la aplicación gradual de un impuesto al carbono y un sistema de comercio de emisiones, y la rápida ejecución de la cartera acumulada de proyectos renovables, deben ser una prioridad.

Gráfico 5. Perú debe reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, sobre todo de la deforestación, para cumplir sus objetivos climáticos



Nota: USCUSS significa uso del suelo, cambio de uso del suelo, y silvicultura.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre medio ambiente; IDB (2021), Costos y Beneficios de la carbono-neutralidad en Perú: Un análisis robusto.

StatLink <https://stat.link/ozk0ms>

PRINCIPALES HALLAZGOS	PRINCIPALES RECOMENDACIONES
<p>Mejorar el marco macroeconómico</p> <p>La informalidad afecta a más del 70% de los trabajadores y sigue siendo un obstáculo importante para el crecimiento sostenible. Limita el acceso a la protección social, reduce la productividad y los ingresos tributarios, y refleja problemas estructurales más profundos, como la debilidad de las instituciones, el deficiente diseño del sistema tributario y las desigualdades existentes en materia de educación y competencias.</p>	<p>Establecer una estrategia integral para fomentar la formalización, que incluya la reducción de los costos laborales no salariales, especialmente para los trabajadores con bajos ingresos, la mejora de las competencias, una aplicación más firme de la ley, la simplificación de la regulación laboral y empresarial, y una gobernanza más eficaz y transparente.</p>
<p>La inflación se ha moderado y actualmente se encuentra dentro del rango objetivo del banco central (del 1% al 3%), pero sigue expuesta a los riesgos derivados de la inestabilidad política doméstica y la incertidumbre económica global.</p>	<p>Mantener una política monetaria cautelosa, que se base en los datos y sea aproximadamente neutral.</p>
<p>La situación fiscal de Perú se ha deteriorado tras la pandemia, con unos persistentes déficits fiscales y tras haber incumplido por segundo año consecutivo la regla fiscal en 2024. Será complicado cumplir los objetivos fiscales durante 2025 y 2026, en un contexto de aumento del gasto y de erosión de la base tributaria.</p>	<p>Reforzar el cumplimiento de la regla fiscal mediante una senda creíble de consolidación enfocada en contener el gasto, en particular la planilla pública, eliminar gradualmente subsidios inefficientes y reducir los gastos tributarios, para garantizar la convergencia de la deuda hacia la meta.</p>
<p>La presión tributaria se mantiene baja (17% del PIB), debido a la evasión generalizada, a la informalidad y a una limitada base tributaria, con unas pérdidas de ingresos que superaron el 10% del PIB en 2023 y unos gastos tributarios del 2,2% del PIB en 2024. La coexistencia de múltiples regímenes para las mypes en el impuesto a la renta corporativa fomenta el arbitraje fiscal e incentiva a las firmas a permanecer pequeñas e informales.</p>	<p>Movilizar ingresos fiscales adicionales reforzando la administración tributaria, reduciendo los gastos tributarios y simplificando los regímenes del impuesto corporativo para pequeñas empresas.</p>
<p>Las deficiencias en la planificación presupuestaria, la gestión de la inversión y la contratación públicas, así como en la gobernanza subnacional, socavan la eficacia del gasto público y limitan los avances en materia social e de infraestructuras a pesar de un nivel de inversión pública relativamente alto. Hasta el 40% de la inversión pública podría utilizarse de manera más eficiente.</p>	<p>Mejorar la eficiencia del gasto fortaleciendo la planificación y ejecución presupuestaria, optimizando la selección de proyectos mediante análisis estandarizados de costo-beneficio y reformando las transferencias subnacionales para alinear mejores los recursos con las necesidades y el desempeño.</p>
<p>La corrupción sigue siendo un obstáculo importante, con un costo estimado del 2,4% del PIB anual, debilitando la prestación de servicios, la confianza en las instituciones y la eficacia del gasto público, especialmente a nivel subnacional. Pese a políticas anticorrupción sólidas, la débil aplicación de la ley, la supervisión fragmentada y la limitada capacidad judicial frenan los avances.</p>	<p>Establecer un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia y avanzar en reformas complementarias en materia de justicia, servicio civil y supervisión del sector público para fortalecer la lucha contra la corrupción en todos los niveles de gobierno.</p>
Respaldar el acceso de las mipymes a un financiamiento asequible	
<p>Las MIPYME se enfrentan a unos elevados costos de financiamiento por las dificultades existentes para evaluar su riesgo crediticio, debido al alto nivel de informalidad, a la falta de historiales crediticios, a los altos costos de transacción y a la escasez de garantías. La banca abierta, que permite compartir datos de forma segura entre las instituciones financieras, está parcialmente implementada.</p>	<p>Ampliar los esquemas de garantías públicas de crédito y acelerar la implementación de la banca abierta para fortalecer la disponibilidad y calidad de la información que permita mejorar la evaluación de riesgos.</p>
<p>La Superintendencia del Mercado de Valores (SMV) carece de capacidad institucional y autonomía operativa suficientes, lo que limita su efectividad. La coordinación con otros reguladores financieros es efectiva, pero en gran medida informal.</p>	<p>Fortalecer la capacidad del regulador de valores (SMV) y formalizar la coordinación con la Superintendencia de Banca, Seguros, y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) y el banco central para garantizar una supervisión eficaz del mercado y una aplicación coherente de las políticas.</p>
Mejorar la igualdad de oportunidades para romper las trampas intergeneracionales	
<p>La baja cobertura y limitadas prestaciones del programa de transferencias monetarias condicionadas "Juntos" limitan su impacto en la reducción de la pobreza y la deserción escolar.</p>	<p>Ampliar la cobertura del programa de transferencias monetarias condicionadas "Juntos", vinculándolo a la asistencia escolar.</p>
<p>La educación y formación técnica y profesional (EFTP) sigue estando infrautilizada en Perú, con solo un 2% de los jóvenes de entre 15 y 24 años matriculados. El sistema está fragmentado, carece de trayectorias claras—tanto dentro de la EFP como el posterior acceso a la educación superior— y presenta asimetrías en la calidad, lo que limita su potencial para apoyar el desarrollo de competencias y la movilidad social.</p>	<p>Establecer un marco de gobernanza coordinado, coherente y sistemático para la EFTP, que aplique estándares de calidad uniformes y una firme supervisión regulatoria, y definir trayectorias claras hacia la educación superior.</p>
<p>Las persistentes brechas de género en la participación laboral —impulsadas por responsabilidades de cuidado desiguales y acceso limitado a empleos formales— dificultan que las mujeres transformen la educación en movilidad social.</p>	<p>Ampliar gradualmente los servicios de educación de primera infancia y de cuidado de adultos mayores que sean accesibles, asequibles y de alta calidad, dando prioridad a las poblaciones vulnerables, las zonas desfavorecidas y a niños menores de tres años.</p>
Promover la transición verde	
<p>La Ley Marco sobre Cambio Climático y los planes nacionales de adaptación y mitigación a menudo no se reflejan en las políticas y planes sectoriales o subnacionales.</p>	<p>Fortalecer los mecanismos de coordinación horizontal y vertical y la capacidad institucional y administrativa, y garantizar que los planes y políticas climáticas se integren sistemáticamente en la planificación sectorial y subnacional y en las decisiones de inversión.</p>

<p>Perú es altamente vulnerable al cambio climático, sobre todo a los riesgos relacionados con el agua, incluyendo el aumento de la temperatura del mar, cambios en los patrones de lluvia, inundaciones y retroceso glaciar.</p>	<p>Fortalecer el marco de gestión del riesgo de desastres y sus vínculos con el Plan Nacional de Adaptación mediante la ampliación de los sistemas de alerta temprana, la mejora de la articulación con las comunidades y el desarrollo de la capacidad técnica local.</p>
<p>La deforestación de la selva amazónica es una fuente importante de emisiones de GEI, impulsada por la expansión de la frontera agrícola y de tala y minería informales e ilegales.</p>	<p>Elaborar e implementar una estrategia nacional para reducir la deforestación, que incluya una mejor coordinación entre instituciones, el desarrollo de capacidades, una mejor aplicación de la ley, el fortalecimiento de los derechos de propiedad de las tierras forestales e incentivos económicos para la preservación de los bosques y la participación de las comunidades.</p>
<p>Apenas un 5% de la producción total de energía proviene de fuentes eólicas y solares, pese a su alto potencial. La legislación energética vigente hasta diciembre de 2024 desincentivaba las energías renovables al exigir disponibilidad continua de potencia.</p>	<p>Acelerar la ejecución de la reforma de la legislación energética, garantizando una regulación secundaria (reglamento) claras e incentivos que permitan el acceso de las energías renovables a la red.</p>
<p>Las necesidades de financiamiento para la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos son importantes pero no existen un plan de inversión ni una estrategia de financiamiento integrales.</p>	<p>Llevar a cabo una evaluación exhaustiva de las necesidades de inversión para mitigación y adaptación y elaborar una estrategia de financiamiento integral, que incluya a los fondos climáticos internacionales y los mercados privados de capital.</p>



1

Lograr un crecimiento sólido y salvaguardar la sostenibilidad fiscal

Paula Garda, OECD

El crecimiento anual del PIB real se situó en promedio en el 2,2% del PIB entre 2016 y 2024, uno de los más rápidos de América Latina. La inflación está bien anclada dentro de la banda objetivo del banco central, lo que refleja una sólida credibilidad institucional. Se prevé que el crecimiento siga siendo moderado debido a la incertidumbre mundial y nacional, así como a los persistentes retos estructurales: bajo crecimiento potencial, estancamiento de la productividad, elevado nivel de informalidad y debilidad de la inversión privada. La disciplina fiscal se ha debilitado, con repetidos incumplimientos de las reglas fiscales, medidas que han aumentado el gasto sin un financiamiento adecuado y nuevos gastos tributarios que erosionan la base tributaria. Es necesario que se adopten reformas estructurales para combatir la informalidad, impulsar los ingresos tributarios, mejorar la eficiencia del gasto y fortalecer el marco macro fiscal a fin de respaldar el crecimiento a largo plazo y la sostenibilidad fiscal.

1.1. Crecimiento resiliente y estable en un contexto de riesgos cada vez mayores

La economía peruana ha mostrado su resiliencia frente a un contexto de choques nacionales e internacionales. El crecimiento del PIB real se situó en promedio en el 3,7% entre 2008 y 2024, uno de los más altos de América Latina. La inflación se disparó en 2022, pero desde entonces ha vuelto a situarse dentro del rango meta del banco central, lo que refleja la sólida credibilidad de esta institución. El diferencial del índice EMBI (índice de bonos de mercados emergentes) para Perú se mantiene en un nivel relativamente bajo y estable, lo que refleja la percepción de los mercados sobre Perú como un país con riesgo crediticio comparativamente estable entre las economías emergentes, en gran medida gracias a su sólida posición exterior, a una ratio deuda pública/PIB relativamente baja y a un marco creíble de objetivos de inflación.

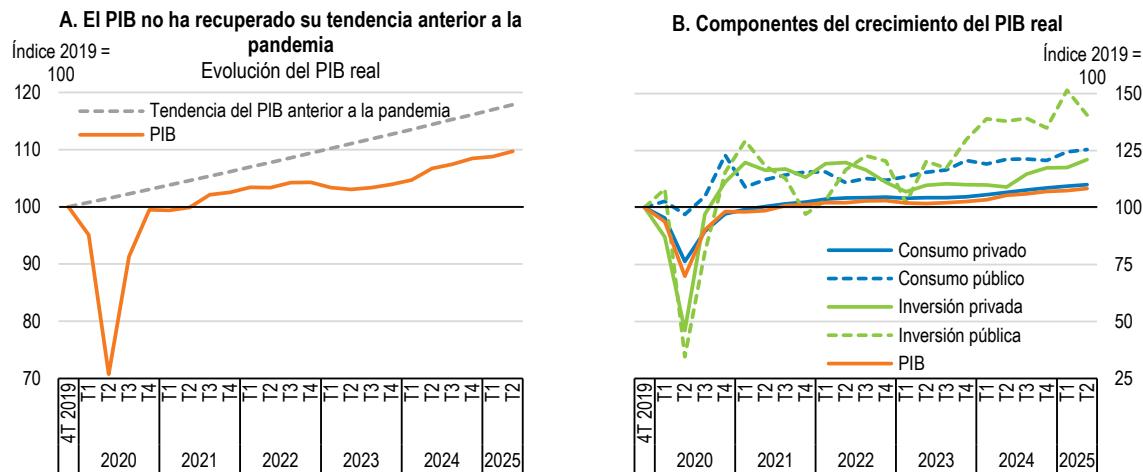
A pesar de estos sólidos resultados, se prevé que el crecimiento siga siendo moderado en los dos próximos años, en un contexto de riesgos macroeconómicos y fiscales en ascenso. El crecimiento potencial de Perú es bajo y ha descendido desde que terminó el periodo de auge de las materias primas, lastrado por la debilidad de la inversión privada, el estancamiento de la productividad, la informalidad generalizada de trabajadores y empresas, la gran brecha en la participación de la mujer en la fuerza laboral —sobre todo en áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas— y la desigual distribución existente en las responsabilidades domésticas y de cuidado no remuneradas. La informalidad sigue siendo un obstáculo importante para el crecimiento y el desarrollo sostenibles: refleja y refuerza la baja productividad, la debilidad de las instituciones, las deficiencias en el diseño del sistema tributario, la pesada carga regulatoria y las desigualdades existentes en materia de educación y habilidades. También socava los incentivos de las empresas a la hora de invertir e innovar, erosiona los ingresos fiscales y limita la prestación de servicios públicos, lo que debilita la confianza en el Gobierno. El deterioro de la situación fiscal y los repetidos incumplimientos de las reglas fiscales constituyen un riesgo de minar la confianza de los inversores, lo que podría aumentar los costos de financiamiento y empeorar las perspectivas de la deuda. Cada vez resulta más complicado garantizar la sostenibilidad fiscal en un contexto de importantes necesidades de gasto social y en infraestructuras. Es necesario reforzar el marco macroeconómico, avanzar en las reformas estructurales y mejorar las instituciones y la capacidad administrativa para diseñar, aplicar y hacer cumplir las reformas a fin de restablecer la sostenibilidad fiscal y reactivar el crecimiento a largo plazo.

1.1.1. El crecimiento se recuperó en 2024 impulsado por el gasto público y las favorables condiciones externas

Tras la contracción del 0,4% registrada en 2023, la economía peruana creció un 3,3% en 2024. En 2023 se produjeron una serie de choques —entre ellos protestas sociales y anomalías climáticas— que provocaron una importante desaceleración en la economía, debido sobre todo a una fuerte caída de la inversión privada. La recuperación registrada en 2024 se vio impulsada por el gasto público y la solidez del consumo privado. Desde mayo de 2024, la inflación general ha vuelto a situarse en el rango medio del objetivo de inflación del 2%. La caída de la inflación y el aumento del empleo impulsaron el gasto de los hogares en 2024. La inversión pública experimentó un notable aumento del 14,7% en 2024, lo que refleja tanto la recuperación registrada desde los bajos niveles de 2023 como el impulso temporal asociado a los esfuerzos de reconstrucción tras las anomalías climáticas de 2023, así como la mejora de la ejecución presupuestaria en todos los niveles de gobierno. El aumento de la masa salarial del sector público respaldó el gasto corriente. La mejora de la confianza empresarial y la gradual relajación monetaria dieron lugar a una moderada recuperación de la inversión privada. La normalización de las condiciones meteorológicas benefició a la pesca y la agricultura, lo que mejoró la producción y las exportaciones de estos sectores. Los elevados precios mundiales del oro y el cobre impulsaron las exportaciones mineras. Las importaciones reales aumentaron en 2024, respaldadas por el aumento del consumo privado y la inversión pública. En el último trimestre de 2024, el crecimiento del PIB se aceleró hasta situarse en el 4,2% interanual. Este impulso se ha mantenido hasta principios de 2025, con un crecimiento del PIB del 3,4% interanual en el primer semestre de 2025. A pesar de esta evolución positiva, la actividad económica sigue estando muy por debajo del nivel que habría alcanzado si hubiera seguido la tendencia anterior a la pandemia (Gráfico 1.1).

A pesar de las recientes mejoras, la incertidumbre sobre la política económica y la debilidad de los marcos de políticas frenan la inversión. Los niveles de inversión total —como porcentaje del PIB— disminuyeron en 2023 y 2024, continuando una tendencia que comenzó hace una década con el fin del auge de las materias primas, debido sobre todo a la debilidad de la inversión privada (Gráfico 1.2, Panel A). La inversión privada comenzó a repuntar en el segundo semestre de 2024, y ganó impulso en la primera mitad del 2025, impulsada por las nuevas asociaciones público-privadas (APP), la mejora de la confianza empresarial y la relajación de las condiciones financieras (Gráfico 1.2, Panel B y C), y un impulso del gobierno por reducir barreras burocráticas. Sin embargo, la incertidumbre sobre la política económica sigue siendo elevada desde la pandemia, a lo que se suma la incertidumbre internacional más reciente (Gráfico 1.2, Panel D). La incertidumbre ya era elevada antes de la pandemia en comparación con la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, debido a una persistente inestabilidad política impulsada por la fragmentación política y los frecuentes cambios en el gobierno y en el congreso, así como a los conflictos sociales en las regiones mineras (IMF, 2024^[1]; World Bank, 2025^[2]). La imprevisibilidad regulatoria, la debilidad del Estado de derecho, la inestabilidad institucional, la corrupción, los prolongados litigios tributario y legales y las deficiencias de las infraestructuras suelen mencionarse como los principales obstáculos para la inversión nacional y extranjera. Además, la debilidad de la capacidad administrativa y la existencia de una carga regulatoria onerosa y desigual a nivel subnacional aumentan los costos de transacción y reducen la previsibilidad en el entorno empresarial. La eficiencia de la inversión pública también sigue siendo motivo de preocupación (como se analiza más adelante), lo que requiere la adopción de reformas para mejorar su calidad.

Gráfico 1.1. La recuperación ha venido impulsada por el gasto público, pero la actividad sigue por debajo de su tendencia anterior a la pandemia



Nota: Todas las series están desestacionalizadas. En el panel A, 2019 hace referencia a los datos anuales. Se entiende por tendencia anterior a la pandemia la tasa promedio de crecimiento trimestral durante 2017–2019.

Fuente: OCDE, base de datos de perspectivas económicas; BCRP.

StatLink <https://stat.link/obdu2e>

El mercado laboral ha mostrado una recuperación más limitada en comparación con la actividad económica en su conjunto. Tras la fuerte desaceleración del empleo registrada en 2023 por la recesión económica, el empleo total apenas creció un 0,8% en 2024 (Gráfico 1.3, Panel A). El desempleo se situó en el 5,9% en el segundo trimestre de 2025, tasa similar al mismo trimestre de 2024, aunque aún por encima de la tasa del 3,6% registrada antes de la pandemia. Las desigualdades entre hombres y mujeres en el desempleo se han ampliado tras la pandemia (Gráfico 1.3, Panel B), y las tasas de participación, sobre todo en las mujeres, siguen por debajo de los niveles previos a la pandemia (Gráfico 1.3, Panel C). Las condiciones del mercado laboral se han deteriorado sobre todo para los jóvenes (de 14 a 24 años): el empleo juvenil cayó con fuerza en 2024 y la moderada recuperación del empleo formal no benefició a los trabajadores más jóvenes. En 2023, la proporción de jóvenes de entre 15 y 29 años que ni trabajaban ni estudiaban ni seguían ningún programa de formación profesional ("ninis") era del 23%, muy por encima del promedio de la OCDE del 13%, según datos de la OCDE. El cierre de escuelas y las interrupciones en la educación a distancia durante la pandemia han impulsado las tasas de abandono escolar, lo que ha provocado

desigualdades de competencias entre los jóvenes que se incorporan al mercado laboral. Como aspecto positivo, los salarios reales aumentaron un 2,7% interanual en 2024, aunque siguen estando por debajo de los niveles anteriores a la pandemia.

La informalidad generalizada y persistente es una característica definitoria del mercado laboral peruano que afectaba al 71% de los trabajadores en 2024, muy por encima del promedio del 44% en los seis países más grandes de América Latina (Gráfico 1.4). Estos niveles de informalidad limitan el acceso a empleos productivos y de alta calidad, a la protección social y al desarrollo de habilidades, y obstaculizan la movilidad social entre generaciones (Capítulo 3). A pesar del incremento del empleo formal —medido por las planillas electrónicas, que aumentaron un 2,7% en 2024 y un 6% interanual en el primer trimestre de 2025—, la informalidad sigue estando muy arraigada, sobre todo en los trabajadores rurales, jóvenes, mujeres y de bajos ingresos (Gráfico 1.3, Panel A). La informalidad proviene de y refuerza una serie de debilidades estructurales, institucionales y de políticas, entre ellas destacan la baja productividad de los trabajadores y las empresas, la débil aplicación de la normativa laboral y tributaria, la limitada capacidad del Estado, la falta de encaje de las competencias disponibles y la elevada carga que suponen los trámites administrativos. En Perú, la elevada informalidad persiste a pesar de las políticas adoptadas para promover la formalización —como menores contribuciones sociales y la simplificación de los regímenes tributarios para las MYPEs— debido a que estas medidas suelen generar incentivos que desalientan el crecimiento empresarial y favorecen la permanencia en la informalidad. Este aspecto se desarrolla con mayor detalle más adelante en el capítulo.

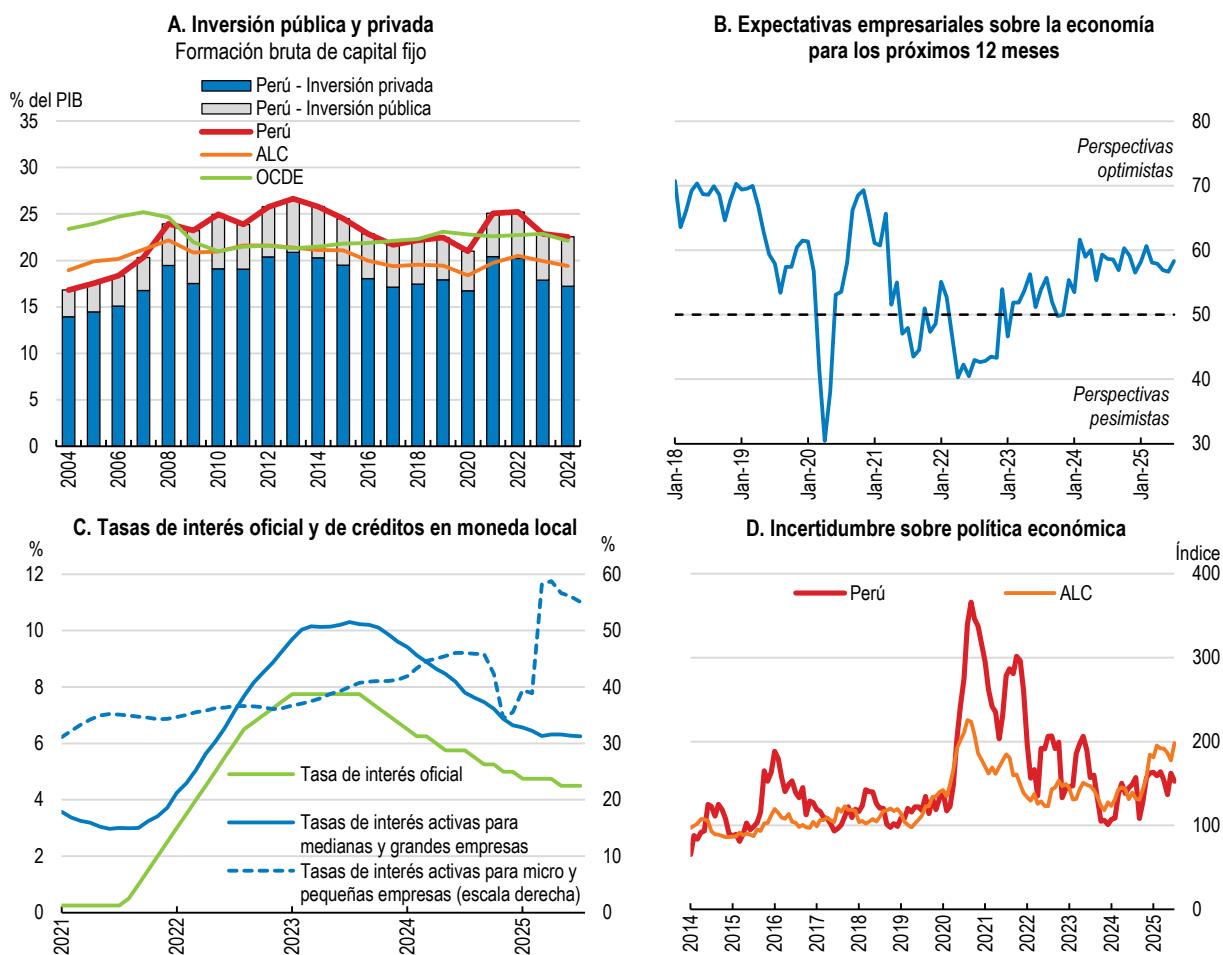
La naturaleza multidimensional de la informalidad exige una estrategia integral para combatirla, tal y como se destaca en el *Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023*. Dicha estrategia debe combinar reformas para adoptar unos sistemas de cotizaciones sociales que se basen en los ingresos por el trabajo —en lugar de en el tamaño de las empresas—, con el fin de reducir los costos laborales no salariales en el caso de los trabajadores con bajos ingresos y evitar los desincentivos para que las empresas crezcan y se formalicen. Asimismo, esta estrategia debe reforzar la educación y las competencias de los trabajadores, el cumplimiento de la ley, simplificar la regulación del mercado laboral y de las empresas, y fortalecer el estado de derecho y la rendición de cuentas a nivel institucional, además de reformar el sistema tributario —sobre todo los regímenes para las empresas más pequeñas— a fin de incentivar la formalización. Perú ha propuesto medidas para abordar la informalidad en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (2024–2030) —entre las que se incluyen la simplificación de los regímenes tributarios y laborales para las pequeñas empresas, la digitalización y el fortalecimiento de las inspecciones laborales y los servicios de empleo— aunque con avances limitados en su implementación.

En 2024, la pobreza disminuyó en Perú hasta situarse en el 27,6% desde el 29% registrado en 2023 —cuando repuntó por la elevada inflación de los alimentos y la recesión económica— pero sigue muy por encima de los niveles del 20% previos a la pandemia. La pobreza rural se sitúa ahora por debajo de los niveles previos a la pandemia, mientras que la pobreza urbana sigue siendo más de 10 puntos porcentuales mayor; sin embargo, la pobreza rural extrema —que se situaba en el 15% en 2024— está por encima de los niveles previos a la pandemia. El aumento de la pobreza urbana se ha concentrado en Lima. La población vulnerable —aquella que se encuentra justo por encima del umbral de la pobreza— se mantiene prácticamente sin cambios, en un 32% en 2024 frente al 33% de 2019, mientras que la clase media se ha reducido del 42% al 37% (Macroconsult, 2025^[3]). Estas tendencias reflejan la persistencia de la informalidad, un desempleo superior a los niveles anteriores a la pandemia y la escasa movilidad social.

El sector externo de Perú brindó un soporte importante a la actividad económica en 2024 gracias al fortalecimiento del comercio y a la entrada de flujos financieros. El superávit de la balanza por cuenta corriente se amplió del 0,3% del PIB en 2023 al 2,2% en 2024 (Gráfico 1.5, Panel A), impulsado por la mejora de los términos de intercambio, el repunte del turismo y el aumento de las remesas. La balanza comercial de bienes alcanzó un superávit récord del 9% del PIB en el cuarto trimestre de 2024, respaldada por los elevados precios de las principales exportaciones, en particular del cobre, el oro y la harina de pescado, que en conjunto representan el 48% del total de las exportaciones (Gráfico 1.5, Panel D). Los términos de intercambio mejoraron de manera considerable en 2024, a medida que las políticas de estímulo de China impulsaron la demanda industrial de materias primas, mientras que la incertidumbre aumentó la demanda mundial de oro como activo refugio. En tanto, el descenso de los precios de petróleo contuvo los costos de las importaciones. Las remesas siguieron creciendo en 2024, impulsadas por la fortaleza de los mercados laborales en Estados Unidos, Chile y España, lo que respaldó el consumo interno. En el ámbito financiero,

las entradas netas de capitales, sobre todo por la inversión extranjera directa (Panel B), mantuvieron su solidez. En el segundo trimestre de 2025, la balanza por cuenta corriente siguió registrando un superávit del 0,9% del PIB. Si bien los términos de intercambio han mantenido niveles históricos, el superávit comercial se ha reducido debido a que las importaciones crecieron con más fuerza que las exportaciones, lo que se vio compensado por las entradas sostenidas de remesas y de inversión extranjera directa. Sin embargo, la base de exportaciones de Perú sigue estando muy concentrada tanto en términos de productos —la minería representa cerca del 60% de las exportaciones de bienes— como de destinos —China absorbe más del 35% del total de las exportaciones— lo que hace que el sector externo sea vulnerable a choques de precios y de demanda global.

Gráfico 1.2. Se recupera la inversión privada, pero sigue limitada por la incertidumbre

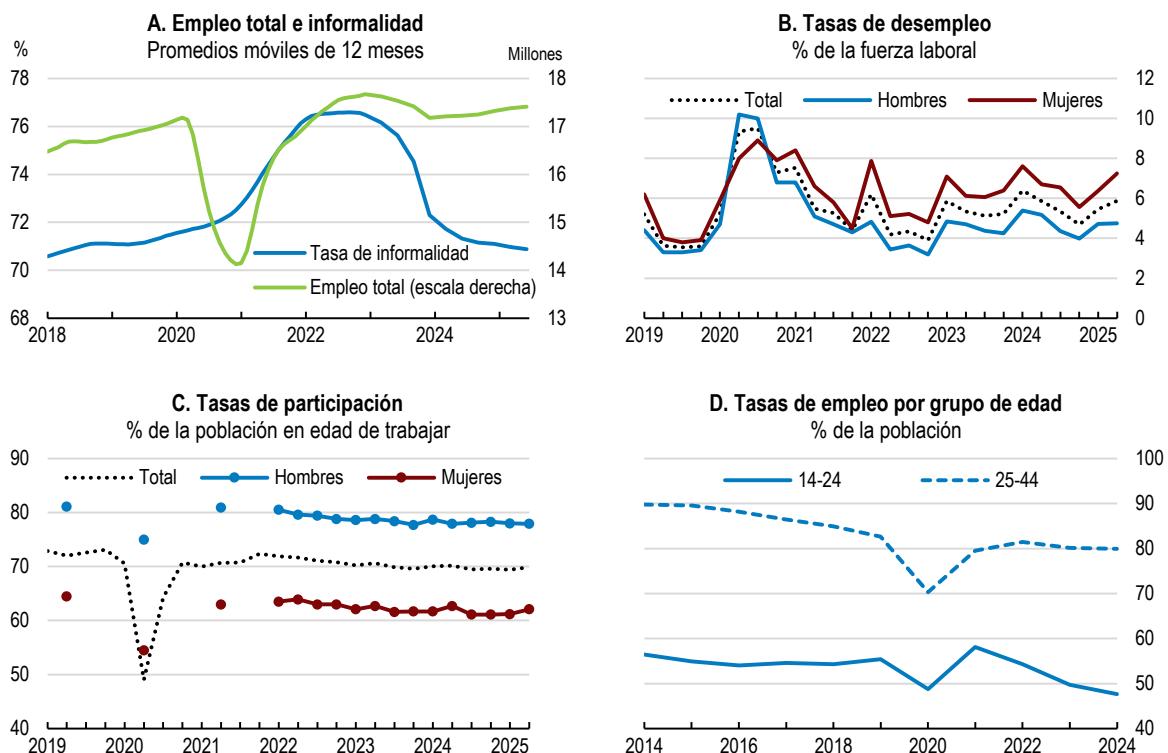


Nota: ALC es el promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Panel D: Los datos representan promedios móviles de seis meses e incorporan la cobertura de la prensa nacional y extranjera.

Fuente: OCDE, base de datos de perspectivas económicas; BCRP; Banco de España.

StatLink  <https://stat.link/2iu70b>

Gráfico 1.3. La recuperación del mercado laboral ha sido lenta y las condiciones laborales del mercado han empeorado para las mujeres y los jóvenes



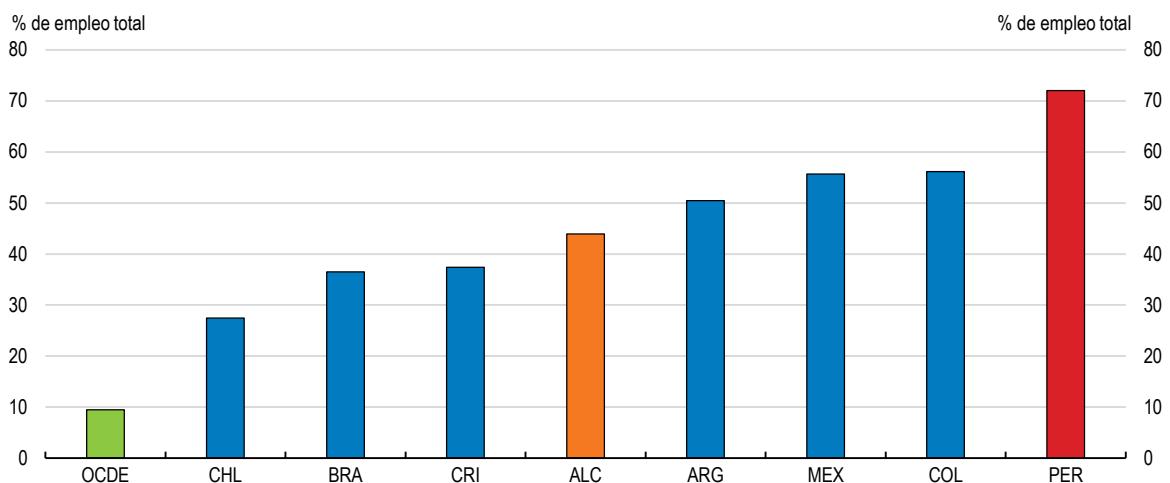
Nota: En el Panel B, los datos hasta 2021 proceden de la Encuesta Nacional de Hogares. A partir de 2022, proceden de la Encuesta Permanente de Empleo Nacional.

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares; INEI, Encuesta Permanente de Empleo Nacional.

StatLink <https://stat.link/7q2a0y>

Gráfico 1.4. La informalidad laboral está muy extendida en Perú

Tasas de empleo informal de 2024 o último año disponible

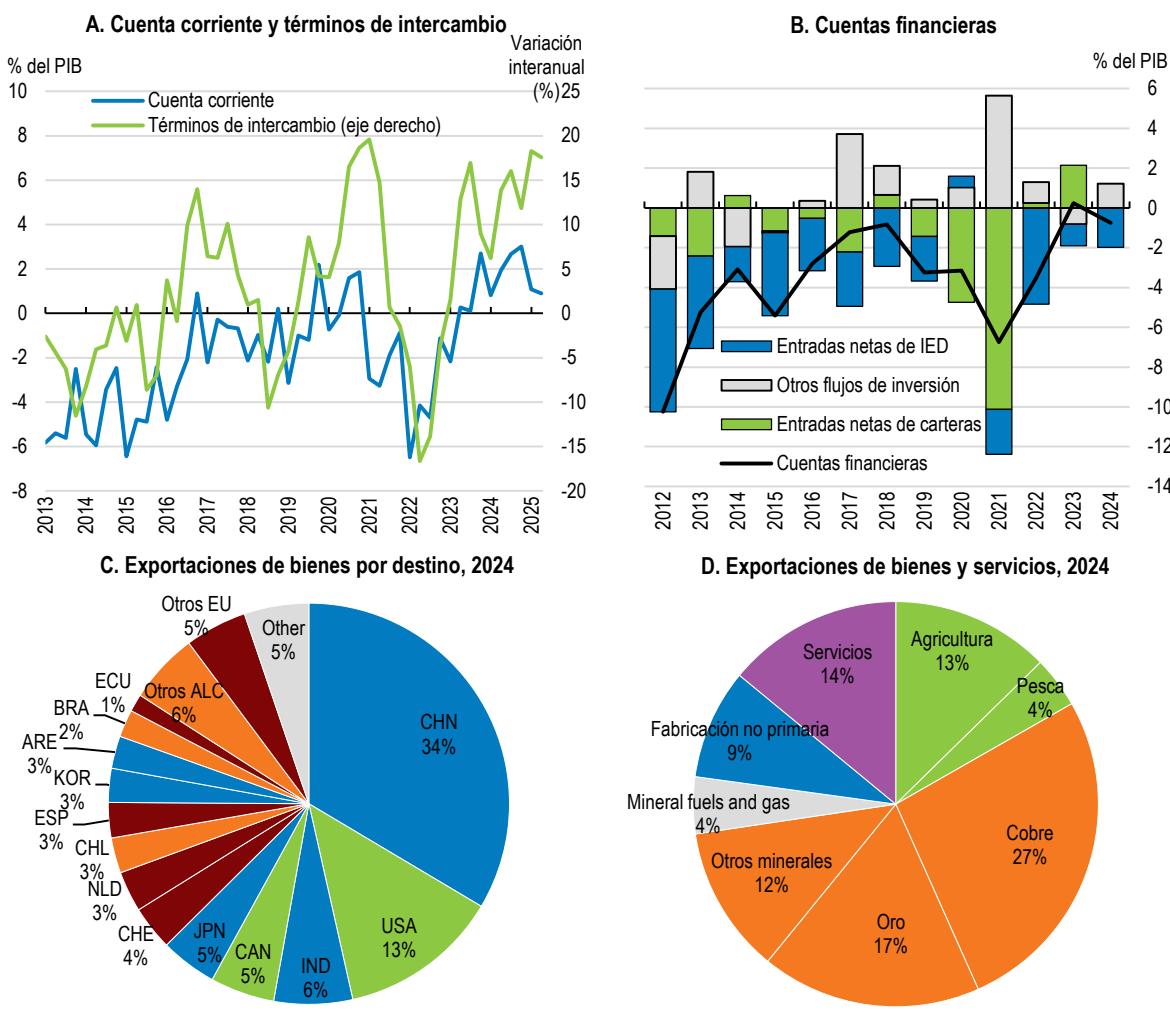


Nota: LAC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México. Se entiende por trabajadores informales los trabajadores por cuenta propia en empresas informales, los que ayudan en los negocios familiares, los miembros de cooperativas informales y los empleados sin contrato formal de trabajo ni protección social, incluidos los trabajadores domésticos.

Fuente: OIT.

StatLink <https://stat.link/wghu9n>

Gráfico 1.5. La mejora de los términos de intercambio fortaleció la balanza en cuenta corriente de Perú



Fuente: BCRP; Naciones Unidas, Comtrade.

StatLink <https://stat.link/pt5oxr>

1.1.2. El crecimiento económico será moderado

Se prevé que el crecimiento del PIB se ralentice hasta el 2,8% en 2025 y hasta el 2,6% en 2026, mientras que la inflación se mantendrá en torno al objetivo del 2% (Tabla 1.1). La incertidumbre global y local mantendrá el crecimiento en niveles moderados, al deteriorar la confianza de las empresas y los consumidores. Las iniciativas gubernamentales para acelerar las APP, junto con la simplificación de la carga regulatoria (Recuadro 1.1) y la baja inflación contrarrestarán en parte estos efectos al impulsar la inversión y el consumo privados. Se espera que el crecimiento del consumo público y de la inversión pública se modere, reflejando así la adopción de una fase de consolidación fiscal. Se prevé que los términos de intercambio de Perú se mantengan en niveles elevados, lo que respaldará su posición exterior. Sin embargo, el crecimiento de las exportaciones se debilitará, reflejando así el impacto directo de los nuevos aranceles estadounidenses sobre los productos peruanos y la ralentización generalizada causada por el debilitamiento del crecimiento global.

Tabla 1.1. El crecimiento económico será moderado

Variación porcentual anual, salvo que se especifique lo contrario, volumen (precios de 2007)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIB a precios de mercado	13,3	2,8	-0,4	3,3	2,8	2,6
Consumo privado	12,5	3,3	0,1	2,7	2,9	2,7
Consumo público	5,5	0,0	3,3	3,5	4,2	1,9
Formación bruta de capital fijo	33,7	0,7	-5,6	5,2	7,4	2,1
Acumulación de existencias ¹	0,0	0,3	-1,0	0,6	0,4	0,3
Demanda interna total	16,1	2,6	-1,8	4,1	4,5	1,3
Exportaciones de bienes y servicios	14,1	4,4	3,8	5,3	9,9	2,4
Importaciones de bienes y servicios	25,2	3,5	-1,7	7,9	10,2	2,1
Exportaciones netas ¹	-2,1	0,4	1,6	-0,8	-1,8	-0,3
Otros indicadores						
Deflactor del PIB	10,0	4,6	6,3	5,1	4,8	2,8
Índice de precios al consumidor (promedio)	4,0	7,9	6,3	2,4	1,7	2,0
Índice de inflación subyacente ² (promedio)	2,2	4,7	4,4	2,9	2,0	2,0
Crecimiento potencial	1,2	1,4	1,6	2,2	2,6	2,6
Brecha de producción (% del PIB)	-1,2	0,2	-1,8	-0,8	-0,5	-0,6
Tasa de desempleo (% de fuerza laboral)	6,2	4,7	5,4	5,6	5,4	5,2
Balanza por cuenta corriente (% del PIB)	-2,3	-4,1	0,3	2,2	1,9	2,3
Balance fiscal público (% de PIB)	-2,5	-1,7	-2,8	-3,5	-2,5	-2,2

1. Contribución a las variaciones del PIB real, cantidad en la primera columna. 2. Índice de precios al consumidor excluida alimentación, servicios públicos regulados y precios de combustibles.

Fuente: OCDE, base de datos de perspectivas económicas basada en datos del INEI. Actualizado en agosto 2025.

Recuadro 1.1. El paquete de medidas desregulatorias del Gobierno para impulsar la inversión

En marzo de 2025, el Gobierno presentó un paquete de medidas desregulatorias ("shock desregulatorio") para agilizar los trámites administrativos, reducir el exceso de regulación y facilitar la inversión. El paquete incluye un total de 402 medidas organizadas en tres pilares: desregulación y calidad regulatoria, simplificación administrativa, y gestión eficiente del sector público y legislativo. Entre las principales medidas figuran las siguientes:

- Eliminación de casi 300 barreras burocráticas del Gobierno nacional declaradas ilegales o irrazonables por el INDECOP —la autoridad nacional de competencia y propiedad intelectual de Perú— con el compromiso de eliminar cualquier barrera futura que el INDECOP pueda identificar y de realizar revisiones trimestrales para identificar y eliminar de manera periódica los obstáculos regulatorios que surjan.
- Incentivos a los gobiernos subnacionales para la normalización de los procedimientos administrativos más importantes y la eliminación de obstáculos burocráticos a nivel subnacional, con el objetivo de eliminar más de 1.800 barreras regulatorias identificadas y desincentivar la creación de futuras trabas.
- Puesta en funcionamiento del Sistema Informativo de Garantías Mobiliarias ya existente para mejorar el acceso de las pymes al crédito.
- Relanzamiento de las mesas redondas de monitoreo de las inversiones dedicadas a supervisar y facilitar la ejecución de los proyectos de inversión. Estos equipos se centrarán en garantizar el avance de los proyectos, abordando cualquier obstáculo que pueda surgir durante su implementación.

- Promoción del silencio administrativo positivo, que sustituya el silencio negativo en la mayoría de los procedimientos y habilite los certificados automáticos en línea para las aprobaciones con arreglo al silencio positivo.
- Proyecto de ley para simplificar los regímenes existentes para las MYPE, promover la declaración de gastos, incluidos los de planilla, y reducir el costo del cumplimiento tributario con el fin de reducir la informalidad. Esta propuesta aún se encuentra en fase de elaboración.
- Un proyecto de ley de reforma de las asociaciones público-privadas en el Congreso para reformar el marco de inversión público-privada, agilizar la preparación de proyectos y reducir los retrasos.

Se saluda este paquete, ya que busca reducir la regulación excesiva —un aspecto que lleva tiempo lastrando la inversión— y la ejecución de proyectos, sobre todo en infraestructuras y minería, donde los retrasos en la concesión de permisos han paralizado la implantación de proyectos. Si bien las medidas podrían apoyar la inversión, el sólido crecimiento y la formalización, su verdadero impacto dependerá de la aprobación oportuna de las reformas legislativas y de su aplicación, implementación y coordinación efectivas en todos los niveles del Gobierno. Estas medidas deben ir acompañadas de un compromiso político sostenido y de una alineación con el resto de los avances de mayor alcance en las reformas estructurales en materia de justicia, administración pública y educación, tal y como se analiza en otros apartados de este Estudio.

1.1.3. Los riesgos para las perspectivas tienen sesgo a la baja

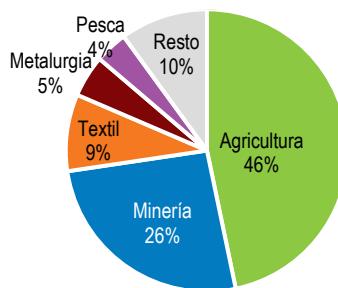
Los riesgos y las incertidumbres siguen siendo elevados y con sesgo a la baja (Tabla 1.2), aunque el Perú cuenta con un amplio margen de actuación. En el plano internacional, los riesgos continúan siendo significativos. Una desaceleración más pronunciada de lo previsto en China —principal socio comercial de Perú— debilitaría la demanda de las principales exportaciones, reduciría los precios de las materias primas —sobre todo del cobre— y disminuiría la inversión y los ingresos fiscales. El cobre, principal producto de exportación del país, representa casi el 30% de las exportaciones totales de Perú (Gráfico 1.5, Panel D) y contribuye en gran medida a los ingresos fiscales, principalmente a través del impuesto a la renta de personas jurídicas y las regalías de las grandes explotaciones mineras. Una caída de los precios del cobre empeoraría la balanza comercial, ejercería presión sobre las finanzas públicas y retrasaría las inversiones mineras previstas, con repercusiones más amplias en el crecimiento y el empleo, especialmente en las regiones mineras. El endurecimiento de las políticas de inmigración o la desaceleración económica en los principales países de origen de las remesas —como España, Estados Unidos o Chile— podrían limitar el crecimiento de las remesas.

El aumento del proteccionismo mundial y las tensiones comerciales, en particular por parte de Estados Unidos, generan mayor incertidumbre y podrían desencadenar en una desaceleración más generalizada de la demanda mundial, lo que afectaría negativamente las exportaciones peruanas dependientes de las materias primas del Perú, afectando la inversión. En abril de 2025, Estados Unidos impuso un arancel de 10% a la mayoría de las importaciones peruanas, seguido en julio de 2025 por un arancel de 50% a productos semielaborados de cobre como tubos y cables, mientras que el cobre en bruto —la mayor parte de las exportaciones mineras del Perú— quedó exento. En 2024, Estados Unidos representó el 12,6% de las exportaciones de bienes de Perú, siendo los productos mineros menos del 10% de dichos envíos. Se espera que los mayores aranceles afecten sectores clave como la agroindustria (Gráfico 1.6), reduciendo así las exportaciones totales. También existe el riesgo de que Estados Unidos imponga nuevos aranceles a las exportaciones peruanas o el cobre bruto, lo que afectaría aún más a las perspectivas comerciales y de inversión, especialmente dada la elevada exposición del Perú a tensiones externas, a pesar de sus bajos aranceles promedio y de una amplia red de acuerdos comerciales que cubren el 90% de su intercambio. El impacto de los aranceles estadounidenses en las exportaciones peruanas podría verse parcialmente mitigado por los patrones estacionales de las exportaciones agrícolas. Los productos peruanos también podrían verse beneficiados en el mercado estadounidense en caso de competir con productos de países que soporten aranceles mayores al 10%. La diversificación del comercio también podría ofrecer ventajas adicionales, pero para materializar estas ventajas, es necesario abordar las barreras no arancelarias existentes —como la deficiente calidad de la infraestructura, la debilidad de las redes logísticas y las ineficiencias regulatorias— que actualmente limitan la capacidad de las empresas para ampliar su tamaño y redirigir con agilidad los flujos comerciales. Para respaldar una

mayor diversificación comercial y mejorar la resiliencia de las exportaciones es fundamental que se aborden estos cuellos de botella. La diversificación de la base exportadora también exige impulsar sectores de mayor valor agregado y ampliar el acceso a nuevos mercados. Perú está negociando activamente nuevos acuerdos comerciales con El Salvador, India, Indonesia, Tailandia y Uruguay.

Gráfico 1.6. Algunos sectores cuentan con una elevada exposición a Estados Unidos

Exportaciones a Estados Unidos por sector, %

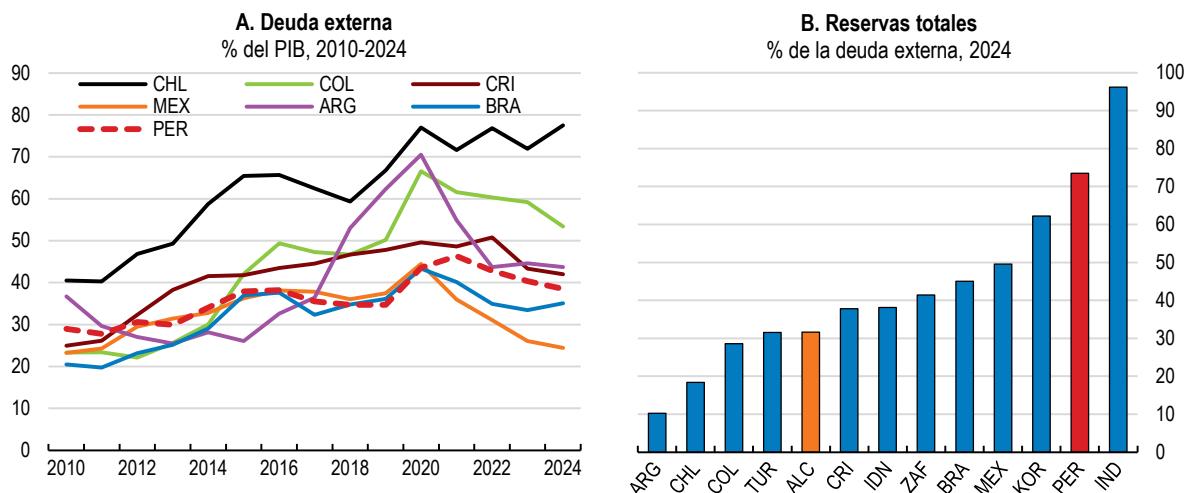


Fuente: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, *Reporte Mensual de Comercio Exterior*, marzo de 2025.

StatLink <https://stat.link/b6kg9c>

La volatilidad de los mercados financieros supone otro riesgo más. Una disminución del apetito por el riesgo a nivel mundial podría derivar en salidas de capitales, aumentar los diferenciales de los bonos soberanos y los costos de financiamiento. Esta evolución podría provocar una depreciación del tipo de cambio, un endurecimiento de las condiciones de crédito y afectar la inversión y el crecimiento. Además, una depreciación repentina de la moneda podría dar lugar a un aumento de la relación deuda pública/PIB y empeorar los balances de las empresas cuyas exposiciones no están protegidas (véase el apartado siguiente). No obstante, la sólida posición externa de Perú —que incluye una deuda exterior moderada, importantes reservas de divisas, un sector financiero sólido y una balanza en cuenta corriente sostenible— aporta un importante colchón para poder absorber los posibles choques que surjan (Gráfico 1.7).

Gráfico 1.7. La posición exterior de Perú sigue siendo sólida



Nota: ALC es el promedio simple de Chile, Colombia, Costa Rica, México, Argentina y Brasil.

Fuente: FMI, perspectivas de la economía mundial, abril de 2025; FMI, estadísticas financieras internacionales.

StatLink <https://stat.link/wcv56q>

A nivel doméstico, la incertidumbre política sigue siendo un riesgo clave, que podría intensificarse a medida que se acerquen las elecciones generales de 2026, socavando la confianza de los inversionistas y retrasando la implantación de reformas. Desde 2016, el Perú ha tenido seis presidentes y frecuentes cambios ministeriales y

parlamentarios. La fragmentación política, que se refleja en los más de 40 partidos inscritos para la primera vuelta de las próximas elecciones, podría dificultar el consenso a la hora de adoptar reformas que favorezcan el crecimiento. La incertidumbre podría intensificarse a medida que los partidos tratan de diferenciarse y captar la atención de una base electoral muy fragmentada. Si bien la reciente aprobación de un sistema legislativo bicameral —con una cámara baja y una cámara alta separadas— podría mejorar los procesos legislativos y aportar un mayor control, es poco probable que resuelva por completo la fragmentación política.

Tabla 1.2. Acontecimientos que podrían generar cambios importantes en las perspectivas

Incertidumbre	Resultado posible
Aumento brusco de las tensiones comerciales internacionales que provoque una recesión o desaceleración mundial abrupta, incluyendo China, acompañada de fuertes tensiones en los mercados financieros mundiales.	Disminución de la demanda de las principales materias primas peruanas, caída de los precios de las exportaciones, deterioro de los términos de intercambio, reducción de los ingresos por exportaciones y debilitamiento de los ingresos fiscales. Salidas de capital que provoquen una depreciación de la moneda, lo que complicaría las condiciones de financiamiento tanto para el sector público como para el privado. En conjunto, estos factores derivarían en una desaceleración abrupta.
Una mayor incertidumbre política antes de las elecciones de 2026 y delincuencia organizada podrían afectar la inversión y el crecimiento.	El aumento de la incertidumbre política —en especial antes de las elecciones de 2026—, el aumento de la delincuencia organizada —sobre todo de la extorsión— y las preocupaciones en materia de seguridad, junto con un escalamiento de los conflictos sociales, podrían retrasar las decisiones de inversión, debilitar la confianza de las empresas y dificultar la aplicación de políticas. Los conflictos sociales pueden afectar negativamente a los principales sectores económicos, como la minería y el turismo, lo que provocaría pérdidas económicas considerables. El aumento de los costos de seguridad por parte de las empresas y el incremento de la inestabilidad social podrían afectar negativamente al sector privado.
Fenómenos meteorológicos extremos causados por el cambio climático, como el fenómeno El Niño, podrían afectar la actividad económica.	En caso de que se materializaran graves episodios de El Niño, se podría reducir el crecimiento del PIB, incidiendo negativamente en la producción agrícola y minera, incrementando la inseguridad alimentaria y del agua y elevando las presiones inflacionarias. El aumento del gasto fiscal para dar respuesta a los desastres y a la reconstrucción podría afectar la sostenibilidad fiscal.

El aumento del crimen y la inseguridad podrían reavivar el malestar social, perjudicar al turismo y la inversión en Perú, lo que podría socavar el crecimiento económico. Se estima que las actividades ilegales —como la extorsión, la minería ilegal, sobre todo de oro, y el tráfico de drogas— representan entre el 3% y el 4% del PIB de Perú (Aragón and Ruiz, 2024^[4]). Los casos de extorsión aumentaron un 370% entre 2021 y 2023, lo que afectó especialmente a las pymes y microempresas (TheWorld, 2024^[5]). El aumento de la actividad delictiva eleva los costos operativos de las empresas, incide negativamente en la actividad comercial y frena el turismo, que constituye una exportación clave.

Los choques climáticos, sobre todo fenómenos como El Niño, siguen representando una grave amenaza para la economía peruana. Los fenómenos climáticos —cada vez más frecuentes e intensos, como sequías o inundaciones— afectan negativamente sobre la agricultura, dañan la infraestructura y ejercen presión sobre los sistemas de abastecimiento de agua. Estos fenómenos también pueden derivar en presiones inflacionarias y afectar el turismo y el transporte. Por ejemplo, en 2017, El Niño causó unas pérdidas estimadas del 1,6% del PIB (Andrian et al., 2024^[6]), mientras que en 2023 redujo el crecimiento del PIB del país en 1,1 puntos porcentuales (BCRP, 2023^[7]). Aunque el fenómeno El Niño fuese moderado, el crecimiento del PIB podría verse lastrado entre 0,2 y 0,5 puntos porcentuales en los meses posteriores a su impacto (Andrian et al., 2024^[6]).

Por el lado positivo, en caso de que se produjera un crecimiento más rápido de lo previsto en China o a nivel mundial, o que los precios del cobre se mantuvieran en niveles elevados, se impulsaría el crecimiento a corto plazo. Asimismo, si se aplicaran de forma efectiva las medidas de desregulación anunciadas recientemente, se podría atraer una inversión privada mayor de lo previsto. Además, el nuevo megapuerto de Chancay podría impulsar la actividad comercial, mejorar la eficiencia logística y atraer más inversiones. No obstante, para que se materialicen estas ventajas, será necesario incrementar la inversión en infraestructura, logística y capacitación de la fuerza laboral.

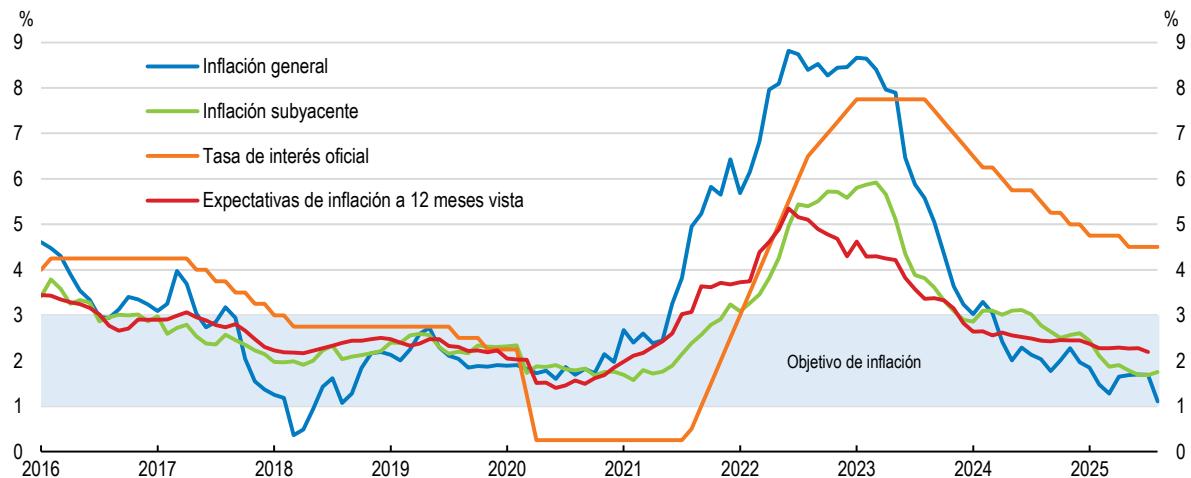
1.2. La política monetaria ha logrado que la inflación se ubique en su objetivo

El esquema de metas explícitas de Inflación de Perú —respaldado por un banco central independiente y por un rango meta del $2\% \pm 1$ — ha mantenido su eficacia y su credibilidad desde su adopción en 2002. El banco central (Banco Central de Reserva del Perú, BCRP) combina su política de tasas de interés con intervenciones en el mercado cambiario y unos requisitos de reservas diferenciados para gestionar la liquidez y mitigar los riesgos derivados de la elevada dolarización financiera, incluidos desajustes de moneda y las fuertes tensiones exteriores. Aunque el banco central es independiente y su gobernanza generalmente de adhiere a las mejores prácticas internacionales y ofrece sólidas garantías constitucionales para su autonomía operativa y rendición de cuentas, su autonomía podría reforzarse aún más. El directorio está compuesto por siete miembros. El poder ejecutivo nombra a cuatro de ellos, incluido el presidente, sujeto a la aprobación del Congreso, mientras que el Congreso selecciona a tres. Ningún miembro del directorio puede ser destituido salvo por causa justificada. Sin embargo, la coincidencia entre el nombramiento del presidente y de los miembros del directorio con el periodo de mandato presidencial expone la autonomía del banco al riesgo de injerencia política, aunque hasta ahora no se ha producido. Perú también podría considerar la adopción de medidas adicionales, menos habituales entre los miembros de la OCDE pero consideradas buenas prácticas por otras instituciones internacionales, como el establecimiento de requisitos relativos a la duración del mandato de los miembros del directorio.

La pronta adopción de medidas de política monetaria restrictiva por parte del banco central ha logrado anclar las expectativas de inflación y reducirlas hacia el rango objetivo. El endurecimiento de la política monetaria —con unas tasas de interés reales exante que alcanzaron un máximo del 4,2% en agosto de 2023— ha contribuido a reducir la inflación general desde su máximo de 8,8% en junio de 2022 hasta el 2% en mayo de 2024, y, desde entonces, se ha mantenido dentro del rango objetivo del banco central (del 1% al 3%) (Gráfico 1.8). En 2024, la inflación anual de bienes disminuyó de forma considerable gracias a la moderación de los precios mundiales de materias primas, a la estabilidad, a la ligera apreciación del sol peruano en 2023 y 2024 —que contuvo los costos de las importaciones— y a la moderación de la demanda interna. En línea con el descenso de la inflación y la debilidad de la demanda interna, el BCRP inició un ciclo de flexibilización prudente a finales de 2023, reduciendo su tasa de interés de referencia del 7,75% en agosto de 2023 al 5% en diciembre de 2024. La inflación descendió al 1,1% en agosto de 2025, coherente con las bajas presiones inflacionarias de la economía. Este descenso se atribuyó principalmente a la continua moderación de los costos de transporte, como reflejo de la caída de los precios internacionales del petróleo. La inflación subyacente ha disminuido de manera más gradual, situándose en 1,8% en agosto de 2025, a medida que la inflación de los servicios se ha ido moderando desde principios de año. Las expectativas de inflación a un año han disminuido y se mantienen cercanas al objetivo desde principios de 2024, situándose en el 2,2% en agosto de 2025.

La postura monetaria neutral en términos generales es adecuada y debe mantenerse prudente y dependiente de la información disponible. Con las expectativas de inflación ancladas y la previsión de que la inflación se mantenga dentro de su rango objetivo, el BCRP redujo su tasa de interés de referencia en 25 puntos básicos en mayo de 2025, hasta el 4,5. La tasa de interés se mantuvo incambiada hasta la reunión de setiembre que el BCRP la bajó en 25 puntos básicos más a 4.25%, quedando muy cerca de la tasa neutral real estimada del 2% (BCRP, 2023^[7]). Se prevé que la tasa se mantenga durante todo el período de proyección, aunque es necesario adoptar un enfoque de prudencia. La incertidumbre política podría contribuir a una demanda doméstica más débil de lo esperado, lo que podría contener los niveles de precios. Por el contrario, los riesgos alcistas de la inflación incluyen las presiones derivadas de los fenómenos meteorológicos, tasas de interés mundiales altas por mayor tiempo —sobre todo en Estados Unidos— y el aumento de la percepción del riesgo soberano, lo que podría afectar al tipo de cambio o elevar la tasa de interés real neutral. Además, la incertidumbre geopolítica y choques externos, como el aumento de los precios del petróleo o la inestabilidad de los mercados de materias primas, podrían plantear dificultades para mantener la inflación dentro del rango objetivo y acondicionar las decisiones de política monetaria.

Gráfico 1.8. La inflación y las expectativas inflacionarias han descendido y se encuentran dentro del rango objetivo



Nota: La inflación hace referencia al área de Lima Metropolitana.

Fuente: INEI y BCRP.

StatLink <https://stat.link/cxsd9m>

1.3. El sector financiero se mantiene resiliente

1.3.1. Los sólidos colchones de capital respaldan la estabilidad financiera en un contexto de crecientes tasas de morosidad

El sistema financiero continúa resiliente, respaldado por los sólidos colchones de capital, una amplia liquidez y una supervisión regulatoria y macroprudencial robusta. El sistema bancario, que representa casi el 84% del total de los activos del sistema financiero, está bien capitalizado, muy por encima de los mínimos exigidos por Basilea III. A finales de 2023, la ratio de capital básico o Tier 1 fue del 13%, por encima del requerimiento del 6% establecido por Basilea, aunque inferior al de otras economías emergentes y avanzadas (Gráfico 1.9, Paneles A y B). La rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) y sobre los activos (ROA) ha disminuido en comparación con 2023, lo que refleja un menor crecimiento del crédito y unas mayores necesidades de provisiones por el aumento de la tasa de morosidad (Panel C). Sin embargo, la rentabilidad comenzó a recuperarse hacia finales de 2024, gracias a la mejora de las condiciones crediticias. Las pruebas de estrés realizadas por el Banco Central de Reserva del Perú y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos confirman que, incluso en caso de choques adversos, la capitalización de los bancos supera los límites regulatorios, lo que refleja una robusta gestión de riesgos del sistema (BCRP, 2024^[8]; SBS, 2024^[9]).

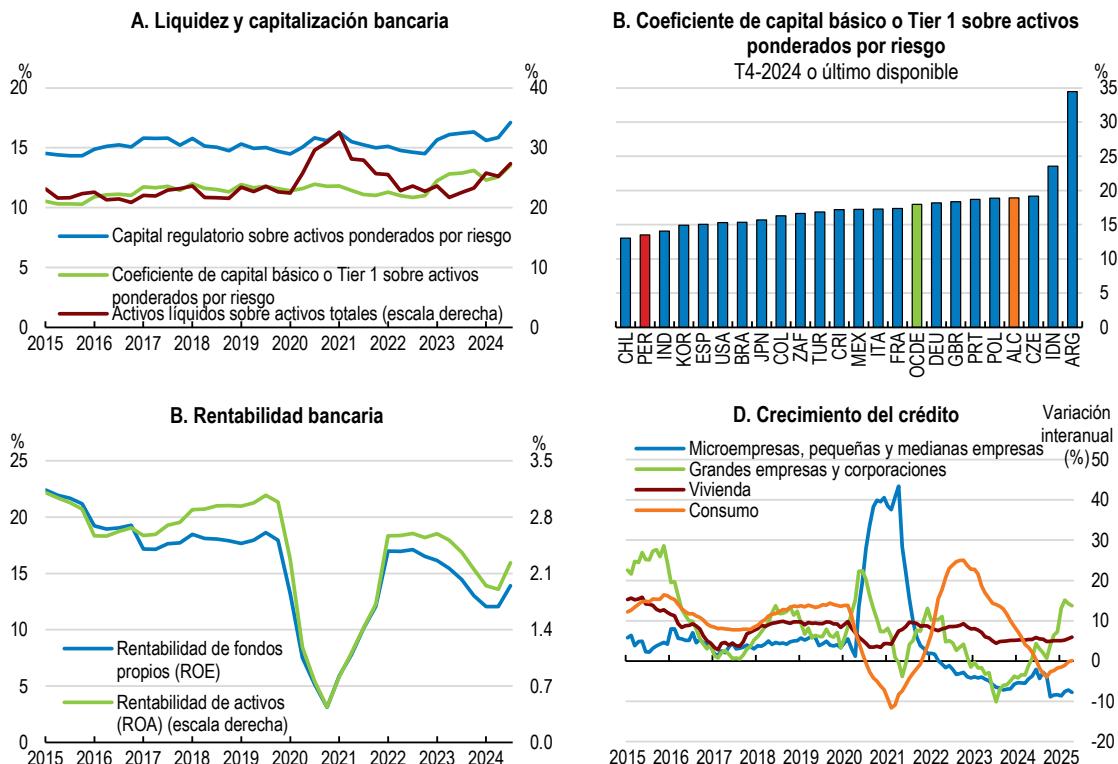
En 2023, el crecimiento del crédito se desaceleró en todos los segmentos debido al debilitamiento de la actividad económica y al endurecimiento de las condiciones crediticias. Sin embargo, a finales de 2024, comenzó a recuperarse en la mayoría de los segmentos de crédito (Gráfico 1.9, Panel D). La expansión del crédito al consumo se moderó en 2024, a medida que los bancos impusieron unos requisitos crediticios más estrictos y mayores provisiones, generando así una disminución de la ratio deuda/ingresos de los hogares (BCRP, 2024^[8]). La cartera de créditos empresariales se contrajo en 2024, incluyendo los préstamos cubiertos por las garantías del gobierno relacionadas con la pandemia (programa Reactiva) (SBS, 2024^[9]). Si se excluyen los préstamos del programa Reactiva, la cartera de crédito total creció un 1,5%, en lugar de contraerse un 0,3% en el año 2024. La proporción de préstamos a microempresas, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) respaldados por garantías del gobierno ha disminuido del 33% al 10% en marzo de 2025, mientras que las reestructuraciones de préstamos relacionadas con la pandemia, que alcanzaron un máximo del 50%, ahora representan solo el 1,6%. El programa Impulso MyPerú —un programa estatal de garantías de préstamos puesto en marcha en 2023 para microempresas y pequeñas empresas y ampliado también a finales de ese año a empresas medianas, grandes y corporativas— respaldó el

crédito a las empresas con más de PEN 15.0 mil millones (USD 4.1 mil millones) en garantías a mediados de 2024. En 2024, solo las grandes empresas registraron un crecimiento de su cartera de préstamos, impulsado por la mejora de las condiciones de financiamiento y por la recuperación gradual, mientras que los préstamos a microempresas y MIPYME siguieron disminuyendo en un contexto de debilitamiento de la calidad del crédito.

La calidad crediticia se ha debilitado, en tanto las tasas de morosidad han aumentado (Gráfico 1.10, Panel A), sobre todo entre las empresas medianas, lo que refleja el impacto rezagado de la contracción económica registrada en 2023. Las provisiones siguen siendo suficientes para absorber las pérdidas, aunque son menos amplias que en otros países emergentes y regionales comparables (Gráfico 1.10, Panel B). La calidad de los activos se deterioró en un contexto de moderado crecimiento de los ingresos en los hogares, repunte de la morosidad en los préstamos minoristas y empresariales, y aumento del refinaciamiento de préstamos tras el vencimiento de las ayudas públicas relacionadas con la pandemia. El aumento de la tasa de morosidad fue más pronunciado entre las empresas medianas, lo que se atribuye sobre todo a su mayor sensibilidad al endurecimiento de las condiciones financieras y a las fluctuaciones económicas, debido a su limitado acceso a fuentes de financiamiento alternativas y a su mayor exposición a tasas de interés variables, que amplifican el impacto del aumento de los costos de financiamiento en su capacidad de pago (Alvarado, Hernandez and Salinas, 2024^[10]). Las microempresas, a pesar de ser vulnerables, suelen operar con menores niveles de endeudamiento y se han beneficiado de programas de apoyo específicos, como los programas de garantía de préstamos, mitigando el aumento de sus niveles de morosidad. En respuesta al aumento del riesgo de crédito, los bancos peruanos han endurecido sus criterios de concesión de préstamos y han aumentado las provisiones orientadas para pérdidas crediticias. La cobertura de las provisiones superó el 100% en el caso de las carteras de alto riesgo, mientras que las provisiones adicionales fueron del 14,4% del total de las reservas en agosto de 2024 (SBS, 2024^[9]).

El sector de microfinanzas se enfrenta a retos considerables, aunque el riesgo sistémico para el conjunto del sector financiero sigue siendo limitado (SBS, 2024^[9]), sobre todo por su pequeño tamaño. En septiembre de 2024, ocho de las 24 instituciones de microfinancieras registraron pérdidas, y algunas de ellas presentaron bajos ratios de capital. Este deterioro se debe a los fuertes choques adversos acumulados que afectaron a la economía peruana durante el período 2020-2023, entre ellos la pandemia, los conflictos sociales y las condiciones climáticas adversas, lo que llevó a que casi la mitad de estas instituciones registraran niveles de morosidad iguales o superiores al 8% en 2023. Además, los límites máximos a las tasas de interés introducidos en 2021 —aunque superiores al 100% en moneda local— podrían haber restringido el acceso al crédito en los clientes de mayor riesgo. Asimismo, se produjeron múltiples retiros de los fondos por compensación de tiempo de servicio (CTS), lo cual añadió presión a las instituciones de microfinancieras, provocando así una caída de la liquidez (BCRP, 2021^[11]). Para reforzar sus balances, estas instituciones deben obtener capital adicional de sus accionistas o de inversores estratégicos, un proceso que supervisa de cerca la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). En 2024, la SBS intervino dos instituciones de microfinancieras insolventes, evitando que los posibles efectos negativos se extendieran más allá de este sector, gracias a su participación en los Programas de Fortalecimiento Patrimonial (PFP) que tuvieron lugar en 2021 y prorrogados en 2023. Estos programas permitieron la transferencia oportuna de activos y pasivos mediante subastas selectivas, lo que garantizó la protección de los fondos de los depositantes y la gestión eficiente de los activos, sobre todo de los préstamos. Como resultado, el sector del microfinanciero se ha mantenido estable, sin que se haya producido una pérdida de confianza por parte de los depositantes. No obstante, es necesario mantener la vigilancia para mitigar los riesgos para la estabilidad financiera.

Gráfico 1.9. Los coeficientes de capital y liquidez de los bancos son adecuados y el crecimiento del crédito se ha desacelerado

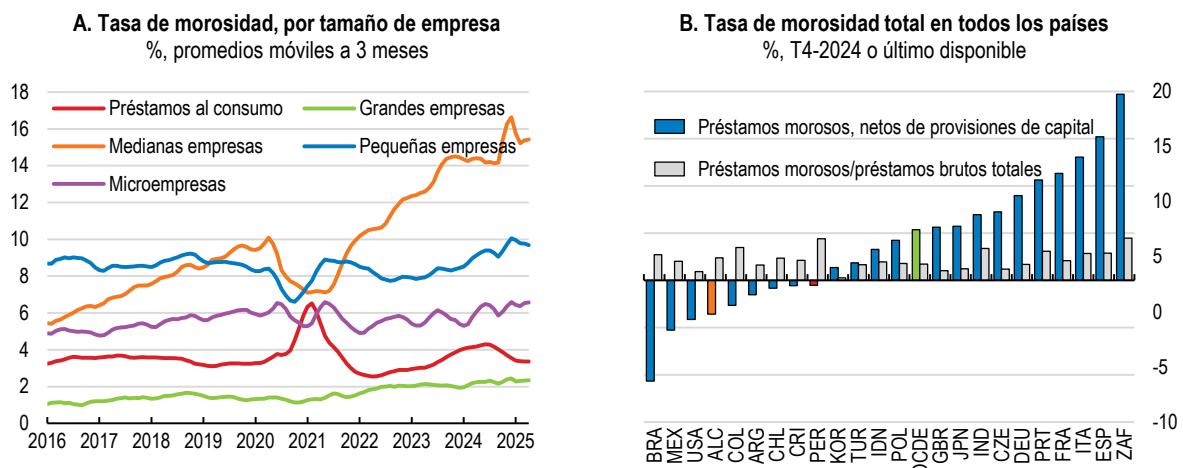


Nota: ALC es el promedio simple de Chile, Colombia, México, Argentina y Brasil.

Fuente: FMI; SBS.

StatLink <https://stat.link/45svjf>

Gráfico 1.10. La morosidad ha aumentado con fuerza, sobre todo entre las empresas medianas, aunque se encuentra debidamente provisionada



Nota: Los préstamos a empresas se clasifican según el tamaño: las grandes empresas tienen ventas entre 20 y 200 millones PEN o emisiones recientes en el mercado de capitales; las medianas tienen ventas entre 5 y 20 millones PEN o deuda superior a 300.000 PEN; y las microempresas tienen ventas inferiores a 5 millones PEN y deuda inferior a 20.000 PEN. ALC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

Fuente: SBS; FMI.

StatLink <https://stat.link/zdtpir>

Es fundamental fortalecer la regulación financiera y alinearla con los estándares internacionales para mantener la estabilidad financiera en un contexto de riesgos en el ámbito internacional. Perú ha ido implementando progresivamente las normas de Basilea III, con avances en materia de adecuación del capital, colchones anticíclicos y requisitos de liquidez. Sin embargo, existen espacios de mejora respecto al marco de los activos ponderados por riesgo, en las normas de activación de los colchones de capital, en la divulgación de información del Pilar 3 y en la planificación de la resolución de bancos sistémicos, por lo que las autoridades deben seguir avanzando en las reformas regulatorias para subsanar por completo estas brechas (IMF, 2025^[12]). La SBS ha mejorado la supervisión financiera, sobre todo en lo que respecta a los planes de recuperación y resolución bancaria, y ha adoptado mecanismos macroprudenciales alineados con las recomendaciones del FMI (IMF, 2024^[1]), incluida la adopción de unos requisitos de capital más estrictos y pruebas de estrés. Las evaluaciones *ex post* de la regulación financiera y las mejoras en los colchones anticíclicos contribuirán a garantizar un cumplimiento más eficiente en términos de costos y a reforzar la resiliencia del sistema financiero.

Los reguladores financieros de Perú —el BCRP, la SBS y la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV)— coordinan eficazmente a través de canales formales (memorandos de entendimiento, diálogo a nivel de directorios) e informales. Sin embargo, la coordinación sigue siendo *ad hoc* en ámbitos como la supervisión macroprudencial y la respuesta a crisis sistémicas, en los que no existe un organismo interinstitucional formal. La creación de un mecanismo estructurado en este ámbito alinearía a Perú con las buenas prácticas internacionales y reforzaría la preparación institucional de cara a futuros shocks. Por ejemplo, Perú podría crear un comité interinstitucional formal de estabilidad financiera que cuente con protocolos de reuniones periódicas y de emergencia, así como unos procedimientos claros de toma de decisiones, basándose en las prácticas de la OCDE y adaptados al contexto institucional y jurídico de Perú.

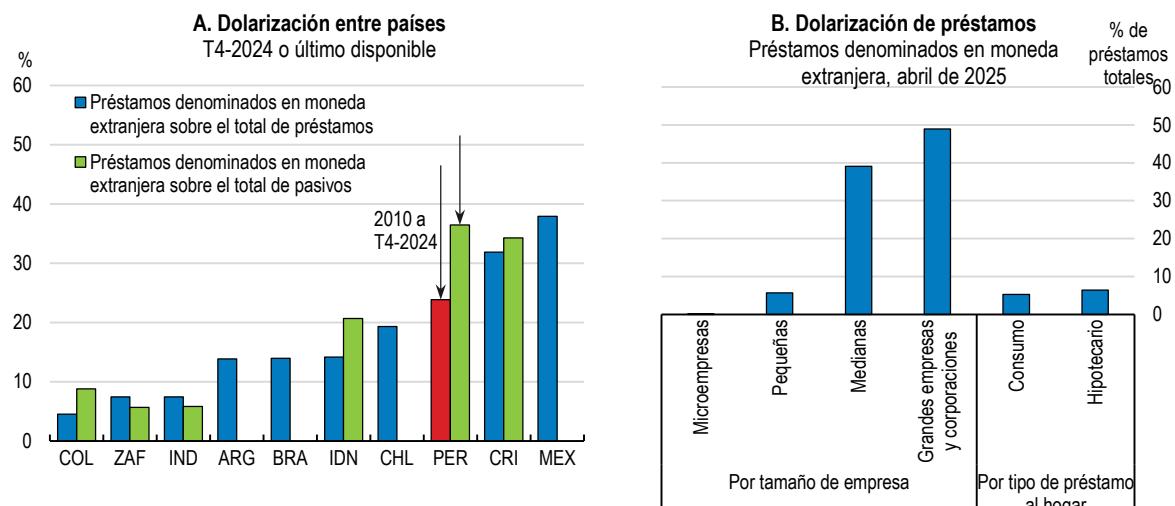
1.3.2. Reducir aún más la dolarización sin cobertura cambiaria

Durante la última década, Perú ha logrado reducir la dolarización del crédito y los depósitos (Gráfico 1.11, Panel A), mediante una combinación de sólidas políticas macroeconómicas y un conjunto integral de medidas prudenciales. Entre ellas figuran el aumento de los requerimientos de encaje y su condicionamiento para pasivos en moneda extranjera, el incremento de los requerimientos de capital y ponderadores de riesgo en el caso de los préstamos en moneda extranjera a prestatarios no cubiertos, así como la constitución de provisiones adicionales para el riesgo cambiario crediticio. La adopción de medidas específicas en sectores como los préstamos para la vivienda y los vehículos, combinadas con incentivos macroprudenciales, han sido especialmente eficaces. A pesar de estos esfuerzos, la dolarización sigue siendo elevada en Perú, tanto de depósitos como de créditos. La dolarización de depósitos se encuentra entre las más altas de la región, con la mayor parte de ellos mantenida por residentes, lo que refleja una fuerte preferencia interna por los activos denominados en dólares. La dolarización de créditos empresariales también es elevada (Gráfico 1.11, Panel B), con cerca del 50% de la deuda de las grandes empresas en moneda extranjera en abril de 2025. La exposición sin cobertura es menor, del 37%, ya que muchas empresas exportadoras se cubren de forma natural. Sin embargo, el crédito en dólares sin cobertura se concentra en las empresas medianas (38%), mientras que los niveles de morosidad son similares en el caso de los préstamos en moneda extranjera y nacional (ambas del 15%). La morosidad de los préstamos en moneda extranjera es mayor entre las empresas más pequeñas: en 2024, alcanzó el 19% en el caso de las pequeñas empresas y el 21% en las microempresas, más del doble que en los préstamos en moneda nacional (9% y 6%), respectivamente. No obstante, estas carteras representan el 4,3% del crédito en moneda extranjera. La mayor morosidad de los préstamos en moneda extranjera entre las empresas más pequeñas refleja su limitada capacidad para gestionar el riesgo cambiario, así como sus menores colchones financieros. Los datos indican que la fuerte preferencia por los depósitos en dólares, junto con la práctica de los bancos de calzar los activos y pasivos en moneda extranjera, contribuye a reducir las tasas de interés de los préstamos en dólares (Gutierrez, Ivashina and Salomao, 2023^[13]), lo que puede fomentar el endeudamiento en dólares cuando las expectativas de tipo de cambio son estables.

A partir de 2026, la SBS aplicará nuevas normas que obligarán a las instituciones financieras a identificar a los clientes que tengan exposición a deuda en moneda extranjera por encima de unos umbrales específicos. Esto normalizará la clasificación de riesgos y mejorará la supervisión y la mitigación de las vulnerabilidades relacionadas con el tipo de cambio. Para seguir apoyando la desdolarización, se podría revisar el actual marco de mecanismos prudenciales —que incluye unos ratios de liquidez diferenciados por moneda, límites a la exposición al riesgo

cambiario, mayores requerimientos de capital para préstamos en moneda extranjera, límites al importe de los préstamos en relación con las garantías y requerimientos de reservas diferenciados— y mantener solo las medidas más eficaces para hacer frente a los riesgos de descalce de monedas y, salvo que sea necesario para hacer frente a riesgos específicos, evitar las medidas que se dirigen específicamente a las transacciones de no residentes. Como se señala en el *Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023* (Tabla 1.3), es esencial desarrollar un mercado de divisas y derivados más profundo y líquido para que las empresas, sobre todo las medianas, puedan cubrir con eficacia sus riesgos cambiarios. Para ello, sería necesario mejorar la regulación, la infraestructura y la educación financiera. En la actualidad, el mercado de derivados de monedas de Perú es uno de los menos desarrollados de la región, con un volumen promedio diario de operaciones cercano al 0,3% del PIB en 2022, lo que limita la capacidad de las empresas para protegerse frente a las fluctuaciones cambiarias. Estos esfuerzos podrían complementarse con un régimen cambiario más flexible. Si bien el banco central ha intervenido acertadamente para suavizar la excesiva volatilidad —sobre todo durante crisis como la del COVID-19 o episodios de aumentos de las tasas de interés mundiales— las intervenciones frecuentes pueden debilitar los incentivos de los agentes para internalizar los riesgos cambiarios, lo que ralentizaría el proceso de desdolarización (IMF, 2024^[1]; IMF, 2019^[14]). Además, hay indicios de dolarización en sectores como materiales de construcción, maquinaria y otros bienes intermedios, en los que los precios se fijan habitualmente en dólares estadounidenses por la dependencia de las importaciones y las prácticas del sector. La adopción de medidas específicas, como la promoción de los precios en soles, podría respaldar en mayor medida la desdolarización en estos sectores.

Gráfico 1.11. El sistema financiero se beneficiaría de una mayor reducción de la dolarización



Fuente: FMI, FSI; SBS.

StatLink <https://stat.link/bux7fz>

Tabla 1.3. Recomendaciones anteriores de la OCDE para mejorar las políticas macroeconómicas

Recomendaciones anteriores de la OCDE	Medidas adoptadas desde la edición anterior (set 2023)
Mantener una política monetaria restrictiva para que la inflación vuelva de forma sostenible al objetivo.	El banco central de Perú redujo su tasa de interés oficial en 325 puntos básicos desde septiembre de 2023, y las tasas de interés reales se mantuvieron por encima del nivel neutral, lo que contribuyó a anclar la inflación en el rango objetivo.
La política fiscal debería respaldar la política monetaria para hacer frente a la alta inflación. Mantener el ritmo de consolidación fiscal en línea con los planes fiscales actuales para recomponer las reservas fiscales.	La política fiscal siguió siendo expansiva en 2023 y 2024, y en ambos años se incumplieron las reglas fiscales, a pesar de la flexibilización de los objetivos en 2024.
Continuar monitoreando de cerca la cartera de créditos del sistema financiero y los estándares crediticios.	El banco central y el regulador del sector financiero (SBS) monitorearon de cerca la cartera de créditos del sistema financiero y los estándares crediticios, sobre todo durante la desaceleración económica, con el fin de identificar y abordar las posibles vulnerabilidades.
Continuar preservando la flexibilidad del tipo de cambio y limitar gradualmente las intervenciones para evitar cambios bruscos en el tipo de cambio. Promover un mercado cambiario y de derivados financieros más profundo, mejorando su marco regulatorio, desarrollando una sólida infraestructura financiera y fomentando la educación financiera, en particular de las pymes.	Durante 2023 y 2024, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) intervino activamente en el mercado cambiario, sobre todo mediante la renovación de contratos de derivados que vencían. La intervención neta del BCRP en el mercado cambiario ascendió a 2.352 millones USD en derivados y 81 millones USD en ventas al contado en 2023, mientras que en 2024 se redujo a 709 millones USD en derivados y aumentó a 318 millones USD en ventas al contado.

1.4. Restablecimiento de la disciplina fiscal

El marco fiscal basado en reglas de Perú (Recuadro 1.2), respaldado por su compromiso con la sostenibilidad fiscal, ha proporcionado estabilidad macroeconómica y disciplina fiscal durante décadas. Sin embargo, desde la pandemia de la COVID-19, los resultados fiscales se han debilitado. El déficit fiscal alcanzó un máximo del 8,7% del PIB en 2020, debido al gasto de emergencia relacionado con la pandemia, las medidas de alivio tributario y los programas de asistencia social adoptados a gran escala. Aunque en 2021-2022 se llevó a cabo una fase de consolidación (Gráfico 1.12), el déficit se mantuvo en niveles elevados, explicado por el moderado crecimiento de los ingresos y los compromisos rígidos de gasto. En 2023, el déficit volvió a aumentar hasta el 2,7% del PIB, superando el objetivo de la regla fiscal del 2,4%, en un contexto de contracción económica, con una caída real de los ingresos fiscales del 10,5% real y un aumento del gasto para amortiguar los choques climáticos y los conflictos sociales. El Gobierno puso en marcha iniciativas de estímulo (programa "Con Punche Perú"), que combinaban medidas de asistencia social, medidas de alivio tributario para la agricultura y el turismo y la prórroga de las garantías crediticias concedidas durante la pandemia. Asimismo, se destinó un volumen considerable de recursos públicos adicionales a la reparación de infraestructuras y a las ayudas tras las catástrofes registradas.

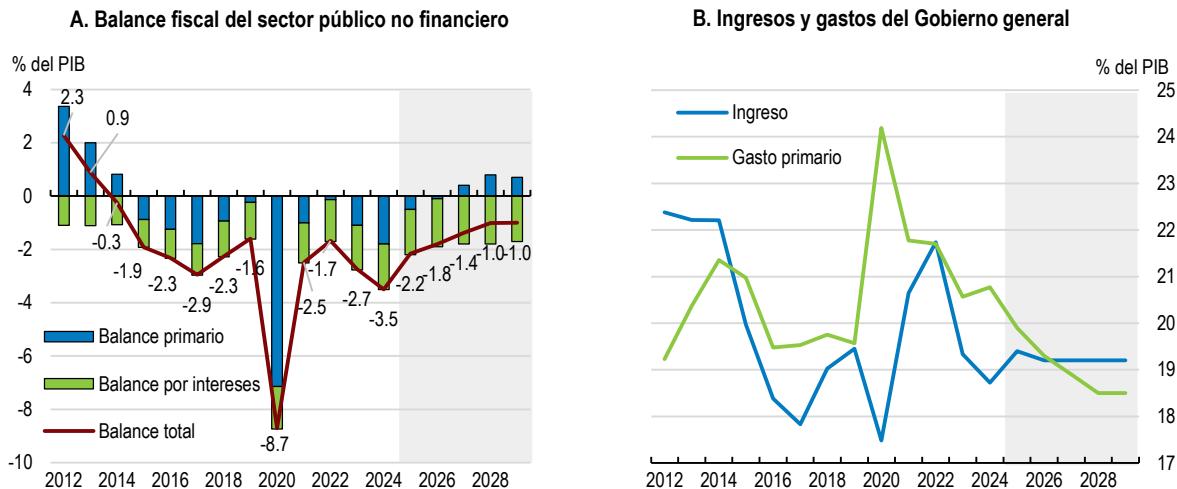
Recuadro 1.2. El marco fiscal de Perú

El marco fiscal de Perú, establecido por la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal de 1999, ha desempeñado un papel fundamental en la preservación de la disciplina fiscal. Dicho marco incluye una regla de déficit fiscal, que limita el déficit del sector público no financiero al 1% del PIB; una regla de deuda pública, que limita la deuda pública del sector público no financiero al 30% del PIB; y dos reglas de crecimiento del gasto público basadas en el crecimiento pasado y proyectado del PIB, una de las cuales se centra en el gasto corriente para ayudar a salvaguardar la inversión pública. Los objetivos transitorios de déficit que orientan la convergencia hacia la regla del déficit del 1% del PIB se establecen por decreto y se presentan en el Marco Macroeconómico Multianual y en sus actualizaciones, que son elaboradas en agosto y abril, respectivamente, por el Ministerio de Economía y Finanzas. Los límites máximos operativos están fijados en el 2,2% del PIB en 2025, el 1,8% en 2026, el 1,4% en 2027 y el 1,0% en 2028 (MEF, 2025^[15]). Se permiten desviaciones temporales en virtud de cláusulas de emergencia y circunstancias extraordinarias, siempre que se disponga de la aprobación del Congreso y de un plan de retorno creíble. El Consejo Fiscal emite una opinión no vinculante cuando se revisan las reglas fiscales. El marco fiscal de Perú cuenta con un Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), creado para mitigar el impacto de los choques económicos y la de la volatilidad de los ingresos. El FEF acumula recursos procedentes de los superávits

fiscales, el 10% de las ventas de activos del Gobierno y una parte de los pagos iniciales de las concesiones mineras. Se permiten retirados de fondos durante períodos de recesión económica, desastres naturales u otras emergencias fiscales.

La situación fiscal mostró un mayor deterioro en 2024. A pesar de la moderada recuperación económica y de unos términos de intercambio favorables, en 2024 el déficit fiscal aumentó hasta el 3,5% del PIB, por encima del objetivo fiscal del 2,8%, lo que supuso la primera vez desde 2000 que se incumplían las reglas fiscales durante dos años consecutivos. El incumplimiento se produjo a pesar de que el Gobierno revisó los objetivos fiscales a mediados de 2024, retrasando el retorno al objetivo de déficit del 1% hasta 2028. El desvío se debió al elevado nivel de inversión pública registrado en todos los niveles de gobierno, a unos ingresos fiscales menores a lo previsto y a un fuerte aumento de la masa salarial del sector público, que creció alrededor del 6% en términos reales tanto en 2023 como en 2024, cuando la inflación media fue del 6,3% y del 2,4%, respectivamente. En 2024, la masa salarial se situó en el 35% de los ingresos tributarios, muy por encima del promedio de la OCDE (27%), lo que limita el margen fiscal para el gasto prioritario y aumenta las rigideces a largo plazo si no se acompaña de aumentos de la productividad. En respuesta a la caída de los ingresos fiscales, el Gobierno aplicó diversos ajustes en su política fiscal durante 2024 —introduciendo nuevos impuestos sobre los juegos en línea y los servicios digitales— aunque estos fueron parcialmente compensados por los gastos tributarios, incluida la prórroga de la tasa reducida del IGVA para restaurantes y hoteles (CF, 2025^[16]). Asimismo, se impusieron controles del gasto en partidas no prioritarias, si bien en julio se aprobó un presupuesto suplementario que acabó aumentando el gasto total. Por otro lado, las repetidas inyecciones de capital proporcionadas a Petroperú, la empresa petrolera estatal, —motivadas por las dificultades financieras de la compañía y por su incapacidad para cumplir sus obligaciones— han aumentado los riesgos fiscales al incrementar los pasivos contingentes y reducir el margen fiscal.

Gráfico 1.12. El Gobierno prevé una consolidación fiscal gradual para cumplir las reglas fiscales



Nota: El área sombreada en gris muestra las previsiones a partir de 2025 del Marco Macroeconómico Multianual 2026–2029.

Fuente: BCRP y Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, Marco Macroeconómico Multianual 2026–2029 (2025).

StatLink <https://stat.link/sk63et>

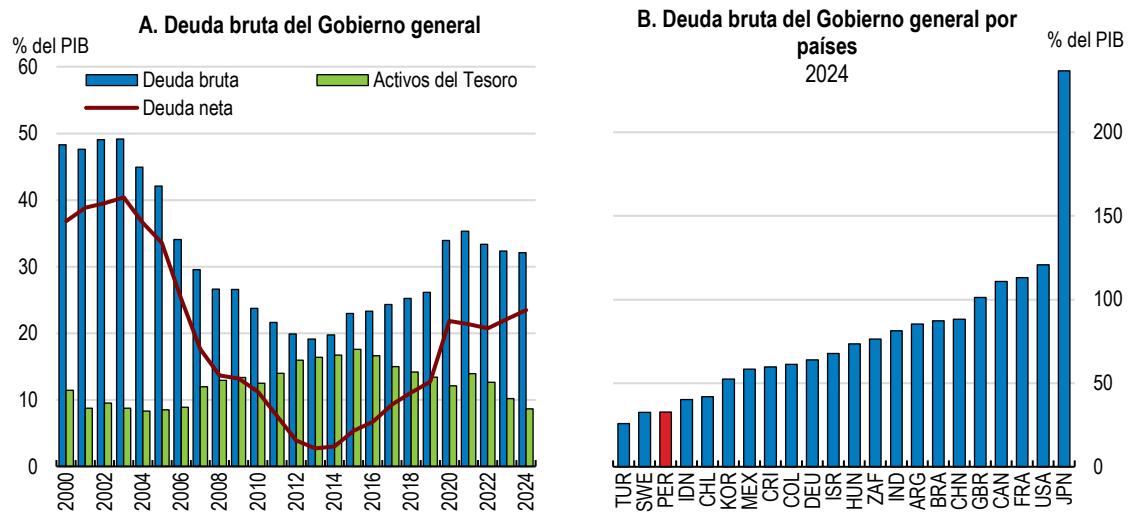
Los planes fiscales del Gobierno tienen por objeto volver a cumplir la regla fiscal, con el objetivo de mejorar el resultado primario estructural en 1,3 puntos porcentuales en 2025 y en 0,8 puntos porcentuales en 2026 (MEF, 2025^[17]). Para lograrlo, será necesario reducir el gasto no financiero en un 0,9% y un 0,7% del PIB en 2025 y 2026, respectivamente, tarea difícil en año preelectoral, a pesar del crecimiento de los ingresos favorecidos por los altos precios del oro y el cobre y a la recuperación económica (Gráfico 1.12, Panel B). El ajuste previsto se basa fundamentalmente en limitar todos aquellos gastos corrientes no esenciales y en mejorar la eficiencia en la contratación pública, en virtud de la nueva Ley General de Contrataciones Públicas. Sin embargo, el Consejo Fiscal ha expresado su preocupación por que el presupuesto de 2025 se desvía del marco fiscal a mediano plazo, debido sobre todo al aumento de los gastos en planillas, motivado por unas subidas salariales superiores a la inflación, por las nuevas contrataciones y por las retribuciones especiales introducidas a finales de 2024. Esta reducción del déficit también se basa en un aumento previsto del 0,9% del PIB en los ingresos tributarios, que vendría motivado por el aumento de los precios de las materias primas, la recuperación económica y por factores puntuales, como los impuestos sobre las ganancias de capital de Enel (empresa energética italiana) por la venta de sus activos locales, y por la adopción de una amnistía tributaria. Sin embargo, estos ingresos pueden estar sobreestimados y la amnistía podría debilitar los incentivos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias a mediano plazo. Otras iniciativas legislativas —como la creación de exoneraciones tributarias para las Zonas Económicas Especiales Privadas (ZEEP), La reducción de la tasa del impuesto a la renta de personas jurídicas para las empresas agroexportadoras y la exención de sanciones e intereses tributarios para los participantes en la amnistía fiscal— reducirán los ingresos.

La ratio deuda pública-PIB de Perú aumentó en 2024 hasta el 32,1%, frente al 26% registrado en 2019 (Gráfico 1.13, Panel A). Esto equivale a 1,9 años de ingresos totales, lo que supone una relación deuda/ingresos de 1,9 en 2024, según datos de la OCDE. Los pagos por intereses también aumentaron, pasando del 1,4% del PIB en 2019 al 1,7% en 2024, lo que refleja el impacto del aumento de los costos de financiamiento. La deuda neta ascendió al 23,5% del PIB en 2024, tras aumentar rápidamente desde 2014, cuando alcanzó el 3% del PIB. Si bien la deuda pública de Perú sigue siendo baja en comparación con la de otros países de la región y la mayoría de los mercados emergentes (Gráfico 1.13, Panel B), en 2024 el deterioro de los indicadores fiscales y la continua incertidumbre política llevaron a S&P a rebajar la calificación crediticia soberana de Perú a BBB-, justo por encima del grado especulativo. Aunque Moody's y Fitch han mantenido la calificación de inversión de Perú, también han hecho hincapié en la necesidad de adoptar una fase de consolidación fiscal. Asimismo, es necesario reforzar los amortiguadores fiscales para fortalecer la capacidad de Perú para dar respuesta ante posibles shocks, como puedan ser desastres naturales, la volatilidad de los precios de las materias primas y la materialización de pasivos contingentes.

A corto plazo, el principal reto fiscal consiste en cumplir la fase de consolidación fiscal prevista y volver a cumplir la regla fiscal. En julio de 2025, el déficit fiscal se situaba en el 2,6% del PIB, frente al 3,5% de 2024. Las proyecciones de la OCDE indican que el déficit superará los objetivos de la regla fiscal tanto en 2025 como en 2026, alcanzando el 2,5% y el 2,2% del PIB, respectivamente (Tabla 1.1), frente a los objetivos del 2,2% y del 1,8%, lo que implica la necesidad de realizar ajustes adicionales cercanos al 0,4% del PIB. El cumplimiento de la regla fiscal podría lograrse mediante un mejor control del gasto corriente, sobre todo de la masa salarial del sector público, que tiende a aumentar en los años preelectorales y electorales. Asimismo, la eliminación de los subsidios al diésel en el marco del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) podría aportar un margen fiscal de hasta un 0,15% del PIB, al tiempo que fomentaría la inversión en tecnologías más limpias y energías renovables (véase el Capítulo 4). Por otro lado, se podrían obtener ahorros adicionales mediante la eliminación gradual de gastos tributarios ineficientes, como se analiza a continuación y ya se recomendó en *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*.

El plan a mediano plazo prevé una consolidación de 0,4 puntos porcentuales del PIB anual hasta 2028, principalmente mediante la contención del crecimiento del gasto corriente, con el fin de reducir el déficit al 1,0% del PIB en 2028 y situar la deuda por debajo del 30% del PIB en 2035. Sin embargo, las recientes medidas crecientes que afectan al gasto y a los ingresos complican el cumplimiento de estos planes. Por ejemplo, en mayo de 2025, las autoridades aprobaron una reforma para redistribuir parte de los ingresos del impuesto general a las ventas (IGV) del Gobierno central a los municipios, lo que podría aumentar el déficit fiscal si no se acompaña de una reasignación del gasto (CF, 2025^[18]). Otros compromisos de gasto permanente crecientes y otras medidas que erosionan la base tributaria (como se analiza en el apartado 1.7) están aumentando los riesgos para la sostenibilidad fiscal. Sin una estrategia fiscal a mediano plazo creíble, existe el riesgo de que se produzca un deterioro gradual de la disciplina fiscal que provoque una pérdida de confianza en los inversores y un aumento de los costos de financiamiento.

Gráfico 1.13. La deuda pública sigue siendo baja en comparación con países similares a Perú, aunque supera los niveles previos a la pandemia



Fuente: BCRP; FMI; base de datos de perspectivas de la economía mundial, abril de 2025.

StatLink <https://stat.link/27iz68>

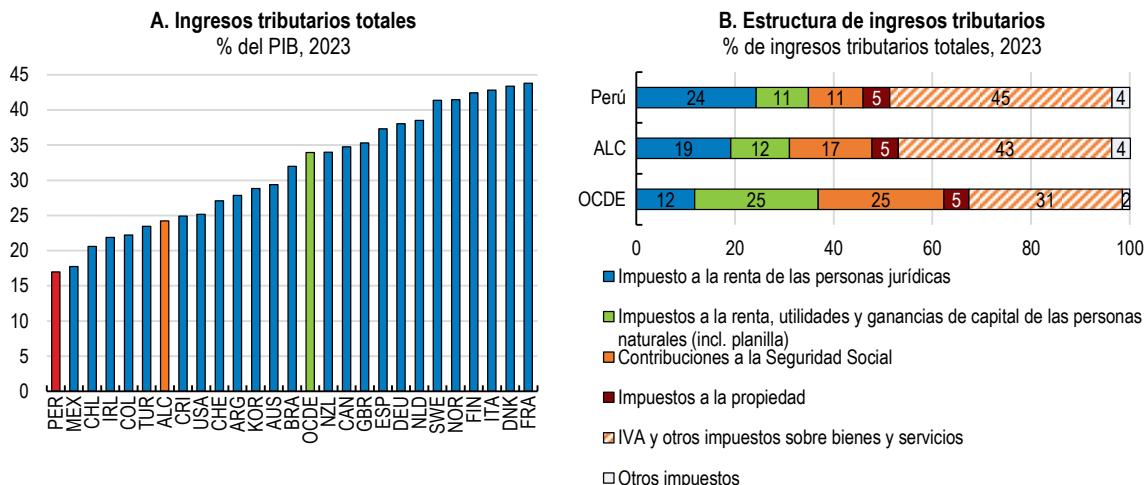
1.5. Reformar el sistema tributario para aumentar los ingresos y estimular el crecimiento económico y la formalización

Es fundamental que se adopte un sistema tributario más sólido para aumentar los ingresos, promover la formalización y garantizar una distribución más equitativa de la carga tributaria. Si bien las tasas impositivas legales son moderadas, la recaudación sigue siendo baja, ya que apenas alcanzaba el 17% del PIB en 2024, muy por debajo del promedio de América Latina (24% del PIB) y del promedio de la OCDE, que es del 34% del PIB (Gráfico 1.14). Esta brecha refleja evasión tributaria generalizada, elevada informalidad e ineficiencias de la administración tributaria. La estructura tributaria de Perú depende en gran medida de los impuestos indirectos (principalmente del IGV), mientras que el impuesto a la renta de las personas naturales aporta una proporción relativamente menor de los ingresos, lo que sugiere que hay margen para avanzar hacia un sistema más equilibrado y progresivo que mejore la equidad. Los ingresos por impuestos a la renta de personas jurídicas también son relativamente elevados en comparación con otros países de América Latina, por lo que constituyen una proporción significativa de los ingresos tributarios totales, a pesar de que una gran parte de las empresas operan de manera informal, al tiempo que otras utilizan incentivos y deducciones fiscales que reducen la carga tributaria efectiva.

Sigue siendo necesario adoptar una reforma tributaria integral para aumentar los ingresos, ampliar la base tributaria, reducir las distorsiones, la evasión tributaria y la informalidad, así como para aumentar la equidad, tal y como se describe en *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023* y según se analiza en los siguientes subapartados (Tabla 1.4). A corto plazo, los esfuerzos de las reformas deben centrarse en fortalecer la administración tributaria, reducir los gastos tributarios y simplificar los regímenes tributarios para las pequeñas empresas. La simplificación de los regímenes tributarios de las MYPEs reduciría la evasión y fomentaría la formalización. Asimismo, si se ampliara la base del impuesto a la renta de las personas naturales —mediante la reducción gradual del umbral de exención— se podrían aumentar los ingresos al tiempo que la adopción de un sistema progresivo de contribuciones sociales basadas en las rentas del trabajo mejoraría los incentivos a la formalización y la progresividad. La progresividad también puede aumentarse reformando la tributación de las rentas del capital. Estas reformas de los sistemas tributarios para las personas naturales y las jurídicas se refuerzan mutuamente y pueden reducir conjuntamente la informalidad, fortalecer el cumplimiento y mejorar tanto la equidad como la movilización de ingresos públicos. Asimismo, si se aumentara la recaudación tributaria sobre la propiedad, los impuestos selectivos

al consumo y los impuestos ambientales, se diversificarían las fuentes de ingresos y se dotaría al sistema de mayor eficiencia y equidad.

Gráfico 1.14. Los ingresos tributarios son bajos



Nota: A efectos comparativos con otros países miembros de la OCDE, los ingresos tributarios declarados como porcentaje del PIB incluyen las recaudaciones de los gobiernos nacionales, regionales y locales, así como las contribuciones a la seguridad social. Estos datos puede diferir de las cifras publicadas por el BCRP, que utiliza una definición más restrictiva. LAC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México. Los datos de Australia y Japón se refieren al año 2022.

Fuente: OCDE, base de datos global de estadísticas tributarias; y OCDE, estadísticas de ingresos en América Latina y el Caribe.

StatLink <https://stat.link/jt8rs6>

En conjunto, estas medidas podrían generar un 4,2% del PIB en ingresos adicionales (Tabla 1.6). Para aprovechar plenamente su potencial, estas reformas deben ir acompañadas de una mayor eficiencia del gasto público (como se analiza en apartados siguientes), garantizando que los nuevos ingresos se traduzcan en mejores resultados sociales y de infraestructuras. Para mantener la sostenibilidad fiscal, será fundamental garantizar que las reformas tributarias generen efectivamente los ingresos previstos antes de comprometer aumentos permanentes del gasto. Esto es especialmente importante en el caso de las reformas de la administración tributaria, que representan la mayor parte de los aumentos de ingresos previstos, pero que son difíciles de cuantificar a priori. Si se aplicaran estas reformas y se contara además con una gobernanza más sólida y una estrategia integral de formalización —que incluyera la reducción de los costos no salariales de los trabajadores con bajos ingresos, una mejor calidad de la educación y la formación, una aplicación más estricta de la legislación y la reducción de la carga regulatoria (véase el capítulo 3)—, Perú podría iniciar un círculo virtuoso que impulse la recaudación tributaria, reduzca la informalidad, mejore la productividad y refuerce la equidad.

1.5.1. Luchar contra la evasión tributaria

La evasión tributaria sigue siendo elevada en Perú, en donde representaba cerca del 10% del PIB en 2023 (MEF, 2025^[17]), y se ve agravada por el amplio sector informal del país (más del 70% del empleo), lo que limita la recaudación de ingresos. Es fundamental reforzar la administración tributaria y los esfuerzos de recaudación para reducir la evasión y aumentar los ingresos. Es necesario continuar con las reformas en curso, como la mejora de la cooperación tributaria transfronteriza, el desarrollo de las estrategias de fiscalización basadas en el riesgo y la ampliación del uso de herramientas digitales —como la facturación electrónica, la presentación digital de declaraciones y pagos de impuestos, el uso del análisis de macrodatos y la inteligencia artificial para detectar mejor los riesgos— así como la elaboración de perfiles de contribuyentes en base al riesgo para definir las fiscalizaciones y las medidas de control. La adopción de la facturación electrónica y la presentación de información en tiempo real ha contribuido a reducir la omisión de ingresos y el fraude, (MEF, 2025^[15]), pero se necesitan esfuerzos adicionales. El cumplimiento de las obligaciones tributarias sigue siendo engoroso: las empresas peruanas dedican 480 horas al año a los trámites tributarios, muy por encima de la media de América Latina (de 317 horas), según la plataforma

Business Ready del Banco Mundial. Esta brecha considerable pone de manifiesto la necesidad de simplificar la normativa tributaria, mejorar las plataformas en línea para la presentación de declaraciones y el pago de impuestos, y avanzar en la facturación electrónica y los servicios de apoyo a los contribuyentes. Si bien la facturación electrónica se ha ido implantando de manera progresiva, es necesario garantizar su correcta aplicación e integrar a las pequeñas empresas en el sistema. Fomentar la interoperabilidad de los datos entre la administración tributaria y las instituciones financieras reduciría aún más la evasión y aumentaría la recaudación de impuestos. La implantación de herramientas de análisis de datos avanzados y de inteligencia artificial puede mejorar el cumplimiento tributario y la detección de actividades fraudulentas (OECD, 2024^[19]).

1.5.2. Reducir gastos tributarios

En Perú, el gasto tributario se situaba en el 2,2% del PIB en 2024, en comparación con el 2% de 2023 (MEF, 2025^[15]). Los principales beneficios tributarios incluyen la exoneración del IGV para los productos agrícolas (0,4% del PIB), la región amazónica (0,3%), el gasto tributario de los servicios educativos (0,13%) y el sistema de devolución de derechos de importación para los exportadores (0,13%). Sin embargo, estas políticas a menudo no generan beneficios económicos o sociales proporcionales a sus costos fiscales, tal y como ya se puso de relieve en *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*. Los beneficios tributarios aplicables en la región amazónica, destinadas a fomentar el desarrollo regional, han impulsado involuntariamente algunas actividades ilegales, como la minería de oro (Barco and Foinquinos, 2025^[20]). Es necesario realizar una revisión exhaustiva de los gastos tributarios para mantener solo aquellos mecanismos que tengan un impacto efectivo en costos en una serie de objetivos políticos bien definidos, al tiempo que se eliminan gradualmente el resto de los mecanismos. En caso necesario, podrían realizarse transferencias monetarias focalizadas a aquellas empresas y hogares que sean vulnerables y sustituir así los gastos tributarios ineficaces, lo cual generaría importantes ingresos tributarios. Un ejemplo de ello ha sido la eliminación en 2005 de las exoneraciones del IGV en la región de San Martín, que han sido compensadas con una mayor inversión pública y ha dado lugar a un aumento del crecimiento económico (Barco and Foinquinos, 2025^[20]).

Asimismo, deberían reevaluarse las exoneraciones del impuesto a la renta concedidas a las Zonas Económicas Especiales (ZEE) en función de su eficacia y su impacto fiscal. Las ZEE tienen por objeto promover la industrialización, la diversificación de las exportaciones y el desarrollo regional mediante incentivos tributarios. Sin embargo, sus beneficios económicos siguen sin estar claros (IMF, 2022^[21]). En 2022, más del 90% del comercio exterior relacionado con las ZEE correspondió a importaciones, y las exportaciones de las ZEE representaron tan solo el 0,1% del total de las exportaciones de Perú, muy por debajo de Colombia (4,8%) y Chile (3,9%). En marzo de 2025, las autoridades anunciaron que se crearán nuevas ZEE en las regiones que comprenden los puertos de Chancay y Callao con el objetivo de atraer la inversión nacional y extranjera, impulsar el crecimiento del empleo y promover avances tecnológicos, ofreciendo a las empresas que operan en estas regiones una tasa de impuesto a la renta del 0%. Es necesario realizar una revisión detenida del gasto tributario de las ZEE, de modo que se mantengan únicamente aquellos gastos que incentiven la inversión adicional y la creación de empleo formal de alta calidad en las regiones desfavorecidas, evitando así pérdidas innecesarias de ingresos y distorsiones de la competencia que perjudican a las empresas ubicadas fuera de las ZEE. Para aprovechar plenamente los beneficios potenciales de las ZEE, es fundamental mejorar las infraestructuras y garantizar la disponibilidad de mano de obra cualificada. El impuesto mínimo global limitará los beneficios de determinados incentivos tributarios, sobre todo de incentivos basados en los ingresos, como las exoneraciones totales o parciales del impuesto a la renta de personas jurídicas que se ofrecen en las ZEE de Perú (OECD, 2022^[22]; OECD, 2023^[23]). Las exoneraciones del impuesto a la renta de personas jurídicas en las ZEE que den lugar a una tasa impositiva efectiva inferior al 15% podrían permitir que otras jurisdicciones reclamaran la diferencia, lo que supondría una pérdida de ingresos para Perú. Para armonizar las ZEE de Perú con las normas internacionales, es necesario que el marco jurídico incorpore los requisitos de sustancia y transparencia establecidos en la Acción 5 del Proyecto BEPS de la OCDE/G-20, garantizando así que solo se concedan las ventajas tributarias cuando se desarrolle una actividad económica significativa y se facilite la información adecuada a la administración tributaria. Perú se ha comprometido a aplicar este estándar mínimo. Si el Foro sobre Prácticas Fiscales Perniciosas de la OCDE/G20 considera que el régimen de ZEE de Perú no cumple estas normas, podría derivar en que el régimen de ZEE fuera clasificado como pernicioso o que Perú fuera incluido en la lista de jurisdicciones no cooperadoras, con las consecuencias que ello conllevaría para su reputación y su economía.

1.5.3. Mejorar la tributación de las empresas

El sistema tributario de las empresas en Perú está compuesto por un régimen general con una tasa impositiva del 29,5% —superior a la tasa impositiva promedio del 21% en la OCDE— y por tres regímenes especiales para microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Tal y como se destaca en *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*, esta fragmentación contribuye al arbitraje tributario, a las ineficiencias y a la pérdida de ingresos. El sistema tributario peruano para las MIPYMES incluye tres regímenes: el Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS), un régimen estimativo para microempresas y trabajadores autónomos con ingresos brutos de hasta unos 25.000 USD, que implica pagos mensuales con una cuota fija y una declaración de información mínima; el Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER), un régimen basado en el volumen de negocio para quienes ganan hasta unos 140.000 USD; y el Régimen MYPE Tributario (RMT), un régimen simplificado basado en las utilidades de empresas con ingresos netos de hasta 2,4 millones USD. Si bien estos regímenes tienen por objeto reducir los costos de cumplimiento y apoyar a las pequeñas empresas, también crean fuertes incentivos para limitar el tamaño de las empresas, fraccionar las operaciones, subdeclarar ingresos o contratar a empleados de manera informal para eludir las obligaciones vinculadas a un mayor tamaño.

Perú podría simplificar el sistema eliminando gradualmente los regímenes especiales ineficaces para los pequeños contribuyentes, tal como se recomienda en *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*. Una opción es mantener un único régimen simplificado que se base en la contabilidad de los flujos de caja, lo que reduciría las distorsiones y favorecería la formalización. También podrían revisarse los umbrales de ingresos para el régimen simplificado, ya que actualmente son elevados y dan lugar a que el 98% de los contribuyentes se clasifiquen como MYPE, lo que limita la eficacia del sistema de clasificación. Para facilitar una transición más fluida entre los regímenes, las tasas del impuesto a la renta de personas jurídicas deberían estructurarse de manera que no haya grandes saltos entre el régimen simplificado y el general, para que no se desaliente el crecimiento de las empresas ni se incentive la informalidad. Perú también podría considerar la posibilidad de combinar este sistema con un régimen presuntivo —solo para los trabajadores independientes— integrado con las contribuciones sociales, a fin de facilitar el acceso a la formalidad. La adopción de sólidos mecanismos de monitoreo garantizará que solo las MIPYMES se beneficien de esta tributación simplificada y evitarán que las empresas más grandes se aprovechen de estas medidas. Además, al establecer una carga tributaria baja cuando el contribuyente se incorpora al régimen y al aumentarla gradualmente con el tiempo, se podría impulsar el número de empresas registradas (Mas-Montserrat, Colin and Brys, 2024^[24]). Esta reforma podría complementarse con programas de formación y servicios de formalización que apoyen a las pequeñas empresas en su transición hacia la economía formal.

El Perú capta ingresos fiscales relativamente modestos de la minería en relación con su potencial, lo que refleja las dificultades en el diseño y la aplicación del régimen tributario vigente. Los ingresos relacionados con la minería representaron en promedio menos del 1% del PIB, basándose en la recaudación directa de impuestos, a pesar de que el sector aporta cerca del 10% del PIB y casi dos tercios del total de las exportaciones. Esta comparación es limitada, ya que excluye otras formas de contribuciones fiscales, como la participación en las utilidades. La tasa impositiva efectiva marginal de Perú sobre la inversión en cobre es del 17,6%, una de las más bajas de la región, lo que refleja el limitado rendimiento que consigue el marco actual en términos de ingresos (Bazel, Mintz and Reyes-Tagle, 2023^[25]). El régimen actual consiste en una combinación de instrumentos que se basan en la utilidad operativa, el impuesto especial sobre la minería (IEM), la contribución especial minera y una regalía. En un contexto de elevados precios de los minerales, el régimen fiscal de la minería podría ser gradualmente más progresivo, de modo que los ingresos fiscales aumentaran con la rentabilidad, sobre todo durante los períodos de auge de las materias primas, sin desalentar la inversión (IMF, 2022^[26]; IMF, 2025^[12]). La experiencia de Noruega —en donde se gravan las rentas económicas del petróleo y el gas mediante un impuesto a la renta de los recursos— debería constituir una lección interesante para Perú, ya que demuestra cómo un régimen bien diseñado puede generar ingresos considerables al tiempo que preserva los incentivos a la inversión. Chile, por ejemplo, ha reforzado recientemente la progresividad de su sistema tributario a la minería, vinculando más estrechamente las tasas impositivas a los márgenes operativos, al tiempo que ha introducido un tope sobre la carga tributaria total a fin de mantener los incentivos a la inversión. También es necesario realizar esfuerzos para formalizar la minería a pequeña escala y combatir la extracción ilegal, a fin de aumentar los ingresos de manera sostenible y crear un entorno más predecible para la inversión. Estas medidas deberían ir acompañadas de una serie de políticas destinadas a mejorar la competitividad y la sostenibilidad ambiental del sector (Capítulo 4), al tiempo que se fortalece el marco de

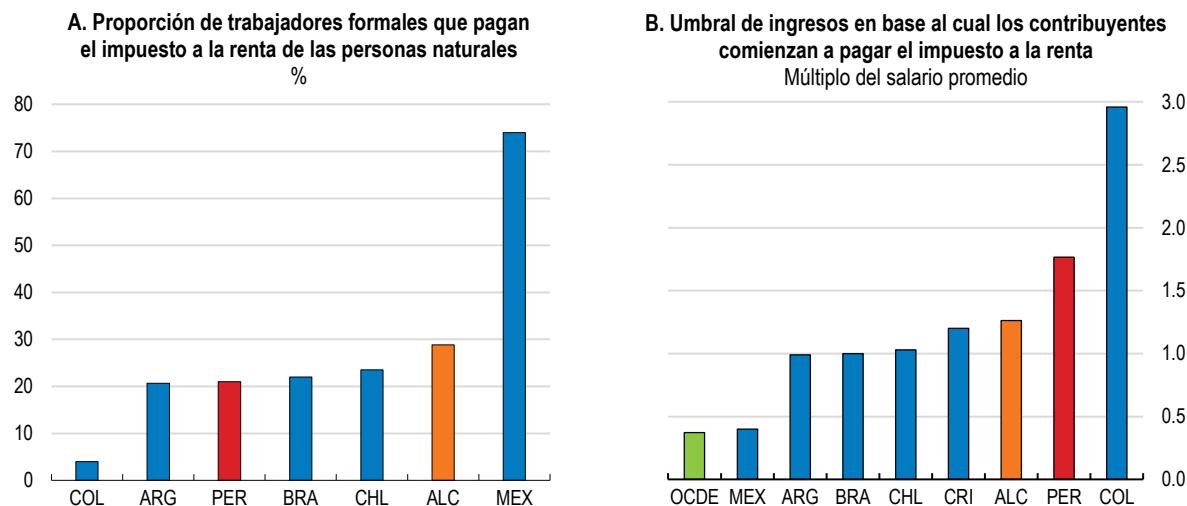
transferencias intergubernamentales para garantizar que los ingresos procedentes de los recursos se utilizan eficazmente para el desarrollo local sin socavar la disciplina fiscal, tal y como se argumenta más adelante y se puso de manifiesto en *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*.

1.5.4. Aumentar los ingresos por impuestos a la renta de las personas naturales y reducir la informalidad

A mediano plazo, también existen oportunidades para ampliar la base del impuesto a la renta de las personas naturales y potenciar los incentivos a la formalización, tal y como se pone de relieve en *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*. El sistema se caracteriza por tener una reducida base tributaria en la que la carga principal se concentra en un pequeño porcentaje de trabajadores formales (20%), mientras que la gran mayoría de los contribuyentes potenciales se quedan fuera del sistema debido a la elevada informalidad laboral existente (más del 70% de la fuerza laboral) y al umbral relativamente alto a partir del cual se empieza a pagar el impuesto a la renta de las personas naturales (Gráfico 1.15). Si se mejoraran las inspecciones de trabajo para garantizar el cumplimiento de los derechos laborales, también se podría reducir la informalidad y se reforzaría la base tributaria (véase el Capítulo 3).

Las reformas podrían combinar una reducción progresiva del umbral a partir del cual las personas comienzan a pagar el impuesto a la renta de las personas naturales y un cambio en el actual sistema de contribuciones a la seguridad social —abandonando el sistema actual basado en el tamaño de la empresa y adoptando en su lugar un sistema vinculado a las rentas del trabajo de cada individuo— lo que mejoraría la progresividad y reduciría los incentivos a la informalidad (véase el Capítulo 4). La reducción de la tasa impositiva de entrada —que actualmente se sitúa en el 8%— podría facilitar la transición al sistema del impuesto a la renta, mientras que una revisión de las tasas impositivas marginales máximas favorecería una mayor progresividad del sistema tributario. Las contribuciones progresivas a la seguridad social en función de la renta del trabajo reducirían los incentivos que actualmente tienen las empresas para seguir siendo pequeñas o informales, y favorecerían la formalización del empleo, sobre todo entre los trabajadores con bajos ingresos. El efecto combinado de esta reforma sería progresivo, ya que las personas recién incorporadas al sistema del impuesto a la renta de las personas naturales tendrían unos ingresos más elevados que las que se benefician de una estructura de contribuciones más progresiva, lo que garantizaría la progresividad general de la reforma. Al reducir la informalidad, esta reforma también impulsaría la productividad y el crecimiento. Asimismo, al limitar o eliminar las deducciones y reducir el gasto tributario que beneficia principalmente a las personas con altos ingresos —por ejemplo, eliminando la exoneración a los ahorros obligatorios por despido— se reducirían las oportunidades de evasión tributaria y las diferencias entre las tasas impositivas legales y las efectivas. También deberían revisarse las exenciones tributarias al gasto privado en salud y educación, que a menudo benefician de manera desproporcionada a los grupos de mayores ingresos.

Gráfico 1.15. La proporción de personas que pagan el impuesto a la renta de las personas naturales es escasa



Nota: LAC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México. Panel B: En el caso de Perú, los datos se refieren al año 2024 (los cálculos se basan en un ingreso laboral promedio mensual de 1.765,9 PEN a nivel nacional en 2024; el umbral para empezar a pagar el impuesto a la renta de las personas naturales es de 37.450 PEN anuales), en el caso de Argentina y Brasil, se refieren al año 2020 y en el resto de países al año 2022.

Fuente: (Acosta Ormaechea, Pienknagura and Pizzinelli, 2022^[27])OCDE, Taxing wages 2023.

StatLink <https://stat.link/kcpva8>

Reformar el trato desigual entre las rentas del trabajo y del capital reforzaría la equidad y la capacidad de recaudación del sistema del impuesto a la renta de las personas naturales en Perú. Las rentas de capital (primera y segunda categoría) se gravan con una tasa impositiva fija del 5%, mientras que las rentas del trabajo están sujetas a tasas progresivas que van del 8% al 30%, lo que genera un sesgo regresivo. Este sesgo es especialmente relevante si se tiene en cuenta que, en Perú, las personas con altos ingresos obtienen una gran parte de ellos de sus rentas de capital. A modo de comparación, los impuestos sobre los dividendos se sitúan en torno al 18% en los países de la OCDE, mientras que algunos países gravan las rentas de capital en el marco del régimen progresivo del impuesto a la renta de las personas naturales. Si en Perú se alineara el tratamiento de las rentas de capital con el de las rentas del trabajo, se conseguiría reducir las desigualdades y se aumentaría la tributación efectiva en los tramos más altos.

1.5.5. Mejorar la recaudación de impuestos a la propiedad, al medio ambiente y los impuestos selectivos al consumo

En Perú, los ingresos por impuestos a la propiedad representaron el 0,3% del PIB en 2023, uno de los más bajos de América Latina y muy por debajo del promedio de la OCDE, que es del 1%, tal y como se pone de relieve en *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*. Este bajo desempeño se debe a la desactualización de los registros prediales y de los métodos de valoración, así como a la informalidad generalizada en la tenencia de tierras. La actualización del catastro y de los mecanismos de valoración —como la implementación de un catastro multipropósito nacional similar al de Colombia— puede aumentar los ingresos por impuestos a la propiedad y apoyar la formalización de la tenencia de tierras. Además, el fortalecimiento de las capacidades administrativas subnacionales y de sus mecanismos de fiscalización mejoraría la recaudación de impuestos.

Los ingresos por impuestos ambientales siguen siendo limitados en Perú, como demuestra el hecho de que solo representaron el 0,6% del PIB en 2022, frente al 2,1% del PIB en promedio en los países de la OCDE. Perú no cuenta con un impuesto explícito sobre el carbono; el impuesto selectivo al consumo (ISC) sobre combustibles actúa como impuesto implícito sobre el carbono, pero solo abarca al 25% de las emisiones de GEI y exime a los combustibles a base de gas. Los impuestos selectivos al consumo actuales también difieren entre los distintos combustibles, por lo que el diésel suele gravarse con una tasa efectiva por tonelada de emisiones de CO₂ inferior al de la gasolina, lo que

debilita su argumentación medioambiental. Para reforzar la fiscalidad medioambiental sería necesario ampliar la base imponible para incluir los combustibles derivados del gas, alinear la tributación del diésel y la gasolina en función del contenido de carbono e introducir un impuesto explícito sobre el carbono. Estas reformas internalizarían mejor los costes medioambientales, reducirían las distorsiones y ayudarían a incrementar la recaudación (véase el Capítulo 4).

También hay margen para mejorar la recaudación a partir de los impuestos selectivos al consumo. Perú ha introducido un impuesto del 1% sobre los juegos de azar y las apuestas deportivas en línea, pero la recaudación por impuestos selectivos sigue siendo baja, situándose en el 1% del PIB en 2022, frente al 1,8% del PIB en promedio en América Latina (OECD et al., 2024^[28]). El aumento de los impuestos sobre el alcohol, el tabaco y las bebidas azucaradas puede aumentar los ingresos y mejorar la salud pública al reducir el consumo de productos nocivos para la salud. La aplicación de impuestos a las bebidas alcohólicas en función de su contenido de alcohol, sin ningún trato preferencial, también contribuiría a reforzar la recaudación de impuestos selectivos al consumo y a promover patrones de consumo más saludables.

El Perú debería seguir adoptando las mejores prácticas tributarias, sobre todo las destinadas a combatir la evasión y la elusión tributarias a nivel nacional e internacional. Desde que se unió al Marco Inclusivo sobre la Erosión de las Bases Imponibles y el Traslado de Beneficios (BEPS) en 2017 y a la solución de dos pilares sobre la tributación de la economía digital en 2021, Perú está alineando sus acuerdos de doble imposición con las normas de la OCDE para prevenir la evasión tributaria y el abuso de los tratados, y para mejorar los mecanismos de resolución de controversias. La reciente aprobación en el Congreso del Instrumento Multilateral BEPS es un avance positivo en esta dirección. Perú debería abordar con prontitud las recomendaciones del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios para reducir aún más la evasión fiscal transfronteriza. Perú también debería actualizar su normativa en materia de precios de transferencia para reflejar la evolución de los estándares internacionales y hacer frente a los nuevos retos del comercio internacional. Si bien las recientes reformas han introducido métodos de valoración alternativos y disposiciones para la aplicación retroactiva de los acuerdos anticipados de precios de transferencia bilaterales a partir de 2025, es necesario seguir actualizando la normativa para contrarrestar las estrategias de elusión tributaria que son cada vez más complejas.

Tabla 1.4. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre la reforma del sistema tributario

Recomendaciones de la edición anterior	Medidas adoptadas desde la edición anterior (sep 2023)
Reforzar la administración tributaria y reducir la evasión fiscal mediante un mayor uso de tecnologías de la información y la verificación cruzada de información procedente de distintas fuentes.	La administración tributaria y el cumplimiento de las obligaciones tributarias han mejorado considerablemente en los últimos años, gracias a la implementación de la facturación electrónica, de un registro tributario digital, de las notificaciones de deudas tributarias, el aprovechamiento de las herramientas de macrodatos y el mayor uso de los convenios para intercambiar información sobre los contribuyentes.
Racionalizar los regímenes de tributación corporativa para las pequeñas empresas mediante la fusión de los regímenes intermedios.	El Poder Ejecutivo solicitó al Congreso la delegación de para legislar en materia tributaria en enero de 2023 y mayo de 2024, pero ambas solicitudes fueron denegadas.
Clarificar las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno.	No se han adoptado medidas.
Llevar a cabo una reforma integral de las finanzas de los gobiernos subnacionales que incluya la concesión gradual de más competencias a nivel regional.	No se han adoptado medidas.

1.6. Mejorar la calidad y la eficiencia del gasto público

Es esencial mejorar la eficiencia del gasto público para que Perú satisfaga sus necesidades de gasto social y en infraestructuras, al tiempo que garantiza la sostenibilidad fiscal. Los ingresos tributarios históricamente bajos de Perú hacen que sea especialmente importante garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera eficaz. Las ganancias en eficiencia también pueden ayudar a reforzar la confianza de la ciudadanía y aumentar el apoyo a reformas fiscales estructurales. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos recientes, las ineficiencias siguen siendo significativas, sobre todo a nivel subnacional, y según estimaciones de 2017 se situarían en cerca del 2,5% del PIB anual (Izquierdo and Pessino, 2018^[29]).

Dadas las restricciones fiscales y los bajos ingresos, Perú se enfrenta a un doble desafío: debe aumentar con fuerza el gasto en educación, salud y asistencia social para cerrar las brechas de desarrollo, al mismo tiempo mejorar la eficiencia del gasto existente. En primer lugar, el gasto social debe ser mejor alineado con el crecimiento económico y al desarrollo social a largo plazo, garantizando que los fondos lleguen efectivamente a quienes más los necesitan. En segundo lugar, es necesario evitar las asignaciones ineficientes abordando las deficiencias del proceso presupuestario y mejorando la gestión de la inversión pública. Fortalecer el presupuesto por resultados y las evaluaciones del gasto puede ayudar a mejorar la rendición de cuentas y la efectividad presupuestaria. Por último, es fundamental mejorar el estado de derecho y reducir la corrupción para garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera eficaz y equitativa. También es clave fortalecer la capacidad administrativa del estado para garantizar la implementación y el cumplimiento efectivos de todas las reformas.

Para cerrar las brechas de desarrollo de Perú, será necesario mejorar la eficiencia del gasto, aunque no será suficiente. Aun cuando se consigan importantes ganancias en la eficiencia del gasto, los ingresos públicos siguen siendo demasiado bajos para satisfacer las necesidades de gasto futuras, lo que subraya la necesidad de combinar las reformas de eficiencia con esfuerzos adicionales para ampliar la base imponible, como se ha mencionado anteriormente.

1.6.1. Principales prioridades para aumentar y mejorar el gasto social

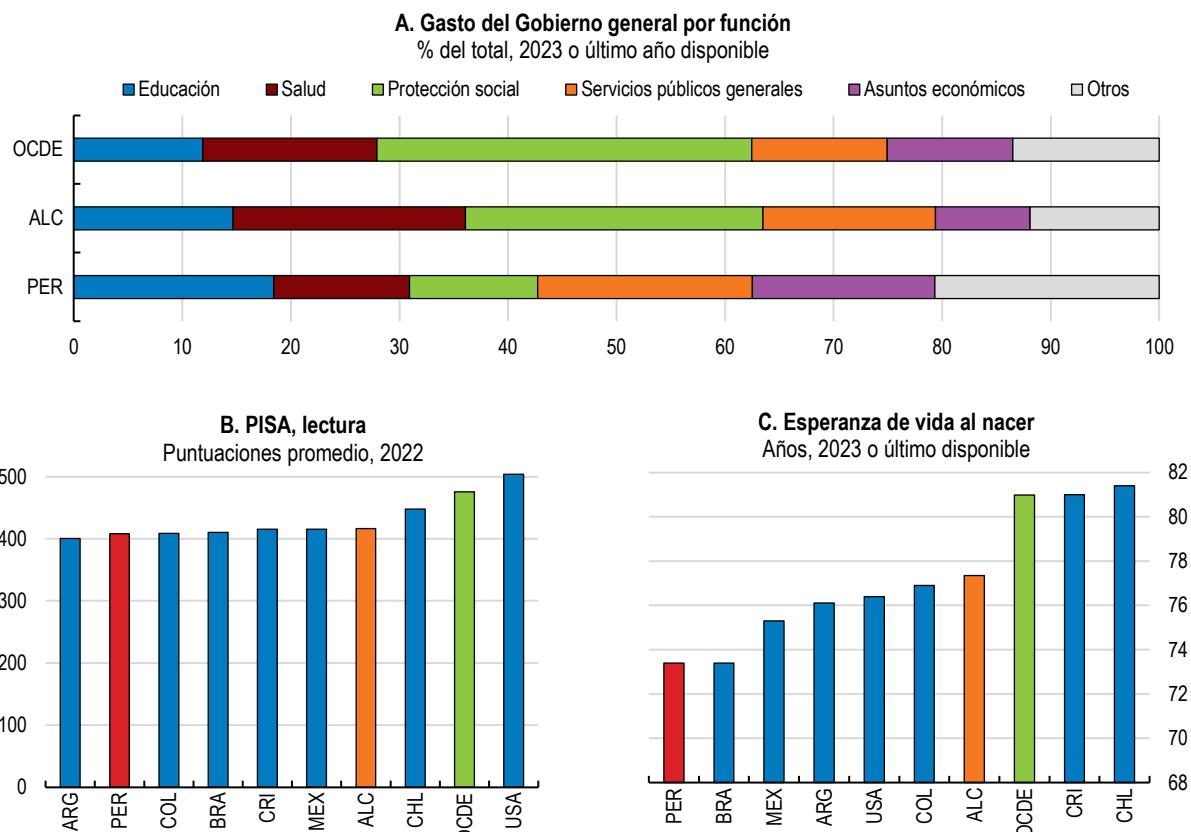
Educación: alinear el gasto con los resultados

En Perú, el gasto público en educación se situaba en 2024 en el 4,2% del PIB, por debajo del promedio de la OCDE (5,1%), si bien representa una proporción mayor del gasto que el promedio de las economías de América Latina y el Caribe y de la OCDE (Gráfico 1.16, Panel A). Sin embargo, los resultados educativos siguen siendo escasos en comparación con los países de la OCDE (Gráfico 1.16, Panel B). La educación en la primera infancia sigue sin contar con financiamiento suficiente, a pesar de la sólida evidencia que muestra elevados retornos de la inversión en la educación en los primeros años de vida. La calidad de la enseñanza y la inadecuada infraestructura educativa desde la primera infancia hasta la educación secundaria siguen siendo problemas importantes (véase el Capítulo 3). Si bien las reformas recientes se han centrado en ampliar el acceso a la universidad y aumentar el gasto en educación superior, resultaría más eficaz redirigir los recursos hacia las intervenciones en la primera infancia y orientarlos mejor hacia las regiones con peores resultados, como ya se puso de manifiesto en *el Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023*. Además, introducir un financiamiento basado en el desempeño vinculado a los resultados de aprendizaje ayudaría a alinear el gasto con los logros educativos. Sin embargo, dada la magnitud de las brechas, las reasignaciones presupuestarias, por sí solas, no será suficientes. Aumentar la inversión total en educación —en particular en la educación inicial, la formación docente y la infraestructura educativa— es urgente para mejorar los resultados de aprendizaje.

Salud: enfrentar el insuficiente financiamiento y las brechas regionales

El gasto público en salud en Perú apenas se situaba en el 4,2% del PIB en 2024, muy por debajo del promedio de la OCDE (del 9%), lo que contribuye a los escasos resultados registrados en materia de salud, incluidos unos bajos niveles de esperanza de vida (Gráfico 1.16, Panel C). Si bien la cobertura del seguro de salud se ha ampliado considerablemente (del 61% en 2009 al 97% en 2023), el financiamiento no ha seguido el mismo ritmo, lo que ha provocado una disminución del gasto per cápita y ha contribuido a la saturación de los hospitales y a los largos tiempos de espera (Barco and Foinquinos, 2025^[20]). El primer nivel de atención sigue sin contar con un financiamiento adecuado, con un acceso limitado a los servicios de salud preventiva y primaria, en el que persisten grandes disparidades regionales en cuanto a personal sanitario, infraestructuras y disponibilidad de servicios entre las zonas urbanas y rurales (OECD, 2025^[30]). Es fundamental realizar inversiones adicionales para ampliar el acceso a la atención preventiva y primaria, subsanar la grave escasez de infraestructuras y reducir las grandes disparidades regionales. Para lograr una atención sanitaria universal y de alta calidad se necesitaría un gasto adicional del 1,2% del PIB, que lo ideal sería que se financiara con impuestos generales para evitar desincentivos al empleo formal, tal y como se pone de relieve en *el Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023*. Reasignar recursos hacia el fortalecimiento del primer nivel de atención, en particular en las zonas rurales, mejoraría los resultados en materia de salud y la eficiencia del gasto.

Gráfico 1.16. Perú tiene un gasto relativo mayor en educación, pero los resultados son escasos



Nota: Panel A: Los datos de Perú se refieren al año 2021; ALC es un promedio simple de Chile, Colombia y Costa Rica. Paneles B y C: LAC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

Fuente: OCDE, cuentas nacionales; OCDE, PISA 2022; OCDE, estadísticas de salud.

StatLink <https://stat.link/d5tjyz>

Asistencia social: ampliar la cobertura y focalizarse en los más vulnerables de forma eficiente

Los programas de asistencia social de Perú deben equilibrar la cobertura y la responsabilidad fiscal. La prestación de ayudas a la población en edad de trabajar sigue siendo baja, en torno al 0,2% del PIB, frente a un promedio del 3% del PIB en otros países latinoamericanos de la OCDE, según la base de datos de gasto social de la OCDE. En 2024, Perú destinó el 0,9% del PIB a programas sociales de apoyo a grupos vulnerables, incluidas transferencias monetarias, ayuda alimentaria y asistencia a las personas mayores. Muchos hogares de bajos ingresos quedan excluidos debido a las restricciones presupuestarias (OECD, 2023^[31]), mientras que los errores de exclusión implican que las prestaciones lleguen a muchos hogares no vulnerables (Gráfico 1.17). Por ejemplo, casi el 40% de los beneficiarios de pensiones no contributivas no son pobres ni vulnerables (IMF, 2024^[1]). Para solventar estas deficiencias en los programas sociales, es necesario mejorar su focalización a fin de reducir los errores de exclusión y que las ayudas lleguen a las personas que las necesitan. Sin embargo, estas mejoras, por sí solas, no serán suficientes, sino que también será necesario aumentar las asignaciones presupuestarias para la asistencia social. Tal y como pone de relieve en *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*, para mejorar la cobertura y la adecuación de los programas, sería necesario transformar Juntos —el programa de transferencias monetarias condicionadas— en un sistema de renta mínima garantizada con un costo de alrededor del 1,1% del PIB, y ampliar las pensiones no contributivas con un costo adicional del 1,5% del PIB (Tabla 1.6). A pesar de los positivos esfuerzos adoptados para mejorar la focalización mediante la mejora del registro de hogares durante la pandemia de COVID-19, el registro sigue siendo incompleto. El objetivo es ampliar este registro para que cubra el 77% de los hogares en 2026, si bien en diciembre de 2023 solo cubría el 40% de ellos, con una cobertura urbana deficiente. La adopción de métodos modernos de cartografía de la pobreza —como imágenes por satélite y datos de teléfonos móviles— y la ampliación

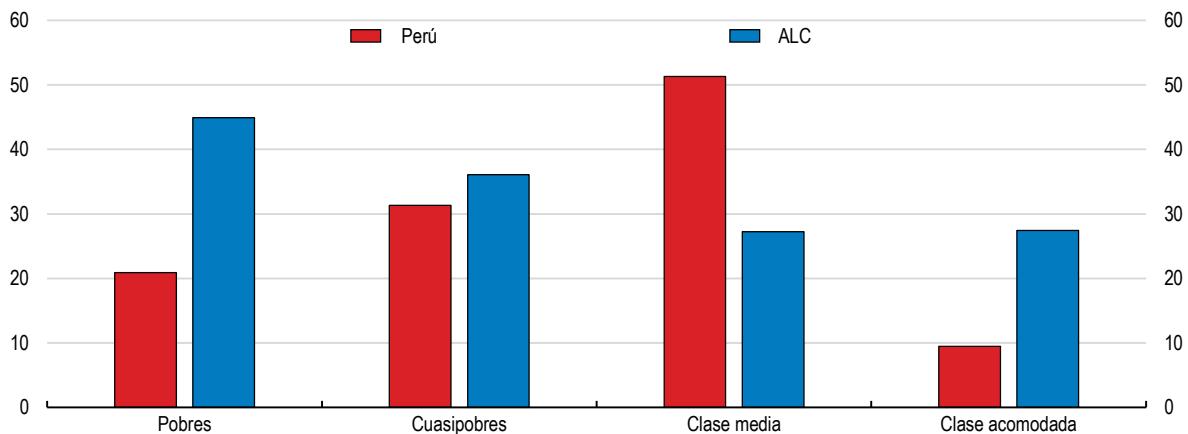
del registro mediante la verificación de los ingresos en tiempo real, herramientas digitales como la inteligencia artificial y la divulgación proactiva sobre el terreno —mediante visitas puerta a puerta o actuaciones de participación de la comunidad— podrían mejorar la cobertura y la focalización. Además, el fortalecimiento de los sistemas de información mediante su interoperabilidad (por ejemplo, vinculando los datos administrativos con los registros sociales y las encuestas de población) mejoraría la eficiencia y la equidad de los programas, al tiempo que permitiría al país adaptarse mejor a las situaciones de emergencia, como las relacionadas con el cambio climático. El Registro de Información Social de Chile puede servir de ejemplo, ya que combina datos socioeconómicos y administrativos de múltiples fuentes —incluido el autorregistro— para identificar más eficazmente a los posibles beneficiarios. El SINIRUBE de Costa Rica es otro modelo interesante, que integra datos de más de 30 instituciones para respaldar la focalización de los programas sociales, reducir la duplicación y mejorar la coordinación.

Reforzar la planificación y los procesos presupuestarios

Las deficiencias existentes en el proceso presupuestario socavan la eficiencia del gasto público al debilitar la planificación de los proyectos y limitar su capacidad para asignar los recursos donde más se necesitan. Las continuas modificaciones que se introducen en el presupuesto durante el año —que conllevan un incremento promedio del 22% entre 2010 y 2019— provocan repuntes del gasto a finales de año, desembolsos apresurados e inversiones de menor calidad, sobre todo en infraestructuras, educación y salud. Por ejemplo, casi el 30% del gasto anual en inversión pública a nivel nacional, y casi el 70% a nivel subnacional, no está predefinido en el presupuesto inicial. Esto socava la planificación y retrasa la ejecución de los proyectos. En los últimos años, esta tendencia se ha atenuado, ya que los balances no utilizados de años anteriores se incluyen ahora en el presupuesto inicial (PIA), lo que reduce la magnitud de los aumentos presupuestarios durante el año: el presupuesto institucional modificado (PIM) aumentó un 17% en 2023 y un 9% en 2024. La adopción de un marco presupuestario multianual más creíble mejoraría continuidad de los proyectos y alinearía el gasto con los objetivos estratégicos, evitando así la práctica actual de no comprometer firmemente los recursos más allá de un solo ejercicio fiscal. La rigidez presupuestaria también limita la flexibilidad: la mayoría de las asignaciones repiten las de años anteriores y están vinculadas a fuentes de financiamiento específicas. Esto limita la flexibilidad para reasignar recursos a áreas prioritarias como la salud, la educación y las infraestructuras (OECD, 2023^[32]). El Gobierno ha comenzado a reducir las modificaciones presupuestarias durante el ejercicio, a desvincular las partidas de gasto de fuentes de financiamiento específicas y a aplicar un marco presupuestario multianual, pero es necesario seguir trabajando en esta dirección.

Gráfico 1.17. Los programas de protección social no contributiva deben estar mejor focalizados

Porcentaje de trabajadores que se benefician de la protección social no contributiva



Nota: Los programas de protección social no contributiva incluyen los programas que proporcionan cobertura sanitaria universal y/o transferencias monetarias incondicionales/condicionales (incluidas las pensiones no contributivas). Los grupos de ingresos se definen en función de la renta per cápita diaria en USD: pobres ($\leq 6,85$), cuasipobres (6,85–15), clase media (15–70) y clase acomodada (≥ 70).

Fuente: Estimaciones basadas en OCDE (2021), Indicadores clave de la informalidad basados en las personas y sus hogares (KIIbIH) (base de datos), <https://www.oecd.org/dev/Key-Indicators-Informality-Individuals-Household-KIIbIH.htm>.

StatLink <https://stat.link/ier9bm>

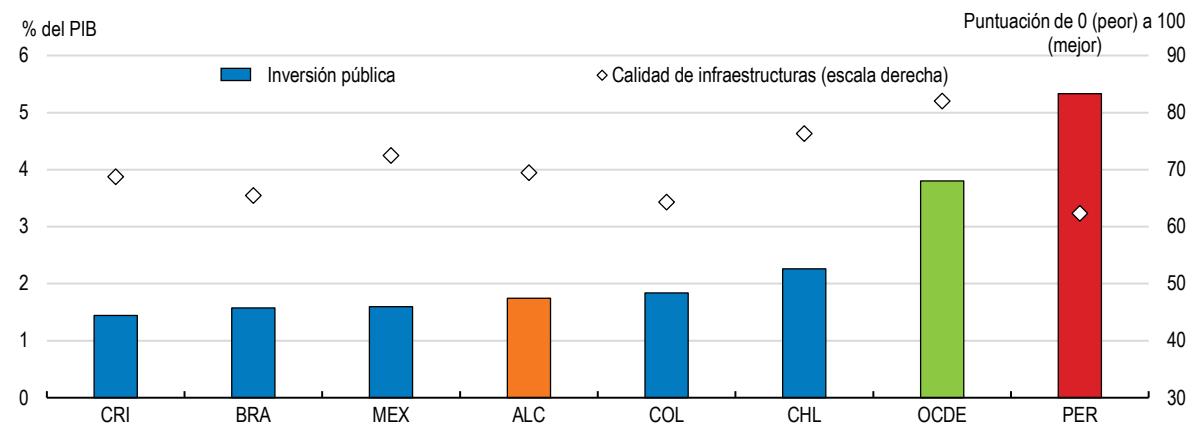
Los presupuestos basados en resultados se han ampliado hasta copar casi la mitad del presupuesto nacional (48% en 2023), pero su impacto se ve limitado por la existencia de numerosos programas fragmentados y que a menudo se solapan, por su limitada capacidad para evaluar el resultado y por los débiles vínculos existentes con la planificación presupuestaria y las prioridades estratégicas. Para reforzar el desarrollo de presupuestos basados en resultados, Perú podría mejorar el monitoreo y el uso de los indicadores de resultados, reducir y consolidar el número de programas presupuestarios para centrarse en los que tienen mayor impacto, garantizando así una mejor vinculación con la planificación estratégica.

Las revisiones del gasto público siguen siendo poco frecuentes en Perú, a pesar de su potencial para mejorar la asignación de recursos. Perú ha llevado a cabo revisiones del gasto público en coordinación con el Banco Mundial en 2003 y 2017. Para llevar a cabo con éxito las revisiones del gasto, la experiencia de la OCDE sugiere que Perú debe mejorar su gobernanza, establecer objetivos claros para dichas revisiones, fomentar la cooperación entre los ministerios competentes y obtener un respaldo político de alto nivel (Tryggvadottir, 2022^[33]). También podría crear un comité rector integrado por altos funcionarios y un grupo de trabajo compuesto por funcionarios pertinentes del Ministerio de Economía y Finanzas, así como de los ministerios competentes. Además, Perú debe integrar las evaluaciones del gasto en la planificación presupuestaria del Gobierno, sobre todo en su marco fiscal de mediano plazo, para promover la transparencia del gasto y contribuir a reducir el gasto superfluo, en coherencia con las mejores prácticas de la OCDE. El establecimiento de unos objetivos claros para las medidas de recorte o reasignación del gasto ha sido clave en muchos países de la OCDE, ya que permite realizar un seguimiento de cómo se aplican los resultados tras la revisión del gasto. La priorización y la reasignación del gasto cobrarán cada vez más importancia, ya que el envejecimiento de la población ejercerá una presión adicional sobre algunas categorías de gasto social, sobre todo de las pensiones.

1.6.2. Mejorar la eficiencia de la inversión pública

Perú invierte más en inversión pública (5,2% del PIB en 2024) que el promedio de la OCDE (3,5% del PIB), pero la calidad y la eficiencia de la inversión siguen siendo escasas (Gráfico 1.18). Hasta un 40% de la inversión pública podría utilizarse de manera más eficaz sin necesidad de aumentar el gasto (Barco and Foinquinos, 2025^[20]). Perú se sitúa por debajo de la OCDE y de sus homólogos regionales en cuanto a la calidad de sus infraestructuras, sobre todo en transporte y logística. El déficit de infraestructuras existente en Perú se estimó en 2019 en el 50% del PIB, lo cual refleja la inversión necesaria para que la calidad de las infraestructuras alcance el promedio de la OCDE en la mayoría de los sectores y estándares regionales en el transporte interno (MEF, 2019^[34]).

Gráfico 1.18. La elevada inversión pública no se traduce en una mejor calidad de las infraestructuras



Nota: ALC es la media simple de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México. Los datos sobre inversión pública se refieren al año 2024 (Perú), 2023 (Costa Rica, México), 2022 (Chile, Colombia) y 2021 (Brasil). Los datos sobre calidad de infraestructuras se refieren al año 2019.

Fuente: OCDE, indicadores de Panorama de las Administraciones Públicas; BCRP; Foro Económico Mundial, índice de competitividad global.

StatLink <https://stat.link/6mngfs>

Es necesario reformar la planificación y evaluación de los proyectos de inversión. Aunque Perú cuenta con un Plan Nacional de Infraestructura, este plan apenas guarda relación con la selección de proyectos y con el marco presupuestario multianual, tal y como se pone de relieve en *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*. Además, este plan no incorpora de forma sistemática los criterios de resiliencia climática y de sostenibilidad ambiental en la selección y el diseño de los proyectos (Capítulo 4). Los proyectos no cuentan con un financiamiento asegurado en el tiempo, ya que cada ejercicio fiscal requiere una nueva justificación y asignación de recursos para los proyectos en curso, lo que da lugar a retrasos e ineficiencias. La aplicación de un presupuesto multianual vinculado al plan de infraestructura permitiría al Gobierno comprometer recursos a proyectos de inversión durante varios años, aportando así la previsibilidad necesaria.

Los gobiernos subnacionales gestionan más de la mitad de los proyectos de inversión pública y ejecutan más del 30% del gasto público total (OECD, 2023^[31]), pero cuentan con unos bajos índices de ejecución presupuestaria, sobre todo en materia de infraestructuras. Uno de los principales problemas es el diseño de las transferencias intergubernamentales, que son la principal fuente de ingresos para los gobiernos subnacionales. Las transferencias intergubernamentales son, en gran medida, discrecionales y se basan en la inercia más que en las necesidades o los resultados (Barco and Foinquinos, 2025^[20]). Las transferencias basadas en fórmulas cuentan con mecanismos de distribución complejos que carecen de transparencia, que no tienen en cuenta la capacidad fiscal y que no suelen incluir incentivos basados en los resultados. En una reforma adoptada recientemente se ha introducido un componente de capacidad fiscal per cápita en FONCOMUN, el principal fondo de compensación municipal. La fórmula adoptada trata de orientar mejor las asignaciones presupuestarias para dirigirlas a municipios pequeños y con pocos recursos y prevé un aumento gradual de su financiamiento para gastos de capital a partir de 2026 vinculado a una serie de requisitos mínimos. Sin embargo, dado que el aumento se financia con recursos del Gobierno central, implica una redistribución significativa de los fondos entre los distintos niveles de gobierno. Para abordar las preocupaciones existentes sobre la escasa capacidad administrativa y técnica de muchos gobiernos locales a la hora de utilizar con eficacia estos recursos adicionales, se está reforzando el programa "Punche Gerente", destinado a apoyar a los municipios a través de gestores profesionales.

Las transferencias basadas en fórmulas también generan incentivos adversos, ya que fomentan la creación de nuevos municipios pequeños para acceder a más fondos (Barco and Foinquinos, 2025^[20]). Su limitado tamaño también implica que sean insuficientes para contrarrestar las importantes disparidades territoriales provocadas por la concentración de los ingresos por cánones y regalías en las regiones más ricas en recursos. Las transferencias deben simplificarse y vincularse a las necesidades y a los resultados socioeconómicos, tal y como se recomienda en *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023* (Tabla 1.4). Paralelamente, es necesario otorgar a los gobiernos regionales más competencias en materia de recaudación de impuestos, al tiempo que se reducen las transferencias discretionales. De este modo, se aumentaría la rendición de cuentas y los incentivos para realizar inversiones de mayor calidad, sobre todo si se acompañan de esfuerzos para reducir la informalidad, mejorar los catastros y fortalecer las capacidades de administración tributaria a nivel subnacional.

Los municipios más pequeños y fragmentados suelen carecer de capacidades técnicas, lo que suele derivar en proyectos dispersos y de escasa repercusión y, en general, una capacidad administrativa limitada para aplicar las reformas. La elevada rotación de los funcionarios y la escasez de personal técnicamente cualificado han obstaculizado aún más la coordinación eficaz entre los gobiernos regionales y locales. Reforzar las capacidades técnicas y administrativas a nivel local, ofrecer incentivos para la consolidación municipal, mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y definir más claramente de las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno mejoraría la prestación de los servicios públicos.

Asimismo, la evaluación de los proyectos adolece de unos estudios técnicos de baja calidad y de una supervisión deficiente. Los estudios técnicos suelen ser elaborados por la misma entidad que los aprueba, lo que da lugar a una selección deficiente de los proyectos (World Bank, 2025^[2]). Muchos proyectos de inversión carecen además de un análisis riguroso de la relación costo-beneficio, lo que da lugar a una asignación inadecuada de fondos y a unos escasos resultados (Barco and Foinquinos, 2025^[20]). Siguiendo las mejores prácticas internacionales, la selección de proyectos debería guiarse por un análisis estandarizado de costos-beneficios, en coherencia con el plan nacional de infraestructuras (Recuadro 1.3). Para mejorar el control de calidad, la formulación, evaluación y aprobación de proyectos debería correr a cargo de entidades independientes, en lugar de concentrarse en una misma entidad, como ocurre actualmente. Al menos en el caso de los proyectos más grandes y complejos, deberían introducirse

revisiones independientes y filtros de calidad durante la fase de formulación para garantizar que las evaluaciones sigan un enfoque basado en la optimización de los recursos. El Organismo de Estudios y Diseño de Proyectos de Inversión (OEDI), creado en 2024 en el seno del Consejo de Ministros, tiene por objeto mejorar la calidad de los estudios previos a la inversión y de los diseños técnicos de los proyectos de complejidad media a nivel regional y local. Asimismo, la creación de plataformas de monitoreo digital en tiempo real podría mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, al permitir el seguimiento de la aprobación, la ejecución y los resultados financieros de los proyectos. La Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN), creada en 2023, se estableció para centralizar y acelerar la ejecución de proyectos de inversión pública a gran escala, proporcionando una mayor capacidad técnica y supervisión. Si bien la consolidación de los programas de inversión bajo la ANIN tiene por objeto mejorar la eficiencia y reducir la duplicación, su diseño institucional actual no separa por completo la formulación de los proyectos de su evaluación y aprobación. También en 2023 se creó la Comisión Consultiva para el Desarrollo de la Infraestructura Nacional con el fin de fortalecer la gobernanza en materia de infraestructuras —sobre todo en el ámbito de las APP— mediante la formulación de propuestas y recomendaciones, inspirándose en la Comisión Nacional de Infraestructuras del Reino Unido. La aplicación de la Política Nacional de Transformación Digital contribuiría a simplificar los trámites administrativos y a desarrollar infraestructuras públicas digitales.

Recuadro 1.3. Mejores prácticas de la OCDE en la gestión de la inversión pública

Planificación estratégica y establecimiento de prioridades: La adopción de una estrategia nacional de inversión debe alinear los proyectos con los objetivos económicos y sociales a largo plazo. Países como el Reino Unido han creado comisiones independientes para evaluar las necesidades de infraestructuras y asesorar sobre las prioridades de inversión, garantizando así que las decisiones se basen en consideraciones técnicas y no políticas.

Evaluación ex ante y selección de proyectos: Las evaluaciones ex ante valoran la viabilidad, los riesgos y los resultados esperados de los proyectos antes de su aprobación. En Corea del Sur, Japón y Chile, las evaluaciones ex ante las realizan organismos independientes. El método de evaluación más utilizado es el análisis del costo-beneficio social. Sin embargo, cuando los beneficios son difíciles de cuantificar, se aplica un análisis de la efectividad de los costos y de múltiples criterios. En el Reino Unido, se publica el denominado «Libro Verde» que orienta la evaluación de las inversiones en todos los ministerios del Gobierno, integrando evaluaciones económicas, sociales y medioambientales. En Corea del Sur se utiliza un proceso jerárquico de análisis que combina aspectos de equilibrio regional para priorizar los proyectos. Muchos países aplican principios de proporcionalidad, estableciendo diferentes umbrales de evaluación en función del costo y la complejidad de los proyectos.

Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas: Los sistemas de seguimiento o monitoreo de proyectos en tiempo real ayudan a supervisar los avances, controlar los costos y evitar ineficiencias. Países como Canadá y Suecia han integrado herramientas de seguimiento digital para mejorar la supervisión de las inversiones públicas. Las evaluaciones ex post —como el Sistema de Evaluación del Rendimiento del Gobierno de Japón— evalúan la eficacia de los proyectos y orientan las futuras decisiones. Por su parte, las plataformas de información pública y participación ciudadana —como las utilizadas en Nueva Zelanda y Finlandia— aumentan la transparencia y la confianza en los proyectos de inversión.

Reforzar la capacidad institucional: Para conseguir una gestión eficaz de las inversiones es necesario que los organismos gubernamentales cuenten con personal cualificado. En muchos países de América Latina, los municipios carecen de conocimientos técnicos, sobre todo a nivel subnacional. Países como Chile y Corea del Sur invierten en formación especializada para los funcionarios que se ocupan de la formulación y evaluación de proyectos.

Fuente: (OECD, 2017^[35]; ITF, 2021^[36]; Aron et al., 2024^[37])

La contratación pública, que representa casi el 50% del gasto público, es uno de los principales factores de ineficiencia de la inversión pública. La escasa transparencia, la excesiva burocracia y el grado insuficiente de competencia en los procesos de licitación generan unos costos más elevados, retrasos en los proyectos y una deficiente prestación de servicios públicos. La nueva ley de contratación pública —que ha entrado en vigor en abril de 2025— introduce importantes reformas en coherencia con las recomendaciones de la OCDE (OECD, 2017^[38]). Entre los cambios más destacados se encuentran la adopción de un modelo de "relación calidad-precio", en lugar

de los criterios basados únicamente en el precio, la profesionalización de los funcionarios encargados de la contratación, la introducción de nuevas modalidades de contratación y la integración de los sistemas de contratación digital en una nueva plataforma digital. La ley también introduce nuevas normas, como los "pactos de integridad" (un compromiso ético y obligatorio firmado por los contratistas para promover la transparencia), una cláusula anticorrupción, herramientas de evaluación del desempeño para supervisar la fiabilidad de los proveedores y la ejecución de los proyectos, la mejora de la rendición de cuentas, iniciativas de supervisión, denuncia de irregularidades y cumplimiento normativo. Además, la ley incluye la regulación de los contratos menores —dirigidos a compras pequeñas, que cuentan con un proceso de selección más sencillo en el que se invita directamente a los proveedores— lo que se espera que reduzca el gasto discrecional y los riesgos de corrupción al tiempo que permite que las compras de pequeño valor sigan siendo flexibles.

Su implementación efectiva requerirá una hoja de ruta clara, una aplicación firme, una mayor coordinación entre los organismos y su evaluación continua (Barco and Foinquinos, 2025^[20]). La publicación de informes periódicos sobre la contratación pública podría mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la toma de decisiones, al permitir el seguimiento de los avances conseguidos y la identificación de inefficiencias. Asimismo, es fundamental que se refuerce la contratación pública como profesión independiente a través de la formación, la certificación y la integración en la función pública, para lograr así mejoras a largo plazo.

1.6.3. Reducir y prevenir la corrupción

La corrupción obstaculiza considerablemente el desarrollo económico y social de Perú dado que debilita la eficacia del Gobierno, erosiona la confianza en las instituciones y limita la prestación de servicios públicos de calidad. Además, perjudica la aplicación de la ley, distorsiona las prioridades del gasto público y fomenta la delincuencia organizada. Los escándalos de gran repercusión mediática en los que se han visto implicados funcionarios públicos y actores del sector privado han puesto de manifiesto las vulnerabilidades de la contratación pública, los contratos de infraestructuras y el financiamiento de partidos políticos. En 2023, la corrupción afectó al 12,7% del gasto público (2,4% del PIB), con unos porcentajes aún más elevados en la inversión pública (17,5%) y en los niveles de gobierno local (13,1%) y regional (15,4%) (CGR, 2024^[39]). Según los resultados de los Indicadores de Integridad Pública de la OCDE de 2023, Perú se sitúa por encima del promedio de la OCDE tanto en el contenido mínimo como en la cobertura de su marco estratégico, lo que refleja la ambición de su política nacional en materia de integridad y lucha contra la corrupción (Gráfico 1.19). Sin embargo, las deficiencias en la aplicación de la ley, la debilidad de los controles internos y la persistencia de los riesgos para la integridad, sobre todo a nivel subnacional, siguen poniendo en tela de juicio la eficacia de estas políticas (OECD, 2024^[40]).

Los esfuerzos de Perú por reforzar su marco anticorrupción se enfrentan a importantes dificultades debido a las deficiencias en la aplicación de la ley y a los problemas de coordinación entre las instituciones de integridad pública responsables de la prevención, detección y aplicación de sanciones por corrupción (OECD, 2024^[41]). A pesar de la creación del Modelo de Integridad y de las Oficinas de Integridad, su aplicación es irregular, sobre todo en los municipios que tienen limitadas capacidades administrativas y de supervisión. En 2023 se puso en marcha un proyecto piloto para aplicar el Modelo de Integridad en cerca de 30 municipios, que se amplió a 41 en 2024 y se espera que alcance al menos 100 municipios en 2025. Desde 2024, Perú ha adoptado medidas para fortalecer la coordinación regional contra la corrupción, entre ellas la formulación de 115 recomendaciones a las comisiones regionales, la ampliación de la formación, la puesta en marcha de un sistema de monitoreo digital y el aumento de la asistencia técnica, aunque la aplicación sigue siendo desigual y en muchas regiones aún no se ha completado. Esta situación se ve agravada por la limitada coordinación existente entre las instituciones, lo que da lugar a una evidente fragmentación de los esfuerzos contra la corrupción. Perú podría beneficiarse del establecimiento de un sistema nacional integral de integridad y transparencia que mejorara la coordinación entre las instituciones de integridad pública y los gobiernos subnacionales, fortaleciendo así los mecanismos de supervisión y garantizando la aplicación efectiva de las políticas de integridad en todos los niveles de gobierno, al tiempo que se mejora la lucha contra la corrupción. Para garantizar el buen funcionamiento de este sistema es necesario reforzar otros elementos complementarios, vinculados a las reformas del control interno y al avance de las reformas del servicio civil (OECD, 2024^[40]). Los Indicadores de Integridad Pública de la OCDE muestran que Perú solo cumple cuatro criterios en materia de control interno y gestión de riesgos, al tiempo que carece de un organismo central que coordine y supervise las actividades de control interno y auditoría. Se podría establecer un sistema administrativo específico

—dirigido por una nueva autoridad nacional— que se encargara de diseñar y normalizar las medidas preventivas contra la corrupción, creando una segunda línea de defensa dentro de las entidades públicas. Este sistema debe funcionar de forma independiente del Sistema Nacional de Control (SNC) y de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS).

Es fundamental que se aplique plenamente la reforma del servicio civil a fin de reducir la corrupción, pero también para mejorar la eficiencia del gasto público y reforzar las capacidades técnicas y administrativas de los gobiernos subnacionales, como se ha señalado anteriormente. Se han renovado los esfuerzos para avanzar en la reforma del servicio civil—en particular mediante un decreto legislativo de 2023 que simplificó los procedimientos, ordenó su aplicación en el poder ejecutivo e introdujo instrumentos de ejecución— pero su plena implementación requerirá un compromiso político sostenido y la coordinación con todos los niveles de gobierno. Además, para reforzar las capacidades administrativas será necesario también invertir en sistemas digitales, mejorar la gestión de los recursos humanos, desarrollar las competencias mediante la formación específica y optimizar el uso de los datos de cara a la planificación y la supervisión. Además, la simplificación de los trámites administrativos, la reforma de la contratación pública, la descentralización y la aplicación efectiva de la ley son, todos ellos, elementos fundamentales para una estrategia integral de lucha contra la corrupción.

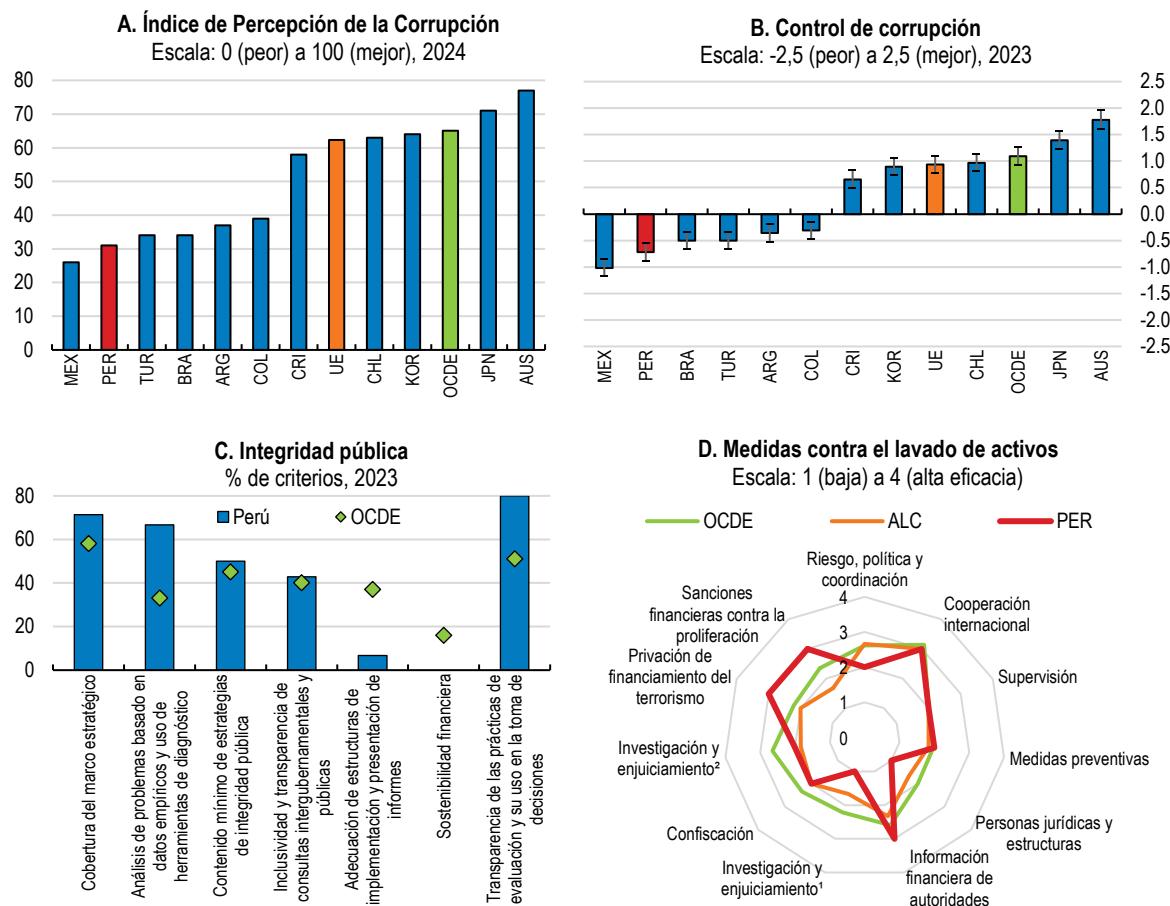
La Constitución de Perú garantiza la independencia judicial, pero aún existen retos. Los actuales procesos de evaluación y valoración y la elevada dependencia de jueces provisionales comprometen la independencia y la imparcialidad de los jueces, al tiempo que afectan a la coherencia y la calidad de las decisiones judiciales (OECD, 2024^[40]). En 2024 y 2025, la Junta Nacional de Justicia publicó varias convocatorias para nombrar jueces y fiscales permanentes, con el objetivo de reducir esta dependencia y reforzar la estabilidad del poder judicial. La falta de coordinación entre los distintos órganos judiciales da lugar a ineficiencias y vulnerabilidades frente a las presiones externas. Es fundamental que se refuerce la autonomía de las instituciones judiciales, que se mejore su coordinación y se establezcan mecanismos de supervisión sólidos para prevenir influencias indebidas y garantizar la integridad y la rendición de cuentas del poder judicial. Las recientes propuestas legislativas relativas a los acuerdos de cooperación y el decomiso de activos han suscitado preocupación entre los fiscales por su potencial para obstaculizar los esfuerzos de lucha contra la corrupción (OECD, 2025^[42]). Además, la limitada experiencia en la investigación de delitos financieros y la debilidad de los sistemas de gestión de casos dificultan el enjuiciamiento de la corrupción, como ya se puso de relieve en *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023* (Tabla 1.5).

La regulación y la transparencia de la gestión de intereses y el financiamiento político pueden mejorar la eficiencia del gasto público y reducir la corrupción. Al reducir las posibilidades de que los intereses particulares se apoderen de las políticas, estas medidas pueden ayudar a alinear el gasto público con el interés público, evitando que se desvíen recursos en beneficio de intereses privados. Perú ha mejorado la transparencia del financiamiento político al prohibir las donaciones anónimas y las contribuciones extranjeras, situándose ligeramente por encima del promedio de la OCDE en materia de regulación del financiamiento político, según el Indicador de Integridad Pública de la OCDE. Sin embargo, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) carece de capacidad suficiente para auditar el financiamiento de las campañas y hacer cumplir la regulación, sobre todo a nivel subnacional, donde los riesgos de financiamiento ilícito siguen siendo elevados (OECD, 2023^[31]), y no todos los partidos políticos han presentado sus cuentas dentro de los plazos establecidos por la legislación nacional. En 2019 se tipificó como delito el financiamiento político ilegal, pero el nivel de aplicación de la ley sigue siendo escaso debido a la escasez de recursos, lo cual socava el impacto de dicha reforma. El refuerzo de las competencias de inspección de la ONPE, la aplicación de la regulación sobre el financiamiento ilegal de las campañas y el aumento de la capacidad de los fiscales y los jueces para investigar y sancionar las infracciones siguen siendo prioridades fundamentales.

La regulación sobre la gestión de intereses en Perú se sitúa por encima del promedio de la OCDE en los indicadores de integridad pública, pero carece de una supervisión exhaustiva. La actualización de la ley sobre gestión de intereses de 2018 introdujo nuevos requisitos, pero presenta deficiencias en su implementación. No existe una autoridad central que supervise el cumplimiento, ni un registro unificado de los grupos o prácticas de los gestores de intereses, ni información disponible sobre las investigaciones o sanciones adoptadas. Las obligaciones de información solo se aplican a las reuniones presenciales, de manera que las comunicaciones escritas y las prácticas indirectas de gestión de interés quedan excluidas. Es necesario reforzar la supervisión, crear un registro exhaustivo, ampliar las obligaciones de transparencia y la supervisión de las actividades de gestión de interés para reducir la

influencia indebida en la formulación de políticas, como ya se puso de relieve en *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*.

Gráfico 1.19. Es necesario luchar contra la corrupción y reforzar la integridad pública de Perú



Nota: El panel B muestra la estimación puntual y el margen de error. El panel D muestra las calificaciones de las evaluaciones entre pares del GAFI de cada miembro a fin de evaluar los niveles de aplicación de las Recomendaciones del GAFI. Las calificaciones reflejan el grado de eficacia de las medidas de un país en relación con 11 resultados inmediatos. «Investigación y enjuiciamiento¹» se refiere al lavado de activos. «Investigación y enjuiciamiento²» se refiere al financiamiento del terrorismo. LAC es un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México. Fuente: Panel A: Transparencia Internacional; Paneles B: Banco Mundial; Panel C OCDE, Indicadores de Integridad Pública (base de datos); Panel D: OCDE, Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

StatLink <https://stat.link/w3pnmf>

Tabla 1.5. Recomendaciones anteriores de la OCDE para reducir la corrupción

Recomendación de la edición anterior	Medida adoptada desde la última edición (set 2023)
Establecer una estrategia integral para una disuasión eficaz de la corrupción mediante el fortalecimiento de las medidas preventivas anticorrupción y la implementación de reformas complementarias en áreas clave de justicia, servicio civil, contratación pública, gobernanza de infraestructura y transparencia regulatoria.	En mayo de 2024, Perú introdujo un nuevo reglamento para la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La nueva Ley General de Contrataciones Públicas de Perú, promulgada en junio de 2024, introduce contratos internacionales normalizados, simplifica la gestión de proyectos, refuerza los mecanismos de resolución de disputas e incorpora nuevos métodos de contratación, como las compras centralizadas y orientadas a la innovación, así como la cláusula contra el soborno, la cláusula contra la corrupción y el Pacto de Integridad. En 2023, Perú promulgó un decreto legislativo para mejorar la calidad regulatoria y, en 2025, se emitieron decretos para aplicar sus disposiciones, incluidos instrumentos pertinentes alineados con las mejores prácticas regulatorias internacionales (por ejemplo, la EIR (evaluación de impacto regulatorio) ex post).
Reducir la proporción de jueces interinos, sustituyéndolos por puestos de carrera.	En 2024 y 2025, la Junta Nacional de Justicia publicó varias convocatorias para nombrar jueces y fiscales permanentes, con el objetivo de reducir la dependencia de los nombramientos

	provisionales. En junio de 2025, la proporción de jueces permanentes aumentó un 5,3% en la Corte Suprema, un 11,8% en las cortes superiores y un 3,8% en las salas especializadas, mientras que el número de fiscales permanentes pasó de 2.632 a 2.723; la Junta Nacional de Justicia completó ocho procesos de selección y puso en marcha ocho más para cubrir 1.334 nuevos puestos.
Mejorar los incentivos individuales e institucionales para que los funcionarios transiten al nuevo régimen del servicio civil.	En diciembre de 2023, Perú promulgó un decreto para acelerar la aplicación de la reforma de la función pública. Este decreto se detalló en directivas emitidas a principios de 2024, que proporcionaron directrices para la transición de las entidades del sector público hacia el nuevo régimen del servicio civil. Además, en 2024, el decreto estableció un nuevo compromiso para avanzar en la reforma de la función pública.
Mejorar la calidad técnica de la planificación nacional de infraestructuras y la coordinación y coherencia de los planes nacionales con la ejecución de los proyectos locales de infraestructuras.	En 2023, Perú creó la Autoridad Nacional de Infraestructura para gestionar proyectos de infraestructura complejos y a gran escala y de adaptación al clima, y el Organismo de Estudios y Diseño de Proyectos de Inversión (OEDI) para apoyar inversiones de complejidad media a nivel regional y local. En 2025, el Gobierno aprobó los Lineamientos de Política Nacional de Inversión Pública (LPNIP) para mejorar la planificación, selección, ejecución y financiamiento de las inversiones públicas, centrándose en los servicios prioritarios y las deficiencias relacionadas con el crecimiento.

1.7. Satisfacer las necesidades de gasto sin perjudicar la sostenibilidad fiscal

Los riesgos a mediano plazo para la sostenibilidad fiscal están aumentando, lo que pone de manifiesto la necesidad de actuar con prudencia. Los compromisos para ampliar el gasto —en particular las pensiones y la adaptación al clima— no se ven respaldados actualmente por nuevas fuentes de ingresos. En 2024, el Congreso aprobó una importante reforma de las pensiones sin que contara con un plan de financiamiento claro, lo cual, según advirtió el Consejo Fiscal (2024^[43]), aumentará de forma considerable los costos fiscales en cerca del 0,4% del PIB a corto plazo (Recuadro 1.4). El Plan Nacional de Adaptación 2021–2030 estima que las necesidades de gasto en adaptación al clima rondarán el 0,7% del PIB anual, mientras que el gasto actual solo representa el 0,2% del PIB (véase el Capítulo 4). Las proyecciones de la OCDE sugieren que, si no se adoptan nuevas medidas, la ratio de deuda pública de Perú seguirá aumentando de forma considerable, si se tienen en cuenta las necesidades de gasto ya comprometidas para las pensiones y la adaptación al clima (Gráfico 1.20, línea roja).

Las finanzas públicas enfrentan crecientes presiones. Una sentencia del Tribunal Constitucional de 2022 amplió el alcance de la participación legislativa en materia fiscal. Si bien la Constitución de 1993 limita la autoridad del Congreso para aumentar el gasto o aprobar beneficios tributarios sin un análisis previo del Ministerio de Economía y Finanzas, la sentencia permite dichas iniciativas si sus efectos fiscales se aplican a presupuestos futuros. Dicha sentencia ha contribuido a que diversos actores políticos aporten con mayor frecuencia propuestas de política fiscal.

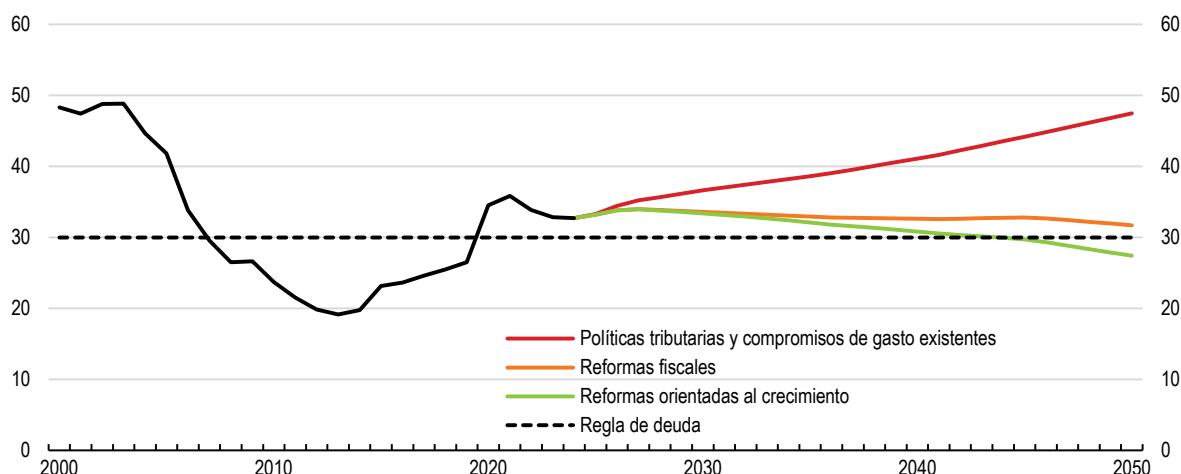
Varias iniciativas recientes corren el riesgo de crear compromisos de gasto permanentes sin contar con un financiamiento claramente definido. Por ejemplo, la creación de 20 nuevas universidades y la ampliación de las prestaciones del sector público conlleven costos a largo plazo (CF, 2024^[44]; CF, 2025^[18]). Asimismo, se han adoptado otras propuestas para ampliar los beneficios tributarios —como las destinadas a las zonas económicas especiales y a las zonas turísticas— que erosionan la base imponible. Con fecha mayo de 2025, había al menos 242 proyectos de ley en el Congreso que generarían repercusiones fiscales negativas: 42 de ellas reducirían los ingresos fiscales (incluidas 32 que otorgan nuevos beneficios tributarios), 184 aumentarían el gasto público y 22 afectarían a las finanzas subnacionales. La mayoría de estos proyectos de ley no cuentan con una adecuada evaluación de costos. Paralelamente, los grandes proyectos de infraestructuras ya en curso —incluidos los que implican asociaciones público-privadas y contratos entre gobiernos— podrían generar importantes compromisos fiscales, de hasta el 19% del PIB según las estimaciones (CF, 2024^[43]). El mantenimiento del apoyo fiscal a Petroperú sigue siendo un riesgo importante, a menos que se adopte una estrategia creíble para restablecer la viabilidad de la compañía —en coherencia con las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas— como, por ejemplo, integrando a Petroperú en el marco de propiedad de la FONAFE, tal y como se recomienda en *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*. El FONAFE es la sociedad holding pública que supervisa a la mayoría de las empresas públicas peruanas y está ampliamente alineada con las mejores prácticas de la OCDE, pero es necesario reforzar su mandato y su capacidad para mejorar su propiedad estratégica, profesionalizar los nombramientos del directorio y aplicar con mayor eficacia una supervisión basada en los resultados.

Estas crecientes presiones aumentan de forma significativa los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas ante la ausencia de medidas compensatorias. Es necesario adoptar el compromiso firme y creíble de llevar a cabo una gestión fiscal prudente para salvaguardar la estabilidad macroeconómica, proteger las calificaciones crediticias con grado de inversión y preservar la capacidad del país para responder a choques futuros. Sin un compromiso de este tipo, Perú corre el riesgo de erosionar su sólido marco macroeconómico basado en reglas fiscales por el que ha sido reconocido desde hace mucho tiempo.

Al mismo tiempo, Perú debe aumentar el gasto público para lograr un crecimiento más sostenible e inclusivo (Tabla 1.6). Tal y como se puso de relieve en *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023* será necesario incrementar el gasto para poder alcanzar la neutralidad climática para el año 2050 (véase el Capítulo 4), mejorar los resultados educativos, reforzar la protección social —incluida la ampliación de las pensiones no contributivas—, aumentar el financiamiento del sector salud para mejorar la cobertura y la calidad de los servicios, y ampliar el alcance y la adecuación del programa "Juntos" de transferencias monetarias condicionadas. Para lograrlo y mantener la deuda en una senda sostenible, será necesario realizar esfuerzos ambiciosos para aumentar los ingresos tributarios y mejorar la eficiencia del gasto (Gráfico 1.20, línea naranja y Tabla 1.6), tal y como se analiza en detalle en los apartados anteriores. La adopción de un ambicioso paquete de reformas estructurales para impulsar el crecimiento —por ejemplo, reforzar el estado de derecho, reducir la informalidad y mejorar la educación— contribuiría a que el coeficiente de deuda regresara con mayor rapidez al objetivo del 30% para el año 2040 (Gráfico 1.20, línea verde y Tabla 1.7).

Gráfico 1.20. Escenarios para la deuda bruta del sector público

Deuda bruta del sector público no financiero como porcentaje del PIB



Nota: El escenario base refleja las **políticas tributarias y los compromisos de gasto existentes**, e incorpora las previsiones fiscales de la OCDE para 2025 y 2026, al tiempo que prevé que el gasto primario sea 0,9 puntos porcentuales del PIB más alto a partir de 2026, teniendo en cuenta la reforma de las pensiones y el gasto de adaptación en línea con el plan. Se asume que el crecimiento del PIB real y la inflación seguirán las proyecciones de la OCDE para 2025-26, tal y como se muestra en el Tabla 1.1, y que, a partir de entonces, el crecimiento del PIB real convergerá gradualmente hacia un crecimiento del producto potencial del 2,8%; se asume que la tasa de inflación se mantendrá en el objetivo del 2%. El **escenario de las reformas fiscales** asume un incremento gradual del gasto primario, financiado mediante la aplicación progresiva de las reformas tributarias y por la eficiencia del gasto, tal y como se describe en la Tabla 1.6. El **escenario de reformas favorables al crecimiento** asume la aplicación de un ambicioso paquete de reformas estructurales seleccionadas, en coherencia con las recomendaciones de la Tabla 1.7. En todos los escenarios, la evolución de la tasa de interés pagada por la nueva deuda emitida depende del rendimiento de los bonos soberanos estadounidenses a 10 años y de un diferencial de riesgo que depende de la relación deuda/PIB. Todos los escenarios tienen en cuenta los costes relacionados con el envejecimiento (Pessino and Ter-Minassian, 2021^[45]).

Fuente: Cálculos de la OCDE.

StatLink <https://stat.link/x6qoac>

Recuadro 1.4. Resumen de la reforma de las pensiones de 2024 y sus costos fiscales

A finales de 2024, el Congreso aprobó la Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, que introduce una estructura multipilar (cuatro pilares) para mejorar su cobertura y suficiencia. El reglamento de aplicación está previsto para el segundo semestre de 2025. Las principales modificaciones son las siguientes:

- **Pilar contributivo:** Afiliación obligatoria en el régimen público (de reparto) o en el privado (fondos de pensiones), con afiliación automática en el régimen público por defecto. El régimen público pasará a un modelo de contribución definida nacional en el 2030. Los trabajadores independientes —que antes no estaban obligados a cotizar— deberán aportar el 2% de sus ingresos. Este importe se irá incrementando gradualmente hasta llegar al 5%, a partir del tercer año tras la publicación del reglamento de la norma, mientras que los trabajadores dependientes seguirán aportando el 13% al régimen público y el 10% al privado, más porcentaje por comisión y seguros. La edad de jubilación se mantiene en 65 años, pero se revisará periódicamente. Se prohíben los retiros anticipados extraordinarios de los fondos de pensiones privados.
- **Pilar semicontributivo:** Se aumenta la pensión mínima y se iguala en todos los regímenes a 600 PEN (53% del salario mínimo) para las personas con más de 20 años de aportes, pero sin ahorros suficientes, con pensiones proporcionales para las personas con entre 10 y 19 años de aportes; esta prestación mínima incluye subsidios del Gobierno.
- **Pilar no contributivo:** Ampliación gradual de la Pensión 65 a todas las personas mayores en situación de pobreza, con prestaciones limitadas al 25% de la pensión mínima, en función de la disponibilidad presupuestaria.
- **Pilar voluntario:** Incluye una contribución complementaria financiada por el Estado equivalente al 1% del valor de las compras acreditadas con una boleta de venta electrónica vinculado al documento nacional de identidad del contribuyente, con dos límites: por compra y por gasto anual. También contempla, en función de la disponibilidad presupuestaria, una contribución estatal equivalente para los afiliados con bajos ingresos, hasta un límite anual fijo.

Esta reforma se alinea con varias recomendaciones de la OCDE: la afiliación obligatoria al sistema, el aumento de las pensiones mínimas y la ampliación de las pensiones no contributivas. Sin embargo, no resuelve completamente la baja cobertura debido a la informalidad y la irregularidad de los aportes, mientras que las pensiones no contributivas siguen siendo insuficientes. Es necesario adoptar medidas adicionales para ampliar la cobertura, aumentar la suficiencia de las prestaciones y reforzar los incentivos para la formalización —como prestaciones de jubilación proporcionales para contribuyentes que tengan menos de 10 años cotizados al régimen público y tasas de aporte progresivas (más bajas para los trabajadores con bajos ingresos), acompañadas de una pensión mínima universal— tal y como se resaltó en el *Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023*. También se mejoraría el sistema si se lograra una mejor integración de los regímenes públicos y privados, así como unas normas más precisas para actualizar la pensión mínima y la aplicación efectiva de la prohibición de realizar retiros extraordinarios (véase el Capítulo 2).

Costos fiscales estimados de la reforma de las pensiones

La reforma de las pensiones conllevará unos costos fiscales significativos (CF, 2024^[46]). Uno de los principales componentes de este costo es el aumento de la pensión mínima, que también cubrirá a las personas que hayan realizado retiros de sus fondos de pensiones privados (véase el Capítulo 2) y a los trabajadores independientes que coticen a una tasa inferior a la de los empleados dependientes. El mecanismo de aporte por consumo podría costar entre el 0,2% y el 0,3% del PIB anual. Además, se estima que el aumento de las prestaciones del sistema de pensiones para militares y policías costará 3.000 millones PEN (830 millones USD). En conjunto, se prevé que estas reformas cuesten cerca del 0,4% del PIB en el primer año de aplicación, casi el doble en 20 años y el triple a partir de 2060. Los costos reales podrían ser más elevados, ya que las estimaciones actuales omiten la necesidad de ajustar las prestaciones para mantener el poder adquisitivo.

Tabla 1.6. Impacto fiscal ilustrativo a largo plazo de las recomendaciones del Estudio

Recomendación	Impacto estimado en el balance fiscal, % del PIB
Ingresos	
Mejorar la recaudación y la administración tributaria	+1,8
Reducir los gastos tributarios y compensar a los grupos vulnerables	+0,9
Fusionar los regímenes tributarios intermedios de las pequeñas y medianas empresas	+0,3
Ampliar la base del impuesto a la renta de las personas naturales reduciendo la deducción básica, al tiempo que se reducen las contribuciones sociales de los trabajadores con bajos ingresos	+0,4
Reforzar la recaudación de los impuestos a la propiedad, medioambientales y selectivos al consumo	+0,8
Ingresos totales	4,2
Gastos	
Mejorar la eficiencia del gasto	-1,0
Aumentar la inversión pública para cumplir los objetivos climáticos y la adaptación al cambio climático	0,9+
Ampliar la educación en la primera infancia y mejorar de la calidad de la educación y la formación, incluida la formación profesional	1,3+
Mejorar la protección social (pensiones no contributivas, gasto sanitario y transferencias monetarias condicionadas)	3,0+
Gastos totales	4,2+

Nota: Este ejercicio ilustra posibles fórmulas que Perú podría adoptar para recaudar y asignar ingresos tributarios adicionales. No se trata de una lista exhaustiva de recomendaciones de políticas que deban aplicarse, y los ingresos y gastos reales dependerán de las reformas específicas que se adopten. Las estimaciones se basan en diversas fuentes bibliográficas y asumen que solo se solventarán una parte de las desigualdades. Por ejemplo, se reduce la evasión tributaria y las ineficiencias de gasto actuales en menos de la mitad. En el caso de los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles, se solventa el 80% del déficit existente con respecto a la referencia de la OCDE. Los costos fiscales que implican la mejora de la protección social se analizan en detalle en *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*. Esto incluye estimaciones del impacto presupuestario de universalizar el programa de pensiones no contributivas, aumentar el financiamiento del sector de la salud para mejorar la cobertura y la calidad de los servicios, y ampliar el alcance y la adecuación del programa «Juntos» de transferencias monetarias condicionadas.

Fuente: Estimaciones de la OCDE.

Tabla 1.7. La adopción de unas ambiciosas reformas estructurales aumentaría el crecimiento potencial de forma considerable

Impacto estimado ilustrativo de determinadas reformas en el PIB potencial para el año 2050, en relación con el escenario base

Reforma	Impacto anual en el PIB potencial (en puntos porcentuales)
Reducción de la brecha de género en el mercado de trabajo	0,3
Mejora de resultados educativos	0,1
Mejora del estado de derecho y reducción de la corrupción	0,3
Mejora de la regulación de los mercados de productos	0,1
Reducción de la informalidad	0,2
Aumento promedio anual implícito del crecimiento tras aplicar el ambicioso paquete de reformas:	1,0

Nota: Simulaciones basadas en el modelo de crecimiento a largo plazo de la OCDE (Guillemette y Château, 2023). La estimación del producto potencial se basa en una función de producción de Cobb-Douglas con rendimientos constantes a escala, según el modelo de crecimiento a largo plazo de la OCDE. El escenario 1 asume que se reducirán en dos tercios la brecha de género en el empleo para el año 2060. El escenario 2 alinea los resultados de los alumnos y los niveles de educación con el promedio de la OCDE para el año 2050. El escenario 3 asume una alineación gradual del índice de Estado de derecho con el primer cuartil de los países de la OCDE para el año 2060. El escenario 3 asume que el indicador PMR de la OCDE alcanza el top 5 de los países de la OCDE para el año 2030. El escenario 4 asume una reducción del tamaño de la economía informal (como porcentaje del PIB) en 2 puntos porcentuales desde el 18% del PIB en 2021, con arreglo a las estimaciones del impacto de la productividad total de los factores realizadas por (IMF, 2022^[47]). El impacto combinado de las reformas podría ser, de hecho, mayor que la suma de los escenarios individuales, debido a las interacciones positivas entre las distintas áreas de políticas, que refuerzan los efectos de unas y otras sobre el producto potencial.

Fuente: Simulaciones realizadas con el modelo a largo plazo de la OCDE (Guillemette y Château, 2023).

1.8. Mejorar el marco fiscal

El marco fiscal de Perú ha desempeñado un papel importante en la promoción de la disciplina fiscal durante las dos últimas décadas, pero ahora es el momento de llevar a cabo una revisión integral para reforzar su eficacia. El cumplimiento de las reglas fiscales ha variado a lo largo del tiempo: entre 2000 y 2019, las reglas sobre el déficit y el gasto se cumplieron en el 30% y el 45% de los casos, al medirse en relación con las metas de mediano plazo (es decir, déficit fiscal del 1% del PIB). El cumplimiento de la regla sobre el déficit se eleva hasta el 75% si se mide en relación con las reglas operativas (Mendoza et al., 2021^[48]; FisLac, 2024^[49]). Desde la pandemia, el cumplimiento se ha deteriorado, y se han producido desviaciones recurrentes de las reglas fiscales y cambios en las reglas fiscales operativas (FisLac, 2024^[49]), lo que ha puesto de manifiesto la necesidad de revisar el diseño del marco para mejorar tanto su cumplimiento como su credibilidad. Si bien las reformas del marco fiscal podrían reforzar su eficacia, ninguna regla o marco puede sustituir a un compromiso genuino y sostenido de cumplir una gestión fiscal prudente, que sigue siendo la columna vertebral de todo marco macroeconómico sólido.

Entre las reformas podrían incluirse la revisión de la adecuación de la meta actual de déficit y del techo de deuda para garantizar que sigan siendo adecuados para las condiciones actuales. Dicha revisión puede conllevar que se revise el ancla fiscal de mediano plazo, dejando atrás el techo de deuda actual, que se sitúa en el 30% del PIB, y adoptando otro techo prudente que esté alineado con los fundamentos económicos estructurales, definido como el nivel de deuda más alto que sería compatible con la sostenibilidad fiscal a largo plazo y el crecimiento económico, es decir, que se situaría algo por debajo del nivel máximo de deuda que puede mantenerse sin provocar un aumento de los costos de endeudamiento, pérdida del acceso a los mercados o sin afectar negativamente al crecimiento futuro. Este ajuste facilitaría el cumplimiento, al tiempo que reforzaría la credibilidad del marco fiscal y mejoraría su papel de orientación de la política fiscal. Las metas operativas —como las del gasto o déficit fiscal— deben ser coherentes con este nivel de deuda prudente, garantizando que los ajustes de la política fiscal estén alineados con la sostenibilidad de la deuda a largo plazo. Algo similar se ha hecho recientemente en Chile o en la Unión Europea.

Si se simplificaran las reglas, se podría mejorar la claridad y el cumplimiento. Por otro lado, si se reforzaran las cláusulas de excepción contempladas —con unos criterios de activación, unos períodos de desviación y unos mecanismos de retorno claramente definidos— se mejoraría la transparencia, la flexibilidad y el cumplimiento. Además, Perú modifica con frecuencia sus objetivos fiscales operativos, lo que socava la credibilidad del marco; con unas cláusulas de excepción mejor definidas se reduciría la necesidad de aplicar ajustes *ad hoc*. El marco fiscal de Perú, si bien se basa en variables observadas, incorpora elementos que emulan una regla estructural, por ejemplo, vinculando el crecimiento del gasto corriente al PIB potencial para suavizar el gasto a lo largo del ciclo. Sin embargo, dado que Perú tiene uno de los términos de intercambio más volátiles de los países de la OCDE, la adopción de unos objetivos operativos estructurales que se ajusten a las fluctuaciones de los precios de las materias primas, como puedan ser los precios del cobre —como ejemplo se hace en Chile (Recuadro 1.5)— podría ayudar a reforzar el cumplimiento y mejorar la credibilidad. Asimismo, las previsiones demasiado optimistas sobre el crecimiento y los ingresos han contribuido a establecer objetivos fiscales poco realistas y al consiguiente incumplimiento o modificación de los objetivos operativos. La credibilidad fiscal también depende de que se realice una mejor planificación y exista una mayor transparencia. Si se mejorara la transparencia de las hipótesis en las previsiones —y las fuentes de incumplimiento de las reglas fiscales y de las modificaciones de los objetivos— se podría conseguir una formulación de políticas más creíble y con mayor visión de futuro. Por otro lado, si se ampliara el horizonte del marco fiscal a mediano plazo más allá de los tres años actuales, se contribuiría a mejorar la planificación fiscal a mediano plazo.

Recuadro 1.5. Experiencias internacionales con marcos fiscales estructurales

El marco fiscal de Chile se basa en una regla de balance estructural que ajusta los ingresos públicos a las fluctuaciones de la actividad económica y a los precios del cobre, principal producto de exportación del país. Para determinar los ingresos estructurales de cada año, dos comités de expertos independientes estiman la tendencia a largo plazo del PIB no minero y un precio de referencia del cobre. Desde 2023, un tercer comité proporciona un precio de referencia para el litio, lo que mejora la capacidad del marco fiscal para gestionar la volatilidad de los ingresos procedentes de esta exportación, que es cada vez más importante para el país. Sobre

la base de estas estimaciones, el Ministerio de Economía y Finanzas define un límite de gasto coherente con la meta de balance estructural. La meta estructural se operacionaliza para alcanzar un nivel prudente de deuda pública en el tiempo. El cumplimiento de esta regla está supervisado por un Consejo Fiscal independiente, que evalúa en qué medida el Gobierno se ha ajustado al objetivo de balance estructural, el uso de las hipótesis adoptadas y la transparencia de la información fiscal. Solo se permiten desviaciones del objetivo estructural en circunstancias excepcionales, que habrán de comunicarse de forma transparente y deberán justificarse públicamente en el decreto de política fiscal y en los informes trimestrales de las finanzas públicas.

Perú aplicó reglas fiscales estructurales entre 2015 y 2016. Este marco introdujo una regla de gasto público no financiero, que estaba respaldada por una estimación *ex ante* del balance estructural del sector público no financiero. Su objetivo era aislar los componentes transitorios del PIB y los ingresos vinculados a las materias primas para mejorar la previsibilidad y la estabilidad del gasto público.

La experiencia internacional muestra que las reglas estructurales pueden mejorar la disciplina y la credibilidad fiscales, siempre y cuando estén bien diseñadas y respaldadas por instituciones sólidas. Noruega, por ejemplo, utiliza una regla de equilibrio fiscal estructural no petrolera vinculada al rendimiento esperado de su fondo soberano, lo que contribuye a garantizar su sostenibilidad fiscal a largo plazo. Por su parte, Suiza cuenta con la regla de freno al endeudamiento, que se ajusta al ciclo económico, y que ha mantenido la deuda pública en niveles bajos y estables. Estos ejemplos ponen de relieve la importancia de la simplicidad, la transparencia y la supervisión independiente para que las reglas estructurales sean creíbles y aplicables.

El Consejo Fiscal, creado en 2013 y operativo desde 2016, se ha consolidado rápidamente como una fuente independiente y creíble de análisis fiscal. Desempeña un papel importante a la hora de promover una política fiscal sólida mediante la evaluación independiente de las previsiones macroeconómicas, los planes fiscales y el cumplimiento de las reglas fiscales. El Consejo está bien alineado con los principios de la OCDE para instituciones fiscales independientes, en particular en lo que se refiere a la apropiación local, la independencia, la imparcialidad y la transparencia. Si se formalizara el acceso a la información mediante unos memorandos de entendimiento y el desarrollo de una evaluación externa, se podría lograr una mayor armonización. Asimismo, si se reforzara una interacción continua con el Congreso —por ejemplo, mediante reuniones informativas sobre sus principales evaluaciones— también se contribuiría a reforzar el papel del Consejo en el proceso presupuestario y su capacidad por dotar de información relevante el debate fiscal. También podría mejorarse la comunicación del Consejo si sus análisis fueran más accesibles al público no especializado y si se incrementara la interacción con los medios de comunicación. Para proteger su presupuesto de las presiones políticas, es necesario crear una partida presupuestaria separada —independiente de la del Ministerio de Economía y Finanzas— e introducir un mecanismo de financiamiento multianual. Para reforzar el papel del Consejo puede que sea necesario realizar estimaciones de costos de determinadas nuevas propuestas de políticas, profundizar en el análisis de la sostenibilidad fiscal a largo plazo y analizar también las finanzas públicas regionales, en donde existen reglas fiscales regionales que no están sujetas a una supervisión independiente (OECD, 2023^[50]). Si se amplían las responsabilidades del Consejo, deberá proporcionarse también un presupuesto y personal suficiente para garantizar que este organismo tenga las capacidades técnicas necesarias para elaborar análisis independientes y de alta calidad (Caldera Sánchez et al., 2024^[51]; von Trapp and Nicol, 2017^[52]). De este modo, las conclusiones del Consejo podrían tener más peso en el proceso de formulación de políticas. Si bien el Gobierno publica una respuesta a la opinión del Consejo sobre el presupuesto anual, esta buena práctica debería aplicarse también a la revisión presupuestaria de mitad de año, que actualmente carece tanto de una opinión anexa como de una respuesta formal.

Es fundamental reconstruir los amortiguadores fiscales de Perú para mejorar su nivel de preparación frente a posibles crisis y para reforzar la credibilidad de sus reglas. El Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) —que ha sido diseñado para acumular el ahorro procedente de ingresos extraordinarios— desempeñó un papel contracíclico clave durante las últimas crisis, como el fuerte fenómeno de El Niño registrado en 2017 y la COVID-19. Sin embargo, su saldo se ha reducido al 1,1% del PIB, muy por debajo de los niveles anteriores a la pandemia. Con el aumento esperado de la demanda de cobre derivada de la transición energética global, el Perú tiene la oportunidad de fortalecer sus amortiguadores fiscales. El FEF se ha visto limitado por un ritmo de contribuciones irregulares y por una débil coordinación con los objetivos generales de política fiscal. Perú podría adoptar reglas de ahorro automático directamente en su marco fiscal —como hacen países como Chile y Noruega— donde las reglas de

balance estructural exigen ahorrar en sus fondos de estabilización los ingresos extraordinarios procedentes del elevado precio de las materias primas, al tiempo que les permiten retirarlos para respaldar el gasto cuando los precios bajan. Este mecanismo podría ir acompañado de mejoras en las políticas de inversión del FEF, de manera que pudiera gestionarse como un fondo soberano o un vehículo similar, lo que conseguiría generar mayores rendimientos financieros para fortalecer su equilibrio a lo largo del tiempo. La adopción de unas reglas claras, el desarrollo de auditorías periódicas y la presentación de informes públicos mejorarían la transparencia y la rendición de cuentas, al tiempo que la introducción de indicaciones sobre la orientación futura en el uso de los recursos podría reforzar aún más la efectividad del fondo.

Tabla 1.8. Principales hallazgos y recomendaciones

PRINCIPALES HALLAZGOS	RECOMENDACIONES (las principales figuran en negrita)
La informalidad afecta a más del 70% de los trabajadores y sigue siendo un obstáculo importante para el crecimiento sostenible. Limita el acceso a la protección social, reduce la productividad y los ingresos tributarios, y refleja problemas estructurales más profundos, como la debilidad de las instituciones, el deficiente diseño del sistema tributario y las desigualdades existentes en materia de educación y competencias.	Establecer una estrategia integral para fomentar la formalización, que incluya la reducción de los costos laborales no salariales, especialmente para los trabajadores con bajos ingresos, la mejora de las competencias, una aplicación más firme de la ley, la simplificación de la regulación laboral y empresarial, y una gobernanza más eficaz y transparente.
Salvaguardar la estabilidad monetaria y financiera	
La inflación se ha moderado y actualmente se encuentra dentro del rango objetivo del banco central (del 1% al 3%), pero sigue expuesta a los riesgos derivados de la inestabilidad política doméstica y la incertidumbre económica global.	Mantener una política monetaria cautelosa, que se base en los datos y sea aproximadamente neutral.
El sector financiero sigue mostrando su resiliencia, pero la calidad del crédito se ha deteriorado, con un aumento de los créditos morosos y de las presiones financieras sobre las instituciones microfinancieras, que se enfrentan a elevados niveles de morosidad.	Mantener la solidez de la supervisión financiera y garantizar unos colchones de capital adecuados para preservar la estabilidad financiera y prevenir los riesgos sistémicos.
Para el año 2023, Perú redujo la dolarización del crédito al 24%, pero la exposición no cubierta se concentra en las medianas empresas, lo que plantea riesgos para la estabilidad financiera.	Revisar las medidas macroprudenciales de manera que se mantengan solo los instrumentos más eficaces contra los descalces de moneda y profundizar los mercados de divisas y de derivados para impulsar la capacidad de cobertura de las empresas.
Si bien el banco central (BCRP) ya goza de una importante independencia operativa y su gobernanza se ajusta a las mejores prácticas internacionales, la adopción de medidas adicionales podría contribuir a aislarlo de forma aún más eficaz frente a los ciclos políticos.	Introducir un sistema escalonado de nombramientos de los miembros del directorio para reforzar la continuidad, proteger la memoria institucional y aislar aún más al BCRP de los ciclos políticos.
Perú ha ido aplicando progresivamente las normas de Basilea III, pero siguen existiendo algunas brechas.	Seguir avanzando en la aplicación de las normas de Basilea III.
Restablecer la disciplina fiscal	
La situación fiscal de Perú se ha deteriorado tras la pandemia, con unos persistentes déficits fiscales y tras haber incumplido por segundo año consecutivo la regla fiscal en 2024. Será complicado cumplir los objetivos fiscales durante 2025 y 2026, en un contexto de aumento del gasto y de erosión de la base tributaria.	Reforzar el cumplimiento de la regla fiscal mediante una senda de consolidación creíble centrada en la reducción del gasto —sobre todo de la masa salarial del sector público—, la eliminación gradual de los subsidios ineficientes y la reducción de los gastos tributarios para garantizar que la deuda converja hacia el objetivo.
La actual inestabilidad financiera de Petroperú ha requerido soporte del gobierno de manera repetitiva y sustancial, lo que ha aumentado el déficit fiscal.	Restablecer la viabilidad financiera de Petroperú mediante un plan de reestructuración integral que mejore la transparencia, fortalezca la gobernanza y refuerce la supervisión financiera.
Reformar el sistema tributario para aumentar los ingresos y estimular el crecimiento económico y la formalización	
La presión tributaria se mantiene baja (17% del PIB), debido a la evasión generalizada, a la informalidad y la reducida base tributaria, con pérdidas de ingresos que superaban el 10% del PIB en 2023 y gastos tributarios del 2,2% del PIB en 2024. La coexistencia de múltiples régimenes para las MYPE en el sistema del impuesto a la renta corporativa fomenta el arbitraje fiscal, lo que motiva a las empresas a seguir siendo pequeñas e informales.	Movilizar ingresos fiscales adicionales reforzando la administración tributaria, reduciendo los gastos fiscales y simplificando los régimenes tributarios para las pequeñas empresas.
La alta informalidad y el elevado umbral establecido para empezar a pagar el impuesto a la renta de las personas naturales da lugar a importantes pérdidas de ingresos.	Aumentar la recaudación del impuesto a la renta de las personas naturales mediante la reducción del umbral a partir del cual se empieza a pagar este impuesto, al tiempo que se introduce un régimen progresivo de contribuciones sociales basado en las rentas individuales del trabajo para reducir la informalidad.
El actual sistema del impuesto a la renta de las personas naturales trata de forma desigual las rentas del trabajo y del capital, lo que debilita su equidad y su capacidad recaudatoria.	Alinear mejor la tributación de las rentas del capital con las rentas del trabajo a fin de reducir las desigualdades y reforzar la progresividad y el potencial recaudatorio del sistema del impuesto a la renta de las personas naturales.

PRINCIPALES HALLAZGOS	RECOMENDACIONES (las principales figuran en negrita)
Mejorar la calidad y la eficiencia del gasto público	
<p>Las deficiencias en la planificación presupuestaria, la gestión de la inversión y la contratación públicas, así como en la gobernanza subnacional, socavan la eficacia del gasto público y limitan los avances en materia social e de infraestructuras a pesar de un nivel de inversión pública relativamente alto. Hasta el 40% de la inversión pública podría utilizarse de manera más eficiente.</p>	<p>Mejorar la eficiencia del gasto fortaleciendo la planificación y ejecución presupuestaria, optimizando la selección de proyectos mediante análisis estandarizados de costo-beneficio y reformando las transferencias subnacionales para alinear mejores los recursos con las necesidades y el desempeño.</p>
<p>Las frecuentes modificaciones presupuestarias practicadas durante el ejercicio y la ausencia de una planificación multianual creíble derivan en la necesidad de realizar desembolsos apresurados a finales de año y a contraer gastos de baja calidad.</p>	<p>Reducir las modificaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio y aplicar un marco presupuestario multianual creíble.</p>
<p>Las deficiencias en la evaluación, selección y ejecución de los proyectos socavan la eficiencia de la inversión pública.</p>	<p>Mejorar la gestión de la inversión pública separando la formulación, evaluación y aprobación de los proyectos para mejorar su supervisión.</p>
<p>La corrupción sigue siendo un obstáculo importante, con un costo estimado del 2,4% del PIB anual, debilitando la prestación de servicios, la confianza en las instituciones y la eficacia del gasto público, especialmente a nivel subnacional. Pese a políticas anticorrupción sólidas, la débil aplicación de la ley, la supervisión fragmentada y la limitada capacidad judicial frenan los avances.</p>	<p>Establecer un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia y avanzar en reformas complementarias en materia de justicia, servicio civil y supervisión del sector público para fortalecer la lucha contra la corrupción en todos los niveles de gobierno.</p> <p>Reforzar la independencia judicial aumentando el número de procesos de selección de jueces basados en méritos y reduciendo la dependencia de los nombramientos provisionales.</p>
Mejorar el marco fiscal	
<p>Históricamente, el marco fiscal de Perú ha conseguido buenos resultados, pero su credibilidad se ha debilitado debido a las frecuentes revisiones y suspensiones de los objetivos, a la aplicación incoherente del marco y al incumplimiento de las reglas fiscales por segundo año consecutivo en 2024.</p>	<p>Revisar el marco fiscal para mejorar su credibilidad y su aplicación, entre otras medidas mediante la adopción de un techo de deuda prudente compatible con la sostenibilidad fiscal a largo plazo, y alineando las reglas operativas con esta ancla.</p>
<p>El Consejo Fiscal ha desempeñado un papel positivo a la hora de mantener unas finanzas públicas sólidas, pero puede incrementar su independencia, sus recursos y su impacto.</p>	<p>Mejorar la precisión y la transparencia de las previsiones macroeconómicas y publicar sistemáticamente las desviaciones y los supuestos subyacentes para reforzar la confianza en los objetivos fiscales.</p>
<p>La economía de Perú se enfrenta a riesgos significativos derivados de las fluctuaciones de los precios de las materias primas y las anomalías climáticas. El Fondo de Estabilización Fiscal ha ayudado a Perú a gestionar las crisis anteriores, pero actualmente su saldo se ha reducido de forma considerable. El aumento de la demanda mundial de cobre ofrece una oportunidad para reconstruir los amortiguadores fiscales.</p>	<p>Fortalecer el Consejo Fiscal mejorando una mayor interacción con el Congreso, a través de reuniones periódicas, garantizando su independencia financiera mediante una línea presupuestaria multianual separada, y apoyando su mandato para elaborar estimaciones de costos de las nuevas propuestas de políticas.</p> <p>Reconstruir los amortiguadores fiscales estableciendo reglas de ahorro transparentes y automáticas vinculadas al marco fiscal para el fondo de estabilización y gestionando dicho fondo mediante políticas de inversión claramente definidas para incrementar sus rendimientos a largo plazo.</p>

Bibliografía

- Acosta Ormaechea, S., S. Pienknagura and C. Pizzinelli (2022), *Tax Policy for Inclusive Growth in Latin America and the Caribbean*, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/21/Tax-Policy-for-Inclusive-Growth-in-Latin-America-and-the-Caribbean-511829>. [27]
- Alvarado, P., M. Hernandez and J. Salinas (2024), *Impact of monetary policy shocks on financial stability in Peru: effects on profitability and credit risk*, https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/DDT_ANO2024/DT%2001%202024.pdf. [10]
- Andrian, L. et al. (2024), *Efectos del fenómeno “El Niño” en la Región Andina: una aproximación empírica*, Banco Interamericano de Desarrollo, <https://doi.org/10.18235/0005494>. [6]
- Armendáriz, E. and Z. Llempén (eds.) (2024), *Arreglos institucionales para una gestión eficiente de la inversión pública: una revisión de los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) en América Latina y el Caribe y experiencias destacadas*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0013348>. [37]
- Barco, D. and I. Foinquinos (2025), *Improving public spending efficiency in Peru*. [20]
- Bazel, P., J. Mintz and G. Reyes-Tagle (2023), *Taxation of the Mining Industry in Latin America and the Caribbean: Analysis and Policy*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0004957>. [25]
- BCRP (2024), *Reporte de Estabilidad Financiera*, <https://www.bcrp.gob.pe/>. [8]
- BCRP (2023), *Reporte Inflación. Setiembre 2023*. [7]
- BCRP (2021), *Reporte de Inflación. Junio 2021. Recuadro 5.*, Banco Central de Reserva de Perú. [11]
- Caldera Sánchez, A. et al. (2024), “Independent fiscal institutions: A typology of OECD institutions and a roadmap for Latin America”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1789, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cbeaa057-en>. [51]
- CF (2025), *Comunicado N° 01-2025-CF. El Consejo Fiscal expresa su preocupación por un nuevo incumplimiento de las reglas fiscales y resalta la importancia de un manejo fiscal responsable*. [16]
- CF (2025), *El Consejo Fiscal advierte de mayores riesgos sobre la sostenibilidad fiscal ante las recientes propuestas del Poder Ejecutivo y Legislativo*. [18]
- CF (2024), *Comunicado N° 03-2024-CF. Comunicado del Consejo Fiscal que alerta sobre los cambios normativos al sistema previsional peruano aprobados por el Congreso de la República*. [46]
- CF (2024), *Comunicado N° 04-2024-CF. El Consejo Fiscal alerta sobre riesgos fiscales que pueden comprometer la sostenibilidad fiscal del país*. [43]
- CF (2024), *El Consejo Fiscal se pronuncia sobre el Presupuesto Público 2025*. [44]
- CGR (2024), *Incidence of corruption and functional misconduct, 2023..* [39]
- FisLac (2024), *Fiscal Rule Compliance Tracker*. [49]
- Gutierrez, B., V. Ivashina and J. Salomao (2023), “Why is dollar debt Cheaper? Evidence from Peru”, *Journal of Financial Economics*, Vol. 148/3, pp. 245-272, <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2023.04.003>. [13]
- IMF (2025), *Peru: 2025 Article IV Consultation*. [12]
- IMF (2024), *Peru: 2024 Article IV Consultation*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/05/20/Peru-2024-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-549200>. [1]
- IMF (2022), *Peru: Technical Assistance Report—Proposals for the 2022 Tax Reform: Mining Sector Fiscal Regime, Capital Gains, and IGV on Digital Services*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/03/21/Peru-Technical-Report-Proposals-for-the-2022-Tax-Reform-Mining-Sector-Fiscal-Regime-Capital-515496>. [26]
- IMF (2022), *Peru: Technical Assistance Report—Tax Regime for Small Taxpayers and Special Economic Zones*, International Monetary Fund (IMF) . Fiscal Affairs Dept., <https://doi.org/10.5089/9798400200533.002>. [21]

- IMF (2022), *Productivity in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and the COVID-19 Shock*, [47]
<https://www.imf.org/en/Publications/REO/WH/Issues/2022/10/13/regional-economic-outlook-western-hemisphere-october-2022>.
- IMF (2019), *Foreign Exchange Intervention in Inflation Targeters in Latin America*, International Monetary Fund, [14]
<https://doi.org/10.5089/9781484375686.071>.
- ITF (2021), *Developing Strategic Approaches to Infrastructure Planning*, The International Transport Forum. [36]
- Izquierdo, A. and C. Pessino (2018), *The (In)Efficiency of Public Spending.*, Interamerican Development Bank. [29]
- Macroconsult (2025), *¿Cómo ha evolucionado la pobreza y la clase media?*. [3]
- Mas-Montserrat, M., C. Colin and B. Brys (2024), "The design of presumptive tax regimes in selected countries", *OECD Taxation Working Papers*, No. 69, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/58b6103c-en>. [24]
- MEF (2025), *Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2025-2028*, [17]
https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100869&lang=es-ES&view=article&id=3731.
- MEF (2025), *Marco Macroeconomico Multianual 2026-2029*, [15]
https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100869&lang=es-ES&view=article&id=3731.
- MEF (2019), *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad*. [34]
- Mendoza, W. et al. (2021), *Fiscal Rules and Public Investment: The Case of Peru, 2000-2019*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0003018>. [48]
- OECD (2025), *OECD Health Accession Review*. [30]
- OECD (2025), *Peru must enhance protection for prosecutors and judges against potential political interference, says OECD Working Group on Bribery following High-Level Mission in Lima*, [42]
<https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2025/01/peru-must-enhance-protection-for-prosecutors-and-judges-against-potential-political-interference-says-oecd-working-group-on-bribery-following-high-level-mission-in-lima.html>.
- OECD (2024), *Administración Tributaria 3.0: La transformación digital de la administración tributaria*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f30c1100-es>. [19]
- OECD (2024), *Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú: Hacia instituciones de justicia eficaces y transparentes para un crecimiento inclusivo*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e32675d5-es>. [40]
- OECD (2024), *Hacia un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia en el Perú: Asegurar el impacto a través de una mayor coherencia y articulación*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/40db10d7-es>. [41]
- OECD (2023), *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*, OECD Publishing, Paris, [31]
<https://doi.org/10.1787/f67c8432-es>.
- OECD (2023), *Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú: Una revisión de pares de la OCDE*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8b6b289c-es>. [32]
- OECD (2023), *Minimum Tax Implementation Handbook (Pillar Two). OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*. [23]
- OECD (2023), *OECD Journal on Budgeting, Volume 2023 Issue 1*, OECD Publishing, Paris, [50]
<https://doi.org/10.1787/c947ecd0-en>.
- OECD (2022), *Tax Incentives and the Global Minimum Corporate Tax: Reconsidering Tax Incentives after the GloBE Rules*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/25d30b96-en>. [22]
- OECD (2017), *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, OECD Publishing, Paris, [35]
<https://doi.org/10.1787/9789264272453-en>.
- OECD (2017), *La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264281356-es>. [38]

- OECD et al. (2024), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2024*, OECD Publishing, Paris, [28] <https://doi.org/10.1787/ec57392c-es>.
- Pacífico, E. (ed.) (2024), *Indicadores para entender a las economías ilegales en el Perú*. [4]
- Pessino, C. and T. Ter-Minassian (2021), *Addressing the Fiscal Costs of Population Aging in Latin America and the Caribbean, with Lessons from Advanced Countries*, Inter-American Development Bank, [45] <https://doi.org/10.18235/0003242>.
- SBS (2024), *Informe de Estabilidad del Sistema Financiero*. [9]
- TheWorld (2024), *Extortion and predatory lending have skyrocketed in Peru*, [5] <https://theworld.org/stories/2024/05/03/extortion-and-predatory-lending-have-skyrocketed-in-peru>.
- Tryggvadottir, Á. (2022), “OECD Best Practices for Spending Reviews”, *OECD Journal on Budgeting*, [33] <https://doi.org/10.1787/90f9002c-en>.
- von Trapp, L. and S. Nicol (2017), “Designing Effective Independent Fiscal Institutions”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 73, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/33a06095-en>. [52]
- World Bank (2025), *Peru: Seizing Opportunities for Growth and Prosperity*, The World Bank Group. [2]



2

Aentar el acceso de las pymes al financiamiento para impulsar la inversión y el crecimiento

Paula Garda, OECD

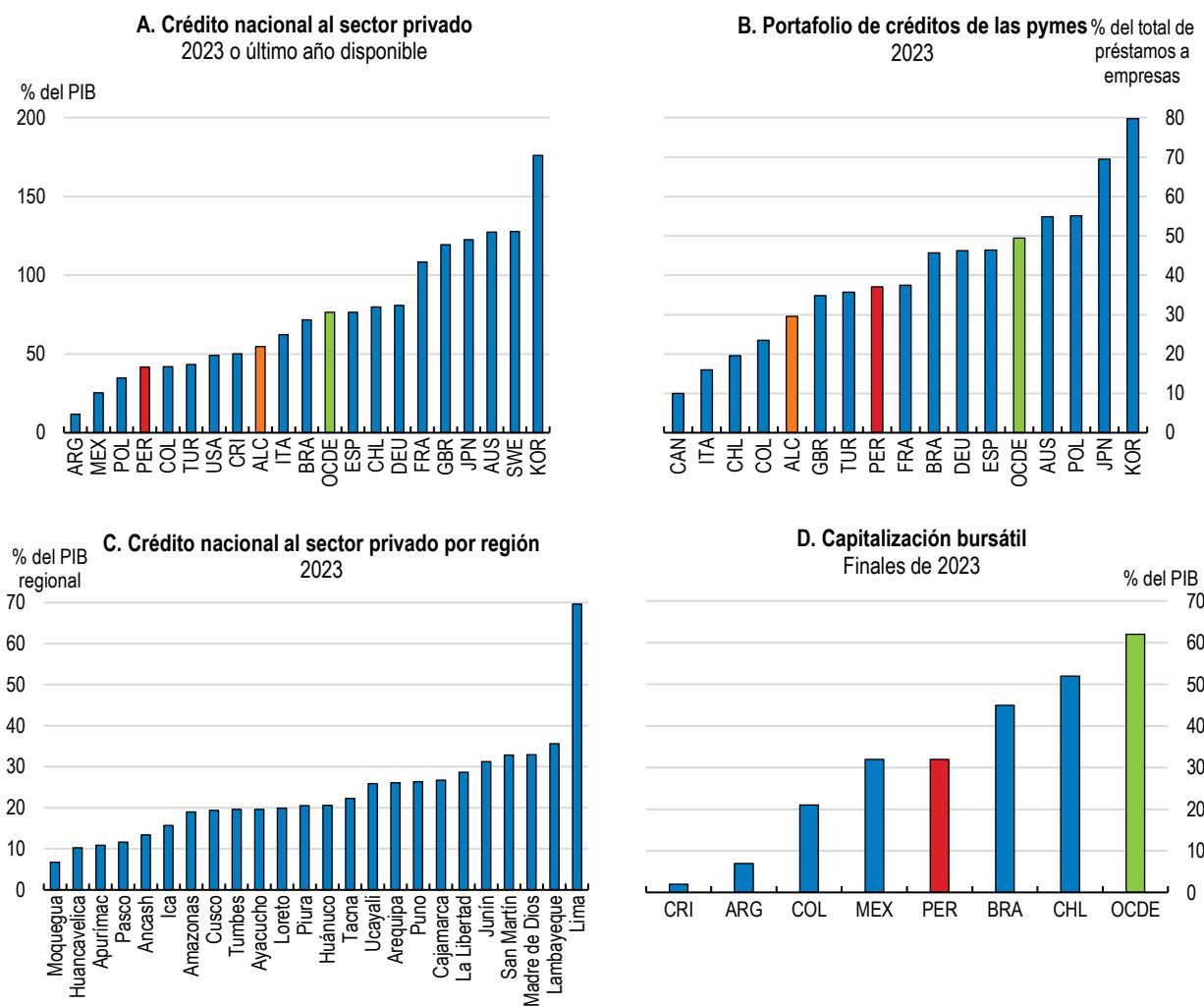
Michael Koelle, OECD

El limitado acceso al financiamiento sigue siendo una de las principales restricciones a las que se enfrentan las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) de Perú, que representan el 85% del empleo y constituyen el 99% de las empresas, lo que restringe su capacidad para invertir, crecer y formalizarse. Muchas MIPYME operan de manera informal, carecen de historial crediticio y dependen de prestamistas informales, lo que deja a muchas de ellas sin acceso al crédito formal. Incluso en el caso de las empresas formales, las elevadas tasas de interés, el escaso historial crediticio y los elevados costos de transacción limitan su acceso al financiamiento, a pesar de lo competitivo que es el segmento financiero de las MIPYME. Los mercados de capitales están poco desarrollados y ofrecen pocas alternativas a los préstamos del sistema financiero, sobre todo en el caso de las empresas más pequeñas. Las reformas deberían centrarse en reducir los costos de financiamiento mediante la mejora de la información crediticia, la ampliación de las garantías públicas al crédito y el desarrollo de alternativas a los préstamos del sistema financiero. En el caso de las empresas informales, la ampliación de los servicios financieros digitales y la vinculación del financiamiento a la consecución de determinados hitos de formalización contribuirían a la inclusión y la productividad. Asimismo, si se profundizaran los mercados de capitales y se mejorara la infraestructura financiera digital se podrían ampliar aún más las fuentes de financiamiento, se impulsaría la inversión privada y se fomentaría un entorno empresarial más dinámico.

2.1. Introducción

El acceso al financiamiento es una barrera persistente para el crecimiento de las empresas en Perú, que limita el desarrollo del sector privado, la inversión a largo plazo y la capacidad del país para transitar hacia una economía verde. A pesar de la estabilidad macroeconómica y de la solidez del sistema financiero, el crédito privado representa solo el 42% del PIB, muy por debajo del promedio de la OCDE, que se sitúa en el 76%, y por detrás de otros países de la región (Gráfico 2.1, Panel A). La penetración del crédito es baja, sobre todo en las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (MIPYME), y fuera de Lima (Gráfico 2.1, Panel B y C). Predomina el financiamiento tradicional basado en el crédito, y los mercados de capitales nacionales son escasos y cuentan con una escasa liquidez (Gráfico 2.1, Panel D), lo que limita el acceso al financiamiento a largo plazo, que resulta fundamental para la inversión en infraestructuras, en innovación y en resiliencia climática.

Gráfico 2.1. El acceso de las empresas al crédito y a los mercados de capitales es limitado



Nota: ALC es el promedio simple de Brasil, Chile, Colombia y México. El Panel D mide el valor total del capital de las empresas que cotizan en bolsa en relación con el tamaño de la economía.

Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial; BCRP; OCDE (2025), Financiamiento de PYMES y Emprendedores: 2025; SBS; FMI, base de datos de perspectivas de la economía mundial: abril de 2024.

StatLink <https://stat.link/7cn06g>

El acceso limitado al financiamiento está estrechamente relacionado con el alto nivel de informalidad en Perú, que limita el crecimiento y la productividad de las empresas. Las MIPYME, que representan el 85% del empleo, son en su mayoría informales y se ven afectadas de manera desproporcionada por las limitaciones en el desarrollo de los mercados financieros. Las MIPYME formales —constituidas como tales y que cumplen sus obligaciones tributarias— pueden acceder al crédito, pero se enfrentan a unos elevados diferenciales de tasas de interés y a unos estrictos requisitos de garantías, lo que limita su crecimiento. Las alternativas existentes —como el financiamiento vía capital (*crowdfunding*), los arrendamientos financieros (*leasing*) o el *factoring*— siguen estando subutilizados, y el acceso al financiamiento fuera de Lima es particularmente escaso. Las empresas informales —normalmente pequeñas, de baja productividad y que no están formalmente constituidas— carecen de historial crediticio y dependen en gran medida de las redes familiares, los prestamistas informales o las microfinanzas. Casi la mitad de las MIPYME carecen de acceso al crédito formal, (OECD/CAF/SELA, 2024^[1]), a menudo debido a la informalidad, los elevados costos de transacción y la insuficiencia de garantías o historiales crediticios. Las MIPYME dirigidas por mujeres tienen menos posibilidades aún de acceder al crédito formal debido a limitaciones en materia de garantías, a su mayor grado de informalidad, a sus escasos conocimientos financieros y las cargas que asumen en relación con el cuidado de la familia (World Bank, 2025^[2]).

Ampliar el acceso al financiamiento requiere la adopción de estrategias diferenciadas. En el caso de las empresas informales, la prioridad es ampliar el acceso a los servicios financieros mediante las *fintech*, la banca móvil, la calificación crediticia basada en el historial de pagos digitales y la adaptación del microfinanciamiento a sus necesidades. Estas medidas deben ir acompañadas de mecanismos que vinculen el financiamiento con determinados hitos de su formalización —como el registro de la sociedad, la obtención de un número de identificación fiscal o su inscripción en la seguridad social—. Asimismo, deben estar respaldadas por servicios de asistencia técnica y por una simplificación de los trámites necesarios, así como por medidas para impulsar la productividad de las empresas —como el acceso a la formación y las mentorías, las herramientas digitales o la integración en cadenas de valor formales— a fin de evitar una deficiente asignación del crédito y garantizar que el financiamiento apoye a las empresas más dinámicas y escalables. Las MIPYME formales se beneficiarían de unas políticas orientadas a reducir los costos de intermediación y a promover el financiamiento basado en activos y en el capital. Es importante señalar que la reducción de los costos y la mejora de la disponibilidad del crédito también beneficiaría a las MIPYME informales de alto potencial, al reforzar sus incentivos para formalizarse y hacer más visibles las ventajas de incorporarse al sistema formal.

También es necesario impulsar el desarrollo de los mercados de capitales de manera que puedan apoyar la inversión a largo plazo y diversificar las fuentes de financiamiento. Los mercados de capitales pueden complementar los préstamos formales ofreciendo financiamiento a largo plazo a las grandes empresas con alto potencial y a los proyectos de infraestructuras, al tiempo que liberan crédito que puede dirigirse a las empresas más pequeñas. Abordar estas brechas también contribuiría a la transición climática de Perú al permitir la inversión en tecnologías limpias y en la adaptación al cambio climático (Capítulo 4).

Ampliar el acceso al financiamiento ayudaría a las MIPYME con alto potencial a crecer y generar más empleos formales. Pero esto por sí solo no es suficiente. Es necesario adoptar una estrategia más amplia para abordar la informalidad, que incluya reformas regulatorias que reduzcan el costo de la formalización de las empresas —como la reducción de las barreras administrativas, la simplificación de las licencias, los procedimientos de registro y el cumplimiento de las obligaciones tributarias—. Asimismo, es necesario reformar el mercado laboral para reducir los costos no salariales y mejorar la aplicación de la ley, tal y como se destaca en el *Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023* (OECD, 2023^[3]) y en distintas partes del presente Estudio. La formalización y el crecimiento de las MIPYME en Perú también se pueden ver respaldadas por la capacitación, las mentorías, la innovación y la transferencia de tecnologías, proporcionadas por diversas instituciones a través de diferentes programas, entre ellos el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el banco de desarrollo COFIDE, Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica CITE, el Fondo de Desarrollo de la Microempresa (FONDEMI), las cámaras de comercio y la cooperación internacional para el desarrollo, entre otros organismos. La intensificación de la coordinación entre estos actores contribuiría a ampliar el alcance y la eficacia. En conjunto, estas políticas mejoraría la formalidad del entorno empresarial, lo que favorecería el crecimiento de las empresas y la productividad.

El presente capítulo se centra en las políticas prioritarias para ampliar y diversificar el financiamiento de las MIPYME en Perú. En primer lugar, se examinan una serie de reformas para reducir los diferenciales de las tasas de interés y promover instrumentos financieros alternativos y soluciones digitales. A continuación, se analizan políticas dirigidas a desarrollar los mercados de capitales con el fin de ofrecer alternativas al crédito y apoyar la inversión a largo plazo. El Gobierno desempeña un papel fundamental en el desarrollo de la profundidad financiera mediante la creación de un entorno regulatorio que apoye el desarrollo del mercado y fomente la competencia en los servicios financieros. También es necesario reforzar la protección jurídica de los acreedores y los accionistas para reducir el riesgo de los inversores y mejorar el acceso al financiamiento en las empresas formales, al tiempo que se desarrollan mejores incentivos para que las empresas se formalicen y se beneficien de la mejora de las condiciones de financiamiento. Asimismo, es esencial que exista una supervisión sólida e independiente para generar confianza y atraer la inversión a largo plazo. Esta profundización financiera debe ir acompañada de mecanismos de protección dirigidos a preservar la estabilidad y proteger a los consumidores.

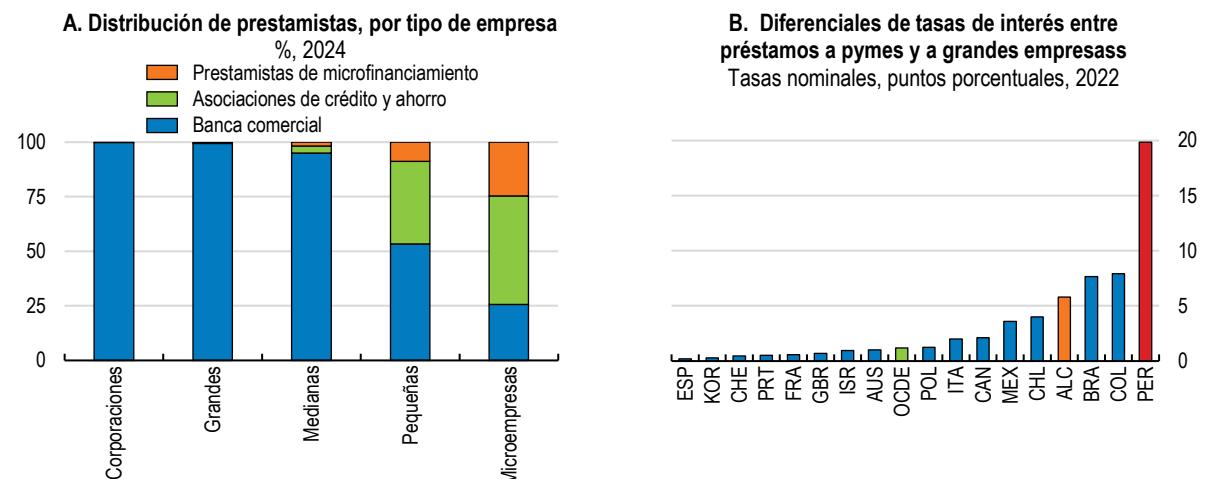
2.2. Apoyar el acceso de las MIPYME al financiamiento y promover la inclusión financiera y la digitalización

2.2.1. Mejorar el acceso de las MIPYME al crédito bancario

El crédito bancario sigue siendo la principal fuente de financiamiento de las empresas, sobre todo de las MIPYME. Si bien los bancos comerciales son los que acaparan la concesión de créditos, el sector de las MIPYME puede beneficiarse de una amplia gama de instituciones financieras no bancarias especializadas en los segmentos de las pymes y de microfinanzas (Gráfico 2.2, Panel A). Sin embargo, las MIPYME siguen teniendo dificultades para obtener crédito a tasas asequibles, debido a distintos factores, entre ellos el deterioro de la cartera de crédito desde la pandemia de COVID-19 y la desaceleración económica de 2023 (véase el Capítulo 1), los elevados costos de transacción y el aumento del riesgo de impago. La brecha existente entre las tasas de interés aplicadas a las MIPYME y a las grandes empresas es mayor en Perú que en ningún país de la OCDE (Gráfico 2.2, Panel B). Por lo tanto, para mejorar el acceso de las MIPYME al crédito del sistema financiero es necesario, en primer lugar, reducir el costo del financiamiento. Para ello es necesario abordar las diferentes causas de este diferencial de tasas de interés: la limitada información disponible para evaluar la solvencia, los elevados costos de transacción en relación con el tamaño de los préstamos, los altos costos de refinanciamiento para los prestamistas y la escasez de garantías (Choy, Costa and Churata, 2015^[4]).

Asimismo, la mejora de los marcos de evaluación de riesgos basados en datos beneficiaría a las empresas formales y, al aumentar las ventajas de la formalidad, podría animar también a las empresas informales a formalizarse. El alto nivel de informalidad dificulta la evaluación del crédito, ya que muchos negocios carecen de un historial financiero verificable. Además, los ingresos suelen ser mucho más volátiles, (Engbom et al., 2022^[5]), lo que aumenta la base de riesgos para los prestamistas. Asimismo, dado que los registros de la propiedad están desactualizados o son inexactos y existe un elevado grado de informalidad en la propiedad de la vivienda, existen limitaciones importantes para aportar garantías reales a los préstamos, lo cual es una práctica habitual en la OCDE para garantizar la mayoría de los préstamos de las pequeñas empresas. Perú estableció en 2006 un marco jurídico para mejorar el acceso al crédito de las MIPYME, que permitía como garantía los activos móviles (esto es, maquinaria, existencias, cuentas por cobrar e incluso ganado), pero su aceptación ha seguido siendo escasa debido a la pesadez de los trámites, el escaso conocimiento y su débil aplicación jurídica. Una reforma reciente introdujo una plataforma digital (Sistema Informativo de Garantías Mobiliarias-SIGM) para simplificar el registro de garantías mobiliarias, reducir los costos asociados y mejorar la seguridad jurídica.

Gráfico 2.2. Las pymes tienen acceso a una amplia gama de prestamistas, pero a elevadas tasas de interés por los préstamos



Nota: ALC es el promedio simple de Brasil, Chile, Colombia y México. Pymes incluye a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Fuente: SBS; OCDE, Financiamiento de PYMES y Emprendedores 2024.

StatLink <https://stat.link/cpjk4d>

Mitigar el riesgo crediticio de las MIPYME

El refuerzo de los registros de crédito mediante la inclusión de datos alternativos sobre las transacciones financieras de una persona o una empresa (por ejemplo, proveedores de servicios públicos, autoridades públicas, empresas de Internet y de telefonía) y el avance de la calificación crediticia digital mediante el uso de la inteligencia artificial pueden mejorar la evaluación de los riesgos. En cierta medida, esto ya lo hacen las agencias de crédito privadas, y en enero de 2025 se actualizó la regulación que permite que las decisiones sobre los préstamos a las pymes se basen en datos de transacciones verificables. Algunos países, como Francia, mejoran los registros de crédito con datos procedentes de las cuentas de las empresas. Perú podría considerar la posibilidad de reintroducir un requisito ya adoptado anteriormente que obligaba a las empresas que superaban un determinado umbral de tamaño a publicar sus cuentas, una práctica que dejó de ser obligatoria para las empresas no cotizadas en 2016 tras una sentencia judicial. La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) está preparando un nuevo registro público de crédito que incluirá a las cooperativas de ahorro y crédito — principales prestamistas de las MIPYME, sobre todo en las regiones fuera de Lima. Será importante que exista una plena aplicación de este registro —así como su eventual interoperabilidad con el registro público de crédito existente para el sector financiero— a fin de mejorar el acceso de las MIPYME al financiamiento, por un lado, y para garantizar condiciones equitativas entre los bancos comerciales —que tienen acceso privilegiado a la información— y las cooperativas de ahorro y crédito, por otro, permitiendo a estas últimas competir mejor con un sector bancario muy concentrado.

Asimismo, el programa de Finanzas Abiertas (*Open Finance*) podría fomentar nuevas innovaciones en los mecanismos de calificación crediticia y en el financiamiento de las MIPYME al tener acceso a los datos de todo el sistema financiero. El banco central, que es responsable de regular los sistemas de pago, está llevando a cabo un ambicioso programa de Finanzas Abiertas con el objetivo de que todas las tecnologías de pago sean interoperables, tras el éxito conseguido con la difusión de los monederos digitales gracias a una regulación preventiva (Vega and Vasquez, 2022^[6]). Además, si se acelerara el desarrollo de otros elementos del sistema de Banca Abierta regulados por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) —el intercambio de datos bancarios, transacciones y otros datos de los consumidores entre todos los participantes del mercado mediante la elaboración y aplicación de normas de intercambio de datos— se podría mejorar aún más la evaluación del riesgo crediticio y conseguir un mercado de financiamiento empresarial más dinámico. Brasil, por ejemplo, lleva aplicando un programa de Finanzas Abiertas desde 2021, que incluye la obligación de compartir datos entre todos los bancos más grandes sujetos a la regulación financiera. Las obligaciones en el marco de un programa

de Finanzas Abiertas y en materia de interoperabilidad deberán complementarse con otras medidas —como la protección de privacidad y la seguridad de los datos (véase más adelante), el aumento de la formalidad (véase el Capítulo 3) y la modernización y actualización del catastro (véase el Capítulo 4)— a fin de facilitar una adopción más generalizada de los préstamos con garantía real y reforzar los incentivos para la formalización.

Reducir los costos operativos

Los costos administrativos, sobre todo en el caso de los préstamos de pequeña cuantía, encarecen considerablemente las tasas de interés. Estos costos explican más de la mitad del diferencial de tasas de interés entre las pequeñas y las grandes empresas (Choy, Costa and Churata, 2015^[4]). Los prestamistas han adaptado sus modelos de negocio a la elevada informalidad de las MIPYME, recurriendo a visitas presenciales para recabar información sobre las empresas, lo que, unido a la difícil geografía de Perú, aumenta sus costos operativos. Adaptar los requisitos de cumplimiento normativo al tamaño y el riesgo de los préstamos —y abandonar la aplicación de una regulación única para todos— puede reducir los costos y mejorar el acceso. Por ejemplo, en mayo de 2025, se autorizó a los agentes correspondientes de las instituciones financieras —como los comerciantes de aldeas remotas— y a las oficinas de banca electrónica a realizar más operaciones —como la evaluación crediticia, la apertura de cuentas y los desembolsos de cuentas— dentro de determinados límites operativos. Ampliar la digitalización de los procesos financieros y administrativos podría suponer una reducción adicional de los costos. Son un paso correcto los esfuerzos de digitalización pública que ya están en marcha, incluidos los de la autoridad tributaria y el registro civil, que deberían complementarse con soluciones digitales adaptadas a sus aplicaciones financieras (véase más adelante).

Reducir el costo de financiamiento de los prestamistas

Los prestamistas más pequeños que prestan servicios a las MIPYME se enfrentan a unos costos de capital más elevados, en parte debido a la escasa profundidad de los mercados de capitales de Perú. El segmento de préstamos empresariales es atendido por los bancos más grandes, que pueden refinanciarse a un bajo costo gracias al acceso a una amplia gama de mercados de crédito y de capital, a la solidez y diversificación de sus balances y a sus considerables márgenes de beneficio. Estos bancos se centran en financiar a las grandes empresas debido a su menor riesgo crediticio, sus menores costos administrativos y a la mejor calidad de la información que existe sobre ellas. En cambio, las MIPYME dependen cada vez más del financiamiento de segundo nivel, que está compuesto por instituciones más pequeñas que tienen un costo de obtención de capital mucho más elevado. El desarrollo de los mercados de capitales para las empresas más grandes de Perú —como se analiza más adelante— puede mejorar indirectamente el acceso de las MIPYME, al liberar el crédito y reducir los costos generales del financiamiento.

Mejorar los programas de garantía crediticia

Desde 2019, el programa de garantía crediticia *Fondo Crecer* —gestionado por el banco estatal de desarrollo COFIDE— garantiza hasta el 75% de los préstamos elegibles para pymes y empresas exportadoras. Durante la pandemia, así como durante los disturbios sociales y los fenómenos climáticos registrados en 2023, los nuevos programas de garantía crediticia de emergencia lograron ampliar el crédito a las MIPYME y reducir los diferenciales de las tasas de interés, lo que puso de relieve la demanda insatisfecha que existe en este segmento. La tasa de morosidad de los programas relacionados con la pandemia fue elevada —entre el 12% y el 25%— lo que refleja en parte la naturaleza de esos programas —prevenir o, al menos, retrasar las quiebras generalizadas de las empresas para «aplanar la curva» (Demmou et al., 2021^[7])— pero también sirve para recordar que es necesario diseñar cuidadosamente estos programas a fin de maximizar sus beneficios y minimizar el riesgo moral.

Las garantías benefician principalmente a las MIPYME formales, pero si se consigue mejorar su eficacia, se puede contribuir a que las empresas informales accedan también a canales de crédito formales. Las mejores prácticas internacionales se centran cada vez más en las garantías de crédito para proyectos de inversión específicos (por ejemplo, proyectos ecológicos o digitales), e incorporan incentivos para la distribución de riesgos y la concesión responsable de préstamos, con el fin de minimizar el riesgo para el sector público. Sirvan como ejemplo los proyectos de digitalización e inversión en intangibles de Francia y Corea, y las inversiones verdes en muchos países de la UE, entre ellos Irlanda, Finlandia, Francia, Portugal, Rumanía, Bulgaria y Suecia, pero también Corea y México.

(OECD, 2024^[8]). Criterios claros de elegibilidad también son fundamentales para reducir el riesgo moral y el riesgo de sobreendeudamiento. Otros componentes de las mejores prácticas actuales incluyen garantizar —mediante ratios de cobertura, condiciones y requisitos de garantías— que todas las partes —incluidos los prestamistas y los prestatarios— retengan una parte suficiente del riesgo y la responsabilidad (Cusmano, 2018^[9]).

2.2.2. Desarrollar instrumentos financieros alternativos para las MIPYME

El financiamiento de las MIPYME debe ir más allá del crédito bancario

El desarrollo de instrumentos financieros alternativos, más allá del crédito bancario, puede mejorar de forma considerable el acceso al financiamiento de las MIPYME, en particular de las empresas informales que tienen dificultades para cumplir los requisitos tradicionales en materia de garantías o para gestionar los complejos trámites bancarios (OECD, 2023^[10]). Sin embargo, según los datos de la OCDE —que abarcan las operaciones de las instituciones financieras supervisadas— el uso de alternativas como el *factoring*, los arrendamientos financieros y las compras a plazos sigue siendo limitado e incluso ha disminuido (Gráfico 2.4). En parte, esto puede deberse a la entrada de otros proveedores tras unos cambios regulatorios que hubo; por ejemplo, los servicios de *factoring* prestados por entidades no supervisadas han experimentado un crecimiento considerable en los últimos años (Ministerio de Producción, 2025^[11]). Sin embargo, la participación de las MIPYME en el mercado de *factoring* se ha quedado en un 25%. Gracias a la reforma adoptada en 2020, Perú cuenta ahora con un marco jurídico actualizado para instrumentos financieros alternativos, como los sistemas de *crowdfunding* o financiamiento colectivo. Sin embargo, el escaso conocimiento de estos instrumentos y las barreras estructurales y operativas dificultan su expansión. Además, la ampliación del acceso a los instrumentos financieros debe sopesarse con otros objetivos de la regulación financiera, como la debida diligencia para prevenir el blanqueo de capitales y los servicios financieros ofrecidos por el crimen organizado.

Desarrollar el mercado de factoring

El *factoring* puede ayudar a las MIPYME formales a incrementar su liquidez y también ofrecer un punto de entrada viable para que las empresas informales se formalicen, mediante la emisión de facturas y la monetización de las cuentas a cobrar a través de plataformas reconocidas. El *factoring* sigue siendo un servicio financiero de nicho en Perú, en donde se caracteriza por tener un número reducido de transacciones, pero con valores relativamente elevados. El *factoring* es un tipo de financiamiento en el que una empresa vende sus facturas pendientes de pago a un tercero, con arreglo a un descuento, a cambio de un pago en efectivo inmediato. Uno de los principales obstáculos operativos es el proceso de verificación de facturas, que actualmente se gestiona a través de una única plataforma operada por los bancos comerciales más importantes. Este sistema está orientado a transacciones de alto valor y excluye a muchas MIPYME que tienen facturas de menor cuantía. Para conseguir que el *factoring* sea más accesible, las autoridades podrían habilitar servicios de verificación de facturas más amplios, quizás a través de plataformas existentes —como la gestionada por la autoridad tributaria para la implantación de la factura electrónica—, y fomentar el desarrollo de mercados de *factoring* en los que las facturas verificadas puedan ofrecerse como en una subasta. Facilitar un mercado formal de *factoring* de bajo valor también podría fomentar una mayor formalización de las MIPYME, que a veces utilizan instrumentos informales y no regulados que comparten similitudes con el *factoring*. En algunos países, como México, los bancos estatales de desarrollo ofrecen servicios públicos de *factoring* como parte de los programas de desarrollo de la cadena de valor, lo que ayuda a las MIPYME a obtener capital para integrarse mejor en estas cadenas de suministro.

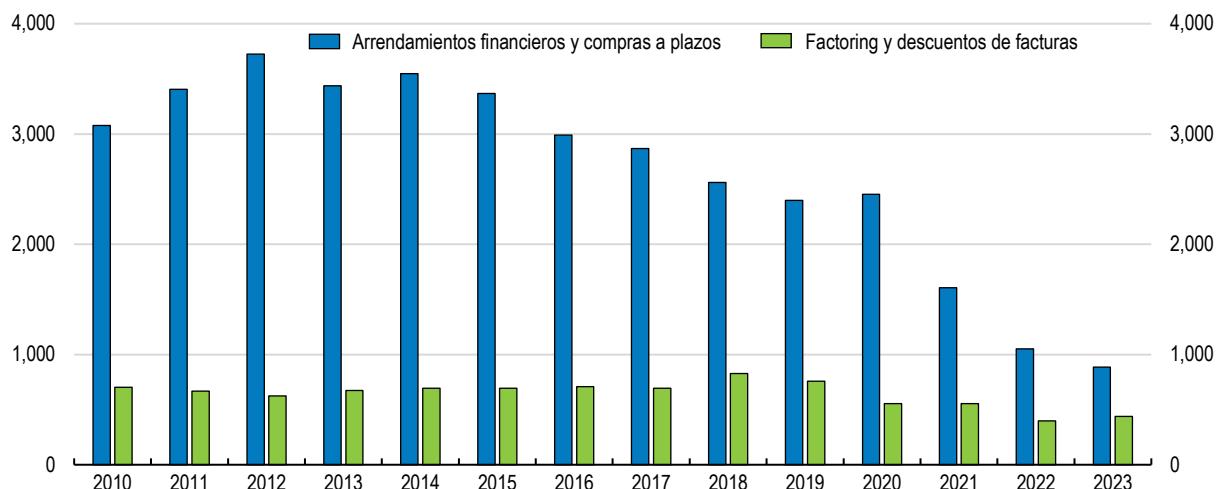
Impulsar los arrendamientos financieros y las compras a plazos

El arrendamiento financiero y las compras a plazos son contratos financieros basados en activos que permiten a las empresas adquirir un activo a plazos, utilizando el activo durante la duración del contrato y asumiendo su propiedad una vez que este se haya pagado en su totalidad. El activo sirve como garantía natural, y la retención de la propiedad por parte del proveedor financiero mientras el préstamo está pendiente evita la necesidad de adoptar complicados procedimientos legales de recuperación de la deuda en caso de impago; en su lugar, el propietario recuperará el activo y lo podrá vender. Los contratos de arrendamiento financiero y las compras a plazos son habituales en

muchos países de la OCDE. En países como Perú, son principalmente las empresas formales las que recurren al arrendamiento financiero y las compras a plazos, pero también resultan atractivos para las MIPYME informales, ya que les permiten acceder a activos productivos sin necesidad de recurrir a complejos procedimientos de préstamo, eludiendo así los ineficientes sistemas jurídicos y laboriosos trámites burocráticos. Asimismo, el hecho de poder rescindir anticipadamente estos contratos —si el activo deja de ser necesario o su uso continuado resulta inasequible— permite a las empresas adaptarse mejor a los riesgos empresariales que un préstamo bancario clásico. La evidencia sugiere que los contratos de compras a plazos pueden inducir a las MIPYME a realizar inversiones empresariales de mayor riesgo y mayor rentabilidad (Bari et al., 2024^[12]).

Gráfico 2.3. El uso de financiamiento alternativo sigue siendo limitado y ha disminuido en la última década

Arrendamientos financieros y compras a plazos, *factoring* y descuento de facturas, ajustados por inflación (año base 2007), en millones PEN



Fuente: OCDE, cuadro de indicadores de Financiamiento de PYMES y Emprendedores: 2025.

StatLink <https://stat.link/6xrdlg>

El mercado de arrendamiento financiero y las compras a plazos en Perú es pequeño y se ha reducido en más de la mitad durante la última década (Gráfico 2.3). Una de las principales limitaciones para el desarrollo del mercado es la dificultad de recuperar legalmente un bien arrendado en caso de incumplimiento, lo cual se ve agravado por la lentitud e ineeficacia del sistema judicial, tal y como se señala en *el Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023* (OECD, 2023^[3]). Para facilitar la recuperación y evitar la reventa no autorizada de los bienes arrendados, en 2018 se creó un Sistema Informativo de Garantías Mobiliarias. Sin embargo, se ha tardado siete años en ponerlo en marcha (el sistema no entró en funcionamiento hasta principios de 2025). Si bien esta reforma tiene por objeto impulsar el uso de las garantías mobiliarias, su eficacia dependerá de su aplicación efectiva, la sensibilización y el cumplimiento —aspectos, todos ellos, que deben ser supervisados de cerca por las autoridades. Otra reforma reciente ha flexibilizado los requisitos regulatorios para las empresas de arrendamiento financiero, lo que ha favorecido su entrada en el mercado. Las autoridades podrían impulsar el crecimiento de este tipo de financiamiento basado en activos si mejoraran la formación y la sensibilización financiera en las microempresas y las pymes, o bien incluyendo este tipo de contratos en los programas públicos de promoción de la inversión en pymes, como se hace, por ejemplo, en Alemania.

Fomentar el financiamiento vía capital de las MIPYME a través del financiamiento colectivo

El financiamiento vía capital ofrece varias ventajas a las empresas frente al financiamiento mediante deuda, sobre todo a las MIPYME orientadas al crecimiento. La ausencia de una obligación de reembolso fija libera los flujos de caja y permite a las empresas reinvertir los beneficios, al tiempo que el reparto de riesgos incentiva las inversiones

de mayor tamaño y riesgo, pero también más rentables (Meki, 2025^[13]). Las inversiones de capital son complementarias al financiamiento vía deuda, ya que la mayor base de inversores o (en el caso de las sociedades de responsabilidad limitada) la mayor base de capital reduce la ratio de endeudamiento y mejoran la solvencia. Sin embargo, la ausencia de cuentas independientemente verificadas y los costos de supervisión suelen limitar la base de inversores al círculo inmediato de familiares y contactos personales, para que realicen inversiones informales.

Las soluciones financieras modernas reducen las asimetrías de información y los costos de transacción que suelen limitar las inversiones formales en el capital de las empresas más pequeñas y no cotizadas. Las transacciones en plataformas digitales y los métodos de pago sin efectivo, como los monederos digitales, permiten verificar las ventas y los costos de una empresa. Las plataformas de financiamiento colectivo (o *crowdfunding*) permiten poner en contacto a pequeños inversores y pequeñas empresas que buscan inversiones en capital. El sector del financiamiento colectivo en Perú apenas se creó en 2021, cuando entró en vigor su regulación por parte de la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV). Si bien en 2024 ya había cinco entidades que contaban con licencia, solo una plataforma llevó a cabo operaciones de financiamiento ese año, con una inversión total de alrededor de 10 millones USD y una participación media en el capital social de 60.000 USD. Dos de estas entidades abandonaron el mercado a principios de 2025. Dada la novedad de este canal de financiamiento y la entrada aún en marcha de nuevos proveedores en el mercado, las autoridades deberían sensibilizar a las MIPYME a esta nueva oportunidad de financiamiento y estar atentas a la necesidad de hacer ajustes regulatorios.

2.2.3. Impulsar el desarrollo de las finanzas digitales

Las finanzas digitales pueden mejorar la inclusión financiera, sobre todo en las pequeñas empresas, informales, rurales y desatendidas, al permitir transacciones de bajo costo y desarrollar sistemas alternativos de calificación crediticia. Si bien los pagos móviles se han expandido con rapidez, siguen existiendo desafíos importantes: el acceso desigual a la tecnología digital, la baja cobertura de las infraestructuras digitales, sobre todo la banda ancha, y los limitados conocimientos financieros y digitales siguen restringiendo el alcance y el impacto de los servicios financieros digitales. El avance de la regulación en materia de datos abiertos, las garantías de interoperabilidad, el fomento de la alfabetización financiera, la protección de datos y la confianza de los consumidores, así como la creación de infraestructuras digitales, sobre todo en las zonas rurales, pueden mejorar el alcance.

Regulación e innovación en materia de tecnología financiera

Los programas de Finanzas Abiertas y la promoción de los sistemas de pago sin efectivo pueden mejorar el entorno competitivo y proporcionar los macrodatos (o el *Big Data* por su denominación en inglés) en los que basan su modelo de negocio las empresas de tecnologías financieras. También pueden garantizar unas condiciones equitativas entre los nuevos operadores y los bancos tradicionales que disponen de grandes cantidades de datos propios (INDECOPI, 2023^[14]). Esto resulta especialmente relevante en Perú, donde los bancos comerciales no solo están muy concentrados, sino que a menudo forman parte de grandes conglomerados, tal y como se señala en el *Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023* (OECD, 2023^[3]). Además, si se fomentaran las asociaciones entre las empresas de telecomunicaciones, las *fintech* y los bancos, se podría mejorar el financiamiento de las MIPYME, sobre todo en las zonas remotas o rurales y entre las empresas informales a las que las entidades financieras tradicionales no suelen prestar sus servicios (OECD, 2023^[10]). En varios países, entre ellos la India, Colombia y México, las *fintech* utilizan datos de transacciones de monederos digitales y sistemas de pago mediante códigos QR para evaluar el volumen de negocios y los ingresos de las pequeñas empresas, así como el historial de pago de sus facturas, con el fin de concederles pequeños préstamos o líneas de crédito. El reciente éxito mostrado con la adopción de los monederos digitales en Perú constituye un punto de partida para ello, y la reciente interoperabilidad de los sistemas de pago aumenta las posibilidades de que este segmento de financiamiento se vuelva más competitivo. Algunos bancos comerciales ya están experimentando con el desarrollo de mecanismos alternativos de evaluación crediticia basados en sus propios datos. La adopción de monederos digitales para pagos sin efectivo podría potenciarse aún más si se permitiera la distribución de programas sociales y subsidios a través de estos monederos, como ha ocurrido en Brasil.

Educación financiera, protección de datos y confianza de los consumidores

Los estudios muestran que la adopción de los servicios financieros digitales en Perú requiere confianza, educación financiera y competencias digitales (Robles, Miranda and Colan, 2024^[15]). Es fundamental fomentar la confianza y la capacidad digital para mejorar la inclusión financiera de las MIPYME informales, permitiéndoles así un acceso seguro e informado a los servicios financieros. Uno de los pilares fundamentales de la Política Nacional de Inclusión Financiera de Perú consiste en generar una mayor confianza de la población en el sistema financiero y fortalecer los sistemas de protección de los consumidores financieros; en general, Perú cuenta con un marco adecuado de protección de los consumidores financieros. Sin embargo, hay margen de mejora en materia de gobernanza y supervisión para garantizar que los servicios financieros satisfagan las necesidades de los consumidores, así como en lo relativo a los mecanismos para presentar reclamaciones formales.

El nivel de alfabetización financiera en Perú es inferior al promedio de los países de la OCDE, pero similar al de otros países latinoamericanos como Chile y Costa Rica (OECD, 2023^[16]). Resulta especialmente preocupante el bajo nivel de alfabetización financiera de los propietarios y gerentes de MIPYME (OECD, 2021^[17]). Esta situación exige una mayor inversión en formación para impulsar la educación financiera y las competencias digitales, tanto entre los adultos como entre los jóvenes, por ejemplo, mediante módulos integrados en la educación secundaria o en la formación técnica, como el programa «Finanzas en el Cole» impulsado por la SBS. La implementación de la Cuenta-DNI, una cuenta bancaria digital para todos los ciudadanos a través del Banco de la Nación, institución de propiedad estatal, mejorará aún más la inclusión financiera y debería ir acompañada de una mayor formación para aumentar el uso de esta cuenta por parte de la población, los conocimientos financieros y la confianza en el sistema.

Por último, para que exista una mayor confianza también es necesario adoptar medidas sólidas de protección de datos y ciberseguridad. Los consumidores deben tener la certeza de que su información personal y financiera y su historial de transacciones siguen siendo confidenciales, y de que existe una infraestructura sólida que impedirá que se realicen pagos no autorizados. Esto es especialmente relevante dada la situación actual en materia de seguridad (Capítulo 1), en la que muchos propietarios de pequeñas empresas se han visto expuestos a prácticas de extorsión por parte de bandas criminales. Por lo tanto, los esfuerzos para fomentar los servicios financieros digitales deben alinearse con las estrategias públicas más amplias para promover la alfabetización digital y la concienciación sobre los riesgos, garantizando un entorno digital seguro y fiable para todos los ciudadanos. El Gobierno está tomando medidas en este sentido, entre ellas el establecimiento de un sistema nacional de autenticación digital, una plataforma nacional de interoperabilidad de datos y un centro nacional de seguridad digital.

Infraestructura digital y acceso rural

Es fundamental mejorar la infraestructura digital, sobre todo en las zonas rurales, para conectar a las empresas informales con los servicios financieros y contribuir a su transición a la formalidad. En 2022, la penetración de Internet se situaba en el 75% —muy por debajo del promedio de la OCDE (90%)— y en el país existen unas marcadas diferencias entre las zonas urbanas y rurales: casi todos los distritos urbanos están conectados, mientras que un tercio de los distritos rurales carecen de conectividad y alrededor del 20% de la población no tiene cobertura de Internet móvil. Si bien se están realizando esfuerzos para ampliar el acceso a la banda ancha móvil en las zonas rurales y proporcionar formación en competencias digitales, se necesitan más inversiones. Los ejemplos de Colombia, México y Brasil —en donde se han implantado redes públicas de banda ancha en cada cabecera municipal, así como redes comunitarias para facilitar el acceso sin ánimo de lucro en zonas rurales— podrían servir de base para desarrollar la estrategia de Perú. Otras medidas adicionales que podrían adoptarse son la simplificación de la regulación, la mejora de la coordinación entre las partes interesadas para crear conexiones locales, la búsqueda de soluciones basadas en redes de datos móviles o por satélite y la creación de quioscos y puntos de acceso Wi-Fi públicos.

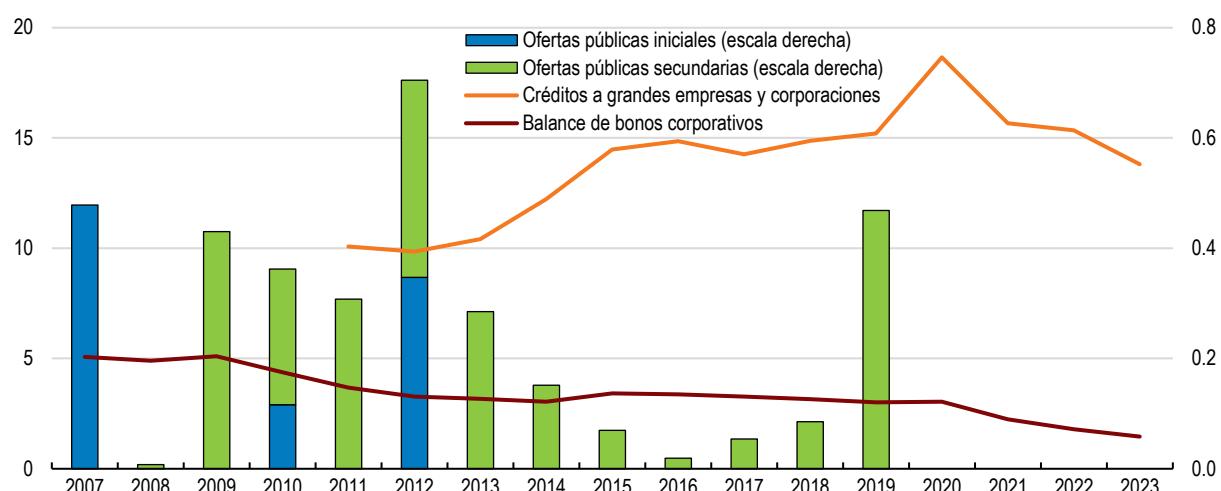
2.3. Profundizar los mercados de capitales

La profundización de los mercados de capitales de Perú beneficia sobre todo a las grandes empresas formales y a las MIPYME de alto potencial, al ampliar y diversificar las fuentes de financiamiento a largo plazo en el país, apoyar

la inversión más allá del crédito y mejorar la resiliencia del sistema financiero. Además, a medida que fuera aumentando el número de empresas que accedieran a otras fuentes de financiamiento, se liberaría una parte del crédito del sistema financiero para que las MIPYME más pequeñas o recién formalizadas pudieran acceder a este tipo de financiamiento. Sin embargo, los mercados de capitales de Perú siguen estando poco desarrollados y ofrecen alternativas limitadas al financiamiento por crédito (Gráfico 2.4), mientras que la liquidez del mercado sigue siendo una debilidad fundamental, con un índice de rotación bursátil de tan solo el 2% en 2023, muy por debajo de países de la región como Brasil (119%) y México (19%) (BCRP, 2024^[18]). Los *shocks* nacionales e internacionales han debilitado aún más el mercado bursátil peruano, erosionando la liquidez y la valoración de los activos. El impacto combinado de la pandemia, las presiones inflacionistas mundiales y las subidas sincronizadas de las tasas de interés han provocado importantes salidas de capital, mientras que las incertidumbres políticas internas generaron una estampida sin precedentes en 2021.

Gráfico 2.4. Los mercados de capitales son poco profundos y marginales en el financiamiento de las grandes empresas

Crédito, balance de bonos corporativos y ofertas públicas, % del PIB



Fuente: BCRP.

StatLink <https://stat.link/t0d8wj>

Complicando aún más estas tendencias, Perú autorizó siete rondas de retiros extraordinarios de fondos de pensiones entre 2020 y 2024, lo que dio lugar a una salida acumulada de recursos equivalente al 9,4% del PIB a finales de 2022 y al 3% del PIB en 2024 (BCRP, 2024^[18]). Estos retiros de fondos obligaron a las administradoras de fondos de pensiones (AFP) a reorientar sus carteras hacia activos líquidos y a corto plazo, lo que redujo el financiamiento a largo plazo en moneda local y aumentó la volatilidad del mercado. Como resultado de ello, el papel de las AFP como inversoras institucionales en los mercados de capitales se ha reducido drásticamente. A finales de 2023, las AFP y los inversores institucionales solo poseían el 6% del total de los activos del mercado —muy por debajo del promedio de la OCDE, que se sitúa en el 57%— lo que contribuyó a debilitar el financiamiento a largo plazo y a socavar la profundidad del mercado (OECD, 2024^[19]).

Es fundamental que se restablezcan y se amplíen los mercados de capitales a fin de impulsar las oportunidades de inversión y apoyar el crecimiento económico. Existen diversos obstáculos —entre ellos, el elevado nivel de informalidad empresarial, los limitados conocimientos financieros, la escasa adopción de la gobernanza empresarial y los onerosos requisitos de cumplimiento y de información— que impiden a muchas empresas acceder a los mercados de acciones y de bonos (World Bank, 2024^[20]; BCRP, 2020^[21]).

Ya se están llevando a cabo esfuerzos para impulsar el desarrollo de los mercados de capitales. Las autoridades, en colaboración con el Banco Mundial, están elaborando una hoja de ruta para abordar los persistentes retos a los que se enfrenta el país (World Bank, 2024^[20]; World Bank, 2024^[22]). Esta iniciativa se basa en un informe de diagnóstico

elaborado en 2019, del cual la mitad de las recomendaciones proporcionadas no se han llegado a aplicar. El proceso de adhesión de Perú a la OCDE brinda una oportunidad para acelerar estos esfuerzos. Las propuestas incluidas en este apartado se ajustan en gran medida a la hoja de ruta y ofrecen una base concreta sobre la que avanzar. Entre las medidas prioritarias se incluyen incrementar el número de grandes empresas que vendan sus acciones en el mercado, ayudar a las pequeñas empresas a incorporarse también a los mercados de capitales y ampliar la base de inversores. Asimismo, si se refuerza la capacidad técnica y operativa del SMV y se avanzara en la integración regional de los mercados de capitales, también se contribuiría a la profundización del mercado de capitales.

2.3.1. Abordar la baja liquidez de los mercados de capitales

La baja liquidez de los mercados de capitales de Perú socava su eficiencia, su profundidad y su atractivo. Para aumentar la liquidez de los mercados de capitales es necesario impulsar tanto la oferta como la demanda de los instrumentos financieros negociables. Por el lado de la oferta, esto significa mejorar el *free float* (o capital flotante) y facilitar el acceso de las pymes a los mercados de renta variable y de renta fija. Por el lado de la demanda, implica fomentar la participación de los inversores minoristas y ampliar los programas de creadores de mercado.

Ampliar la oferta de instrumentos negociables

Si se incrementara el capital flotante de las grandes empresas familiares, se lograría aumentar la oferta de acciones negociables y se mejoraría la liquidez del mercado (OECD, 2019^[23]). Las empresas familiares dominan el panorama empresarial peruano y suelen ser reacias a aumentar el capital flotante por temor a perder el control. Una solución sería la adopción de acciones de doble clase. En estos casos, las empresas emiten acciones que tienen diferentes derechos de voto, lo que permite a las familias obtener capital sin perder el poder de decisión. Otra solución sería fomentar la venta escalonada de acciones, de manera que las familias se comprometan a aumentar el capital flotante a lo largo del tiempo, en lugar de realizar una gran emisión de acciones, para mantener la confianza del mercado sin que se produzcan cambios bruscos en el control, como se ha hecho en Chile. Asimismo, el refuerzo del gobierno corporativo también ayudaría a las empresas familiares a generar una mayor confianza entre los inversores y facilitaría la transición hacia un mayor capital flotante. En el caso de las empresas cotizadas, la adopción integral de los Principios de Gobierno Corporativo del G20 y la OCDE alinearía a Perú con las mejores prácticas internacionales.

El desarrollo de los mercados de capitales requerirá una mayor participación de las pequeñas y medianas empresas con alto potencial. Es fundamental que se reduzcan las barreras de entrada al mercado a estas empresas para ampliar la oferta de valores cotizados, complementando los esfuerzos por aumentar el capital circulante entre las empresas más grandes. Si bien la mayoría de las pymes peruanas aún están lejos de acceder a los mercados de acciones y de bonos, el desarrollo de la infraestructura y el marco regulatorio adecuados puede ayudar a las más dinámicas a ir acometiendo poco a poco esta transición hacia el financiamiento basado en el mercado. Se trata de una cuestión de gran importancia en un contexto como el actual en el que existe una elevada concentración del mercado que limita la liquidez: en 2023, los diez valores más negociados representaban más de la mitad del volumen total negociado, y la propiedad de las empresas estaba muy concentrada, ya que estas empresas retenían el 73% de las acciones, frente al promedio del 7% en los mercados de la OCDE (Segura and Villavicencio, 2022^[24]; OECD, 2019^[23]; OECD, 2024^[19]).

La mayoría de las MIPYME no pueden acceder a los mercados de capitales debido a los elevados costos que implica cotizar en la bolsa, a los estrictos requisitos de información y a las exigencias en materia de gobernanza (World Bank, 2024^[20]). Si bien estas medidas garantizan la integridad del mercado, también disuaden a las empresas más pequeñas —que no están familiarizadas con las normas de gobernanza empresarial— a la hora de acceder a los mercados de capitales (OECD, 2023^[25]). La aplicación de un programa de preparación empresarial adaptado para ayudar a las MIPYME a cumplir los requisitos de información financiera y de gobernanza mitigaría este problema. Este programa también podría proporcionar servicios de intermediación con inversores, mejorando así el acceso al capital y facilitando la entrada de las MIPYME en el mercado. Perú podría seguir el ejemplo de algunos países en los que este tipo de programas han tenido éxito —como la Certificación Prime de México, el programa de emisión de bonos corporativos de Serbia y la iniciativa Crecimiento y Escala de Chile— que han ayudado a las empresas más pequeñas a incorporarse a los mercados cotizados.

La oferta del mercado también se encuentra limitada por la elevada concentración existente, como demuestra el hecho de que las empresas mineras representen, por sí solas, el 50% de la capitalización bursátil, lo que limita la diversificación sectorial y las opciones de los inversores (Macroconsult, 2021^[26]). Para ampliar la participación al resto de sectores y alentar a las empresas de los sectores menos representados a incorporarse al mercado, sería útil adoptar incentivos específicos como la reducción de los costos de emisión y las campañas de promoción de determinados sectores. Chile y México han aplicado con éxito políticas similares, dirigidas a las empresas tecnológicas, de energías renovables e industriales.

Los esfuerzos por facilitar la emisión de bonos en las MIPYME ampliarían la oferta de instrumentos negociables y reducirían la actual dependencia de un reducido grupo de emisores. El Mercado Alternativo de Valores (MAV), que fue diseñado con este fin, no ha cumplido los objetivos esperados. Desde su puesta en marcha en 2012, solo han participado 19 entidades emisoras y las colocaciones han caído desde los 30 millones USD registrados en 2019 a los 7 millones USD de 2022 (World Bank, 2024^[20]). Esto refleja la escasa confianza de los inversores, la fuerte competencia del crédito bancario tradicional y los elevados costos de cumplimiento que suponen para las pymes. La simplificación del marco regulatorio del MAV —eliminando complejidades innecesarias y alineando los procedimientos más estrechamente con las operaciones de las MIPYME— podría contribuir a reactivar la actividad. La introducción de plantillas aprobadas con antelación y procesos de emisión estandarizados —siguiendo el ejemplo de Tailandia— podría agilizar el cumplimiento y reducir tanto los plazos como los costos de emisión. La reducción de los requisitos de documentación y presentación de informes, al tiempo que se mantiene una adecuada protección de los inversores, reduciría aún más las barreras y aumentaría la participación de las MIPYME.

Ampliar la base de inversores

Por el lado de la demanda, es fundamental que se amplíe y diversifique la base de inversores para potenciar el desarrollo de los mercados de capitales y mejorar la liquidez. Una opción sería impulsar la participación actualmente escasa de los inversores minoristas mediante el desarrollo de productos financieros estructurados con respaldo soberano —como el reciente lanzamiento de fondos bursátiles (ETF, por sus siglas en inglés) de bonos soberanos del Perú— y los fondos de inversión de bajo riesgo, que ofrecen a los inversores minoristas un punto de acceso seguro a los mercados de capitales (OECD, 2019^[23]). Este modelo ha sido eficaz en México y Brasil, donde los instrumentos de bonos soberanos orientados al público minorista han aumentado sus niveles de participación. El reciente lanzamiento del primer ETF de bonos soberanos en Perú es un paso positivo para ampliar la participación de los inversores minoristas en los mercados de capitales. Para mantener el impulso, sería necesario adoptar campañas complementarias de educación financiera que apoyen aún más el acceso al mercado de este tipo de inversores. Los fondos de inversión destinados a las empresas medianas y que cuenten con apoyo público atraerían tanto a los inversores institucionales como a los minoristas, al reducir el riesgo percibido y mejorar la escalabilidad de las inversiones. El banco nacional de desarrollo de Perú, COFIDE, podría actuar como inversor catalizador, cofinanciando estos fondos y dirigiéndose a las empresas medianas, siguiendo el modelo ya adoptado en Reino Unido (*British Business Bank*) y en Colombia (*Bancóldex* y *Fondo Nacional de Garantías*).

Los inversores institucionales, en particular las administradoras de fondos pensiones (AFP), han dominado tradicionalmente la participación en el mercado, pero su papel se ha debilitado tras los sucesivos retiros extraordinario de los fondos. Su preferencia por las estrategias pasivas (comprar y mantener) limita aún más la actividad del mercado secundario y la profundidad del mercado. La reforma de pensiones de 2024 prohibió el retiro total o parcial de los fondos de pensiones, con excepciones como la compra de vivienda o enfermedad terminal (véase el Capítulo 1) pero, desde principios de 2025, el Congreso sigue debatiendo nuevos retiros extraordinarios. Para restablecer el papel de las AFP será necesario impedir nuevos retiros de pensiones, promover el ahorro voluntario para la jubilación y ajustar los marcos regulatorios para fomentar una mayor asignación a instrumentos negociables sin socavar los objetivos de inversión a largo plazo.

Por su parte, los creadores de mercado pueden ayudar a impulsar la actividad bursátil y hacer que el mercado sea más accesible para los inversores no institucionales al ofrecer una actividad continua de compraventa de acciones, lo que reduce las diferencias de precios y da una mayor confianza a los inversores de que pueden negociar cuando lo necesiten. El programa voluntario de creadores de mercado existente en Perú ha tenido hasta ahora un impacto limitado, con tan solo tres o cuatro creadores de mercado activos que cubren únicamente nueve empresas (World Bank, 2024^[20]). Si se ampliara este programa para que abarcara a una gama más amplia de valores y se impulsara

aún más la participación mediante una regulación más favorable, podría contribuirse a desarrollar aún más la actividad bursátil.

2.3.2. Reducir las barreras institucionales

La capacidad institucional también sigue siendo un factor limitante. El regulador del mercado de valores, la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), padece un déficit de recursos (de financiamiento y de personal) y de capacidades que debilitan su posición para regular con eficacia, para supervisar la actividad del mercado y para hacer cumplir la regulación (OECD, 2024^[19]). La existencia de una infraestructura tecnológica obsoleta limita su capacidad para proporcionar una supervisión oportuna y precisa, lo que reduce la eficiencia y la transparencia del mercado. A diferencia de sus homólogos —la SBS y el BCRP—, la SMV carece de independencia constitucional y sigue dependiendo del Ministerio de Economía y Finanzas, lo que limita su control sobre las cuestiones de presupuesto, dotación de personal e iniciativas legislativas. Para garantizar una supervisión sólida, mejorar la transparencia y respaldar las reformas de los mercados de capitales, es esencial que exista una mejor coordinación formal entre la SMV y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) —el regulador del sistema financiero, del sector asegurador y de los fondos de pensiones privados— y el Banco Central (BCRP), así como una mayor capacidad institucional de la SMV y medidas para reforzar su independencia operativa y su autoridad legislativa.

2.3.3. Avanzar en la integración regional

Si se consiguiera una mayor integración regional de los mercados de capitales a través del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), se podría ampliar el acceso de los inversores, mejorar la liquidez del mercado y diversificar el financiamiento de las empresas peruanas. Chile, Colombia y Perú (miembros del MILA) están trabajando juntos para lograr la plena integración de sus mercados en el marco de la plataforma de negociación unificada Nuam. El objetivo es crear un mercado más grande y atractivo para los inversores internacionales y proporcionar a las empresas mayores fuentes de financiamiento, permitiendo la negociación transfronteriza de valores. Sin embargo, los avances han sido limitados debido a los importantes retos operativos, regulatorios y políticos, entre los que figuran las diferencias en los regímenes tributarios y los procesos de liquidación, las divergencias en la regulación financiera y la ausencia de una moneda común, lo que introduce un riesgo cambiario. Un avance en la integración regional podría ayudar a Perú a abordar sus debilidades estructurales como la baja liquidez y la elevada concentración, conectando su mercado con otros mercados más grandes y diversificados. Entre las principales prioridades se incluyen la armonización de las normas regulatorias, la modernización de la infraestructura financiera transfronteriza y el fortalecimiento de la cooperación entre los supervisores.

Tabla 2.1. Principales hallazgos y recomendaciones

Principales hallazgos	Recomendaciones (las principales figuran en negrita)
<p>Respalda el acceso de las MIPYME a un financiamiento asequible</p> <p>Las MIPYME se enfrentan a unos elevados costos de financiamiento por las dificultades existentes para evaluar su riesgo crediticio, debido al alto nivel de informalidad, a la falta de historiales crediticios, a los altos costos de transacción y a la escasez de garantías. La banca abierta, que permite compartir datos de forma segura entre las instituciones financieras, están parcialmente implementados.</p>	<p>Ampliar los esquemas de garantías públicas de crédito y acelerar la implementación de la banca abierta para fortalecer la disponibilidad y la calidad de la información que permita mejorar la evaluación de riesgos.</p>
<p>Las MIPYME se financian principalmente con préstamos de instituciones financieras no bancarias, como las cooperativas de ahorro y crédito, con un costo elevado debido, en parte, a la dificultad de evaluar el riesgo crediticio. Se está preparando un nuevo registro público de crédito que incluirá al sector cooperativo.</p>	<p>Garantizar la plena implantación del nuevo registro público de crédito, que incluirá a las cooperativas de ahorro y crédito, y su eventual interoperabilidad con el registro público de crédito existente para el sector bancario.</p>
<p>Las garantías de préstamos del Estado ayudaron a mantener el crédito en las MIPYME durante la pandemia, pero entrañan riesgos morales y pueden desplazar el financiamiento basado en el mercado. Los programas de garantías de préstamos existentes no están suficientemente bien focalizados.</p>	<p>Mejorar la focalización y el diseño de los programas de garantías públicas, entre otras cosas mediante la distribución del riesgo y las primas de riesgo, y vincular las ayudas con incentivos a la formalización, la digitalización y la preparación de las MIPYME para la transición verde.</p>
<p>Los instrumentos financieros alternativos para MIPYME —como el <i>factoring</i>, las ventas a plazos, el arrendamiento financiero y el financiamiento colectivo— están poco desarrollados. El ecosistema regulatorio que permite estas innovaciones es reciente y apenas se ha aplicado parcialmente.</p>	<p>Habilitar sistemas de verificación de facturas digitales para transacciones de bajo valor con el fin de apoyar el <i>factoring</i>, fomentar la adopción de la plataforma de constitución y publicidad de garantías mobiliarias y sensibilizar a las MIPYME sobre el <i>factoring</i>, el financiamiento basado en activos y el financiamiento colectivo.</p>
<p>La interoperabilidad entre los sistemas de pago ha promovido los sistemas de datos abiertos en el ámbito financiero, pero los datos de las transacciones de crédito y pago de la banca tradicional siguen siendo propios de las empresas del sistema financiero. Las fintech tienen un acceso limitado a los datos financieros que les permitirían hacer evaluaciones financieras de las pymes.</p>	<p>Definir normas para el intercambio de datos y fomentar las asociaciones entre bancos, fintech y empresas de pago para respaldar soluciones financieras innovadoras para las pymes basadas en datos de transacciones alternativas.</p>
<p>La penetración de Internet es baja, sobre todo en las zonas rurales.</p>	<p>Ampliar la cobertura de la banda ancha móvil en las zonas rurales, sobre todo en las comunidades más desatendidas.</p>
<p>Los bajos niveles de alfabetización financiera y digital dificultan la adopción de los servicios financieros y contribuyen a la vulnerabilidad de los consumidores, sobre todo en el caso de las MIPYME.</p>	<p>Invertir en formación específica en materia de conocimientos financieros y digitales para MIPYME, pequeños empresarios y hogares rurales, y reforzar los sistemas de protección de los consumidores financieros.</p>
<p>Profundizar en el desarrollo de los mercados de capitales</p> <p>Los mercados de capitales de Perú son poco profundos y tienen una baja liquidez. La mayoría de las MIPYME se enfrentan a importantes barreras de entrada debido a sus limitados conocimientos financieros, a la escasa adopción de prácticas de gobernanza empresarial y a los elevados costos de cumplimiento normativo.</p> <p>El Mercado Alternativo de Valores (MAV), diseñado para la emisión de bonos de MIPYME, ha tenido una aceptación limitada debido a los elevados costos y a la escasa confianza generada entre los inversores.</p> <p>La participación de los inversores minoristas es limitada. Los inversores institucionales dominan el mercado, pero han reducido su participación tras siete rondas de retiros de fondos de pensiones.</p> <p>La Superintendencia del Mercado de Valores (SMV) carece de capacidad institucional y de autonomía operativa suficientes, lo que limita su efectividad. La coordinación con otros reguladores financieros es efectiva, pero en gran medida parte informal.</p>	<p>Aplicar un programa de preparación empresarial que ayude a las MIPYME a cumplir las normas de información financiera y gobernanza empresarial necesarias para acceder a los mercados de capitales.</p> <p>Racionalizar el marco regulatorio para la emisión de bonos y simplificar los requisitos para impulsar la participación de las MIPYME en el mercado alternativo de valores.</p> <p>Seguir desarrollando productos de inversión minorista (por ejemplo, ETF basados en bonos soberanos o fondos mutuos de bajo riesgo) respaldados por el riesgo soberano para atraer a nuevos inversores minoristas a los mercados de capitales.</p> <p>Establecer programas que cuenten con apoyo público en fondos de inversión especializados en el financiamiento de MIPYME, recurriendo al COFIDE como inversor catalizador.</p> <p>Evitar nuevos retiros extraordinarios de fondos de pensiones, permitiéndolas solo en casos excepcionales, como enfermedades terminales.</p> <p>Fortalecer la capacidad de la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV) y formalizar la coordinación con la Superintendencia de Banca, Seguros, y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) y el banco central para garantizar una supervisión eficaz del mercado y una aplicación coherente de las políticas.</p>

Bibliografía

- Bari, F. et al. (2024), "Asset-Based Microfinance for Microenterprises: Evidence from Pakistan", *American Economic Review*, Vol. 114/2, pp. 534-574, <https://doi.org/10.1257/aer.20210169>. [12]
- BCRP (2024), *Reporte de Estabilidad Financiera*. [18]
- BCRP (2020), *Diagnóstico y propuestas para desarrollar el mercado de capitales peruano*. [21]
- Choy, M., E. Costa and E. Churata (2015), "Radiografía del costo del crédito en el Perú", *BCRP, Working Paper series DT. N° 2015-001*. [4]
- Cusmano, L. (2018), "SME and Entrepreneurship Financing: The Role of Credit Guarantee Schemes and Mutual Guarantee Societies in supporting finance for small and medium-sized enterprises", *OECD SME and Entrepreneurship Papers*, No. 1, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/35b8fce-en>. [9]
- Demmou, L. et al. (2021), "Insolvency and debt overhang following the COVID-19 outbreak: Assessment of risks and policy responses", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1651, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/747a8226-en>. [7]
- Engbom, N. et al. (2022), "Earnings inequality and dynamics in the presence of informality: The case of Brazil", *Quantitative Economics*, Vol. 13/4, pp. 1405-1446, <https://doi.org/10.3982/qe1855>. [5]
- INDECOPI (2023), *Estudio de mercado del sector fintech en el Perú*. [14]
- Macroconsult (2021), *Limitantes y retos del mercado de capitales peruano*, <https://grupomacro.pe/macroconsult/2021/04/06/limitantes-y-retos-del-mercado-de-capitales-peruano/>. [26]
- Meki, M. (2025), "Small firm investment under uncertainty: the role of equity finance", *Working Paper, University of Oxford*, <https://mmeiki.com/wp-content/uploads/Small-Firm-Investment-under-Uncertainty.pdf>. [13]
- Ministerio de Producción (2025), *Observatorio Produce Empresarial*, <https://www.producempresarial.pe/financiamiento-tablero-factoring/> (accessed on 12 June 2025). [11]
- OECD (2024), *Accession review of the Peruvian Financial System by the Committee on Financial Markets*. [19]
- OECD (2024), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2024: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fa521246-en>. [8]
- OECD (2023), *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f67c8432-es>. [3]
- OECD (2023), *OECD Corporate Governance Factbook 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6d912314-en>. [25]
- OECD (2023), *OECD Recommendations on SME Financing*. [10]
- OECD (2023), "OECD/INFE 2023 International Survey of Adult Financial Literacy", *OECD Business and Finance Policy Papers*, No. 39, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/56003a32-en>. [16]
- OECD (2021), *G20/OECD-INFE Report Navigating the Storm: MSMEs' financial and digital competencies in COVID-19 times*, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/10/g20-oecd-infe-report-on-navigating-the-storm_4f1ba24f/002529a9-en.pdf. [17]
- OECD (2019), *Equity Market Development in Latin America: Enhancing Access to Corporate Finance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6e67cc60-en>. [23]
- OECD/CAF/SELA (2024), *Índice de Políticas para PyMEs: América Latina y el Caribe 2024: Hacia una recuperación inclusiva, resiliente y sostenible*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/807e9eaf-es>. [1]
- Robles, M., M. Miranda and M. Colan (2024), "Determinants of Digital Financial Services Adoption: Evidence from Peru", *SBS Documentos de Trabajo DT/04/2024*, https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/DDT_ANO2024/DT%2004%202024%20VF.pdf. [15]
- Segura, A. and J. Villavicencio (2022), *Impacto de la exoneración tributaria en la Bolsa de Valores de Lima*. [24]

- Vega, M. and J. Vasquez (2022), "El Banco Central de Reserva del Perú y el desarrollo des sistema de pagos en el Perú", *Moneda*, Vol. 189, <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-189/moneda-189-03.pdf>. [6]
- World Bank (2025), *Peru - Country Economic Memorandum: Seizing Opportunities for Growth and Prosperity*, <https://www.worldbank.org/en/country/peru/publication/peru-country-economic-memorandum-seizing-opportunities-for-growth-and-prosperity>. [2]
- World Bank (2024), *Diagnóstico de apoyo para la elaboración de una hoja de ruta para el desarrollo del mercado de valores peruano*. [20]
- World Bank (2024), *Documento de apoyo para el desarrollo de una hoja de ruta para fortalecer el rol del mercado de valores peruano de cara al financiamiento del sector corporativo*. [22]



3 Movilidad social en Perú: aprovechar todo el potencial del país

Paula Garda, OCDE

Para aprovechar todo el potencial productivo de Perú y garantizar que el conjunto de la población tenga las mismas posibilidades de prosperar, con independencia de su entorno socioeconómico, resulta fundamental mejorar la movilidad intergeneracional. Pese al incremento de las personas con un nivel de estudios superior al de sus padres, el limitado acceso a una educación de calidad, la extendida informalidad, las deficientes transiciones de la escuela al trabajo y las persistentes disparidades de género y regionales siguen limitando la movilidad económica y social. El entorno socioeconómico de una persona sigue determinando el acceso a una educación de calidad y a empleos formales, lo que limita la movilidad social sobre todo de jóvenes, mujeres y población rural. Este capítulo identifica cuatro aspectos prioritarios para potenciar la movilidad intergeneracional: mejorar la calidad de la educación y las competencias básicas, sobre todo durante las primeras etapas educativas; favorecer la transición de la escuela al trabajo mediante un mejor alcance a los jóvenes que no estudian ni trabajan (NINI) así como a través de la formación técnico-productiva y la intermediación laboral; reducir las brechas de género en el mercado laboral; y reducir la informalidad entre los trabajadores y las empresas para ampliar el acceso a empleos de mayor calidad.

3.1. La escasa movilidad intergeneracional limita las oportunidades económicas en Perú

Promover la movilidad social es esencial para construir una economía más inclusiva y resiliente. Pese a que la pobreza ha descendido considerablemente en Perú en las dos últimas décadas, persiste la desigualdad de oportunidades para ascender en la escala de ingresos. La movilidad intergeneracional ha mejorado, pero sigue siendo inferior a la de algunos países latinoamericanos homólogos y a la de la OCDE. El entorno socioeconómico de una persona sigue influyendo de manera significativa el acceso a una educación de calidad, obtención de un empleo formal y mejores ingresos. Más peruanos están alcanzando niveles de educación más altos que sus padres, sin embargo, este progreso no se ha traducido en ganancias proporcionales de ingresos. En consecuencia, muchos peruanos, en particular los que viven en zonas rurales, las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas, las personas con discapacidad y quienes proceden de hogares con bajos ingresos, enfrentan barreras que limitan su movilidad económica y social.

En Perú, el acceso desigual a la educación básica y de primera infancia, la escasa calidad educativa, el alto grado de informalidad y las enormes disparidades regionales contribuyen a que la movilidad intergeneracional siga siendo escasa. La informalidad, a menudo, se hereda, lo que perpetúa los círculos viciosos de empleos con bajos ingresos y reducida protección social y, por ende, las desigualdades intergeneracionales. La calidad de la educación es especialmente baja en las zonas rurales, donde los estudiantes suelen asistir a escuelas con recursos insuficientes. Las elevadas tasas de deserción escolar, sobre todo en las zonas rurales, y las bajas tasas de escolarización entre los jóvenes de entre 15 y 19 años contribuyen a los malos resultados en educación. La deficiente transición de la escuela al trabajo supone un obstáculo determinante para la movilidad social. Muchos jóvenes tienen dificultades para conseguir un empleo formal por sus malos resultados académicos, un acceso limitado a la educación y la capacitación profesionales y una falta de servicios efectivos de inserción laboral, lo que deriva en unas tasas de jóvenes que ni trabaja, ni estudia (*ninis*) persistentemente elevadas. A pesar del avance en cuanto a nivel educativo, las mujeres tropiezan con un número de obstáculos considerablemente superior a los que enfrentan los hombres para encontrar un empleo formal, debido a que asumen servicios de cuidado de familiares y a las normas sociales y culturales, en particular en las zonas rurales. Los trabajadores rurales también enfrentar barreras estructurales, pues el empleo formal se concentra en las zonas urbanas, mientras que el trabajo agrícola informal de baja productividad sigue siendo la fuente principal de ingresos en las comunidades rurales.

Una movilidad intergeneracional sistemáticamente baja merma la formación de capital humano, consolida la informalidad laboral y limita el crecimiento de la productividad. Ampliar el acceso a oportunidades económicas, en particular en el caso de las mujeres, los jóvenes y las poblaciones rurales, puede elevar la participación laboral, aprovechar el talento y el potencial productivo del país, mejorar la dotación de recursos e impulsar el posible crecimiento a medio plazo.

Este capítulo analiza la situación de la movilidad intergeneracional en Perú, a partir de nuevos datos y de comparaciones regionales e internacionales sobre educación y movilidad de ingresos (Recuadro 3.1), además de proponer reformas que puedan ayudar a las personas a mejorar los resultados socioeconómicos, con independencia de su entorno familiar. Así, identifica barreras en la educación, el mercado de trabajo y la protección social, y propone un programa de reformas para mejorar el acceso a oportunidades de las diferentes generaciones. Reducir la informalidad de los trabajadores y las empresas es clave, porque restringe el acceso a trabajos con una alta productividad y prestaciones de protección social, lo que reduce la capacidad de las familias para invertir en la educación y el futuro de sus hijos. Un sistema tributario más progresivo —en particular, mediante la mejora del diseño del impuesto a la renta de las personas naturales y un mejor uso de los impuestos a la propiedad y potencialmente a las ganancias de capital y el patrimonio— también puede ayudar a elevar los ingresos de manera equitativa, favorecer la consecución de objetivos de redistribución y mejorar la movilidad intergeneracional fortaleciendo la legitimidad y la efectividad del sistema tributario y de prestaciones, sobre todo cuando se combina con transferencias monetarias focalizadas que reducen la pobreza y aumentan las oportunidades para la población infantil en situación de vulnerabilidad o pobreza.

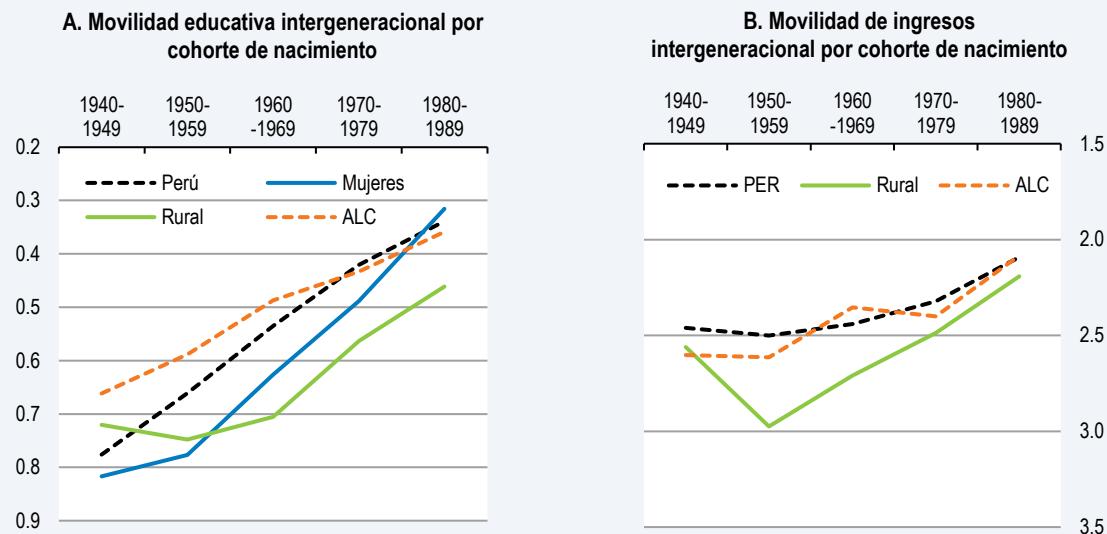
Recuadro 3.1. Nueva evidencia empírica comparativa sobre movilidad social intergeneracional en Perú

El trabajo realizado para este Estudio Económico evalúa la movilidad social intergeneracional en Perú usando datos de las Encuestas Nacionales de Hogares y comparando Perú con otros países latinoamericanos, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

Se analizan dos dimensiones fundamentales de la movilidad intergeneracional:

- **La movilidad educativa:** Se mide analizando el grado de asociación entre la educación de un niño y el nivel educativo de sus padres. Este grado de asociación refleja la medida en que el nivel educativo se transmite de una generación a otra: cuanto más fuerte es ese vínculo, menor es la movilidad. Los resultados se han extraído de un modelo de regresión lineal de los años de escolarización de un niño con respecto a los años de escolarización de los padres, teniendo en cuenta características demográficas fundamentales como el género, la edad y el lugar de residencia; una metodología utilizada ampliamente en la bibliografía (OECD, 2018^[1]; Van der Weide et al., 2024^[2]).
- **La movilidad de ingresos:** se mide ordenando a las personas dentro de sus distribuciones de ingreso y estimando la correlación entre su rango de ingreso y el nivel educativo de sus padres. La educación de los padres constituye una buena proxy de los ingresos parentales, un enfoque ampliamente utilizado en la literatura (OECD, 2018^[1]). Los resultados se obtienen a partir de una regresión lineal del rango de ingreso del hijo sobre los años de escolaridad de los padres, controlando por sexo, edad y lugar de residencia. Esto permite captar en qué medida la educación de los padres predice la posición del hijo en la distribución del ingreso.

Gráfico 3.1. La movilidad social intergeneracional ha mejorado en Perú, pero persisten brechas importantes



Nota: Cuanto más alto se sitúa el punto en el gráfico, mayor es la movilidad intergeneracional (es decir, menor es la persistencia). Cada punto indica la movilidad de un grupo cohorte por nacimiento. Una tendencia al alza a lo largo del tiempo indica un aumento de la movilidad intergeneracional. Las estimaciones relativas a la población rural y femenina se muestran como desviaciones del promedio nacional usando el centrado respecto a la media. ALC se refiere a un promedio simple de Brasil, Chile, Colombia y México.

Fuente: Ciaschi, et al. (próximamente), "Intergenerational social mobility in Peru: comparative assessment and policy implications".

StatLink <https://stat.link/kvismy>

Conclusiones principales:

La movilidad educativa ha mejorado considerablemente: Entre las cohortes por nacimiento de 1940–1949 y 1980–1989, el coeficiente de movilidad educativa de Perú aumentó un 56%, un incremento superior al promedio del 38% de los países de América Latina (Gráfico 3.1, Panel A), lo cual pone de manifiesto la ampliación del acceso a la educación inicial, primaria y secundaria, en especial en las zonas rurales. Sin embargo, la movilidad educativa de Perú se mantiene por detrás de la de países de la OCDE como Suecia, Alemania, España y Estados Unidos (Van der Weide et al., 2024^[2]). Las elevadas tasas de deserción escolar, sobre todo en las zonas rurales, y las bajas tasas de escolarización entre los jóvenes de entre 15 y 19 años frenan el avance en este sentido.

La movilidad de ingresos sigue siendo escasa: Durante el mismo período, la movilidad de ingresos aumentó un 15%, menos que la movilidad educativa, y algo menos que el promedio de mejora de los países de ALC (Gráfico 3.1, Panel B). El aumento del nivel educativo contribuyó al incremento de la movilidad de ingresos entre generaciones. Sin embargo, la escasa calidad educativa y la informalidad laboral generalizada han restringido los beneficios de los avances en educación.

Grandes diferencias entre el entorno rural y el urbano: La movilidad educativa sigue siendo considerablemente inferior en el caso de los niños de hogares rurales, por las persistentes disparidades en materia de acceso a la educación (Gráfico 3.1, Panel A). La movilidad de ingresos también es inferior en las zonas rurales (Gráfico 3.1, Panel B) porque las oportunidades de encontrar un empleo de calidad son menores, hay más informalidad y la calidad educativa es inferior. Estas disparidades entre el entorno rural y el urbano son más marcadas en Perú que en la mayoría de los países latinoamericanos.

Desigualdades de género: Las mujeres alcanzan niveles educativos mayores que antes, lo que ha contribuido a reducir la brecha de género en cuanto a movilidad educativa intergeneracional (Gráfico 3.1, Panel A). Pese al avance en materia educativa, sigue habiendo dificultades en el mercado de trabajo, porque las mujeres experimentan una menor participación en el mercado laboral y, cuando trabajan, mayores tasas de informalidad y segregación profesional, pues desempeñan de forma predominante empleos con bajos salarios.

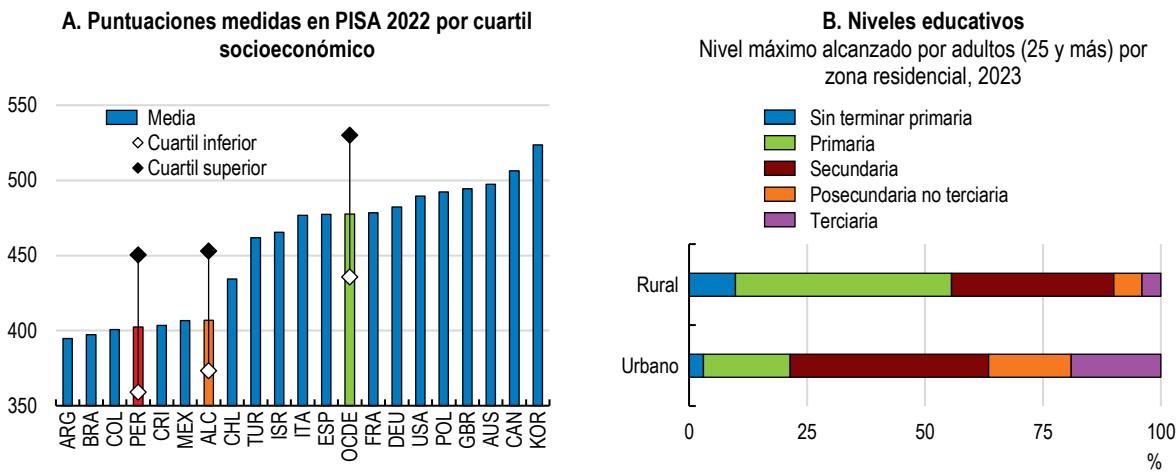
3.2. Reforzar la educación y las competencias básicas en las primeras etapas de la vida

Los programas de educación en la primera infancia, en particular los dirigidos a menores de edad desfavorecidos, ofrecen ventajas que se mantienen en el tiempo, entre ellas una mejora de los resultados académicos y un aumento de los ingresos en la edad adulta, lo que favorece la movilidad de ingresos y educativa intergeneracional (OECD, 2025^[3]). A pesar de que la escolarización de la población infantil de cuatro años es prácticamente universal (un 95% en 2022, cifra comparable a las más elevadas de los países de la OCDE, del 99%), el acceso para niñas y niños de tres años sigue siendo limitado, pues el porcentaje que acude a un centro educativo es tan solo del 6,4% (OECD, 2024^[4]). El acceso a la educación en la primera infancia es especialmente escaso en zonas rurales y vulnerables, lo que merma la capacidad de escolarización de la población infantil. El programa EduCuna, puesto en marcha en 2024, para atender a los niños de entre 12 y 36 meses de edad en hogares con bajos ingresos, constituye un avance, pese a que su alcance actual es restringido. Tal como se señalaba en el *Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023*, ampliar gradualmente el acceso y mejorar la calidad de la educación en la primera infancia, a través de una mejor capacitación de los educadores, debería ser una prioridad, en particular en zonas rurales y vulnerables (Tabla 3.1).

Perú ha registrado avances importantes en la ampliación del acceso a la educación primaria y secundaria, lo que ha contribuido a mejorar la movilidad educativa intergeneracional. Sin embargo, persisten brechas de calidad, sobre todo en zonas rurales y vulnerables, que limitan el progreso. Los resultados de aprendizaje siguen muy por debajo del promedio de la OCDE y rezagados frente a varios países de América Latina, con un desempeño significativamente peor entre estudiantes de hogares desfavorecidos en comparación con los de hogares más acomodados (Gráfico 3.2, Panel A). Los estudiantes del entorno rural suelen presentar un desempeño inferior al de aquellos que proceden de un entorno urbano, en gran medida debido a unos recursos educativos más limitados y al entorno

socioeconómico (Echazarra and Radinger, 2019^[5]). Asimismo, entre las personas con discapacidad que tienen 15 años o más, el 40% solo ha cursado los estudios primarios y un 18% carece de estudios formales.

Gráfico 3.2. Los resultados académicos y el nivel educativo varían enormemente según la condición socioeconómica y rural



Nota: ALC se refiere a un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

Fuente: OCDE, PISA 2022; INEI.

StatLink <https://stat.link/lrm54e>

Mejorar la calidad de la educación básica es esencial para que los estudiantes con bajos ingresos puedan acceder a la educación superior tras la secundaria y garantizar que un mayor nivel de estudios se traduzca en una mejora de los resultados en el mercado de trabajo. Debería priorizarse la mejora de la calidad de la enseñanza. Reversiones recientes en política educativa, como la reincorporación de docentes poco calificados, han atenuado el efecto de la Ley de Reforma Magisterial de 2012, cuyo objetivo era profesionalizar la docencia vinculando el ascenso profesional a méritos y evaluaciones, en particular mediante un examen nacional de habilitación. Cerca de un 40% de los maestros de centros públicos o bien no ha realizado el examen o bien no lo ha superado, pese a seguir impartiendo docencia, con frecuencia en puestos temporales, sin que se requiera la realización de cursos de capacitación adicionales ni tampoco se les exija que repitan el examen (Bruns, Schneider and Saavedra, 2023^[6]). Por otra parte, la escasez de maestros y la elevada rotación en las zonas rurales merman la calidad educativa y aumentan las disparidades en materia de aprendizaje, tal como se destacaba en *El Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023* (Tabla 3.1). Es necesario reforzar la contratación y el progreso profesional basados en méritos, garantizando una formación inicial de alta calidad para los maestros, así como ofrecer ayuda específica e incentivos a los docentes del entorno rural, para aumentar la calidad de la enseñanza y mejorar los resultados académicos de los estudiantes. También es preciso mejorar la infraestructura educativa. En 2024, solo un 44,1% de las instalaciones escolares contaba con un acceso adecuado a agua y solo un 58,7% disponía de un saneamiento apropiado, siendo las carencias más acentuadas en las zonas rurales. Hay que invertir en aulas, sistemas de saneamiento, electricidad e internet, a fin de crear un entorno educativo propicio, y reforzar a las administraciones locales para que realicen inversiones más efectivas.

Las persistentes deficiencias en el acceso a la educación secundaria, en particular en las zonas rurales, siguen restringiendo la movilidad educativa. Pese a que la escolarización de los menores de edad entre 6 y 14 años es prácticamente universal, solo un 59% de la población de entre 15 y 19 años estaba escolarizada en 2022, una cifra inferior a la de la mayoría de los países de la OCDE (INEI, 2023^[7]). Esto pone de manifiesto unas tasas de deserción escolar que comienzan en los niveles iniciales y se acumulan en el tiempo, en especial en momentos de transición (por ejemplo, de la educación primaria a la secundaria). Los datos son más preocupantes en las zonas rurales, ya que la escolarización en la enseñanza secundaria se sitúa prácticamente 10 puntos porcentuales por debajo de la registrada en las zonas urbanas, y son menos los estudiantes que terminan la educación secundaria (Gráfico 3.2, Panel B). Uno de los factores que más influye es el trabajo infantil registrado en las comunidades rurales e indígenas (UNESCO, 2024^[8]), pues muchos menores de edad, en especial las niñas, abandonan los estudios para trabajar en

actividades familiares debido a problemas económicos y a convenciones culturales, a lo cual suele contribuir la falta de adaptación de los sistemas educativos a las necesidades locales (ILO, 2023^[9]; Echazarra and Radinger, 2019^[5]). Muchos estudiantes de secundaria de Perú se desmotivan o abandonan los estudios debido a problemas económicos, a que tienen que recorrer largas distancias para asistir a clase y/o a la percepción de que su educación no es pertinente. Esto subraya la necesidad de ofrecer opciones de aprendizaje aplicado más flexibles, que se adapten mejor a los diversos intereses existentes y promuevan una transición más fluida a niveles educativos superiores y al mundo laboral, tal como se comenta en posteriores secciones. Los embarazos en la adolescencia también son un factor determinante en la deserción de educación básica por parte de mujeres jóvenes y adolescentes.

Tabla 3.1. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre educación

Recomendación anterior	Medidas adoptadas desde el estudio de 2023
Ampliar el acceso a una educación infantil de alta calidad, dando prioridad a los niños vulnerables.	La nueva intervención del Ministerio de Educación, EduCuna, ofrece atención infantil a niños de entre 12 y 36 meses de edad en hogares de bajos ingresos, y ya ha beneficiado a 10.300 menores de edad. Además, el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) mejoró las instalaciones de saneamiento de más de 26.000 centros escolares en 2023, en los que cursan estudios 3,6 millones de escolares.
Establecer programas focalizados de apoyo y tutoría para estudiantes de entornos vulnerables a cargo de maestros bien preparados.	PRONABEC sigue ampliando la ayuda a jóvenes peruanos con grandes capacidades, pero bajos ingresos, mediante becas y créditos educativos. El programa "Beca Perú 2025", puesto en marcha recientemente, ofrece 174 becas completas, lo que permite que más personas cursen estudios de educación superior sin experimentar problemas económicos.
Seguir mejorando la formación inicial, la contratación y selección de los maestros, y promover ascensos y recompensas basados en el mérito, incluidos incentivos para la reasignación de maestros a escuelas desfavorecidas.	La asignación para las promotoras educativas comunitarias de PRONOEL aumentó hasta los 1.130 PEN (aprox. 300 USD) en diciembre de 2024.
Ampliar la cobertura y las prestaciones de los programas de transferencias monetarias para los pobres, tomando como base el actual programa de transferencias monetarias condicionadas "Juntos".	En 2023, el programa "Juntos" introdujo un complemento mensual de 80 PEN (22 USD) para los hogares con hijos que cursasen los tres últimos niveles de la educación secundaria si cumplían unas condiciones específicas.

Aumentar la reducida cobertura y la generosidad de programas de transferencias monetarias condicionadas como "Juntos", que se vincula a la asistencia al centro escolar, puede aliviar las dificultades económicas de las familias y animar a los alumnos a seguir estudiando y mejorar sus resultados escolares. "Juntos" ofrece transferencias monetarias bimestrales (200 PEN o 50 USD) condicionadas a una asistencia al centro escolar del 85% en el caso de los niños de entre 6 y 14 años, así como al cumplimiento de revisiones médicas periódicas, con incentivos adicionales en algunas regiones por finalizar los niveles de la secundaria o por alcanzar un elevado rendimiento académico. Sin embargo, la cobertura es reducida, sobre todo entre los estudiantes de más edad, y los niveles de las prestaciones son modestos en relación con los costos que asumen las familias para mantener a sus hijos escolarizados. Modelos de éxito tales como *Bolsa Familia* en Brasil, que ofrece transferencias más elevadas a los estudiantes de más edad en aras de reducir la deserción escolar en la educación secundaria, ofrecen aprendizajes útiles para mejorar el impacto de "Juntos".

Introducir sistemas de alerta temprana puede ayudar a identificar y mejorar la ayuda a estudiantes en riesgo de deserción escolar. Estos sistemas usan indicadores tales como la asistencia, los logros académicos y los problemas de comportamiento para detectar señales tempranas de falta de implicación. Un buen ejemplo es el sistema de alerta temprana de Costa Rica, que centraliza los datos en una plataforma digital, da seguimiento al avance de los alumnos y recaba la participación de interlocutores formados, como los directores de los centros escolares y la dirección regional, para dar prioridad a los casos de alto riesgo (ECLAC, 2024^[10]). Estos sistemas, unidos a ayudas específicas, como las tutorías personalizadas, el asesoramiento académico y las actividades extraescolares, pueden mejorar la implicación de los alumnos y también su desempeño, tal como subraya la publicación del *Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023*. Adaptar las modalidades y el plan de estudios de la educación secundaria superior a la realidad de las zonas rurales y vulnerables también potenciaría la participación de los estudiantes. Un ejemplo de ello es el sistema "Telesecundaria" de México, que imparte educación secundaria en zonas remotas

mediante clases televisadas y facilitadores locales, usando horarios flexibles y contenido pertinente en función del contexto (VoxDev, 2024_[11]). En Perú, existen ciertas modalidades flexibles en las zonas rurales, por ejemplo programas y escuelas en régimen de internado que alternan las clases en el aula con períodos de aprendizaje en casa, pero existe margen de maniobra para ampliar la participación, pues estos modelos solo llegan en la actualidad a algo más del 1% de la población de centros escolares rurales de secundaria (Consejo Nacional de Educación, 2021). La "jornada escolar completa" también ha resultado eficaz para mejorar los resultados académicos.

3.3. Mejorar la transición de la escuela a un empleo formal

Una transición fluida de la escuela al trabajo permite a los jóvenes, en particular a los que proceden de entornos desfavorecidos, conseguir trabajos formales y bien remunerados, lo que mejora su condición socioeconómica y puede acabar con el círculo vicioso que los mantiene en situación de desventaja. Fortalecer la transición de la escuela al trabajo es fundamental para promover la movilidad intergeneracional en el Perú, donde muchos jóvenes están desconectados de la educación, la capacitación y el empleo (NINI) y permanecen inactivos sin buscar trabajo (Gráfico 3.3, Panel A). La condición NINI es más frecuente entre mujeres debido a la maternidad adolescente, los estereotipos de género, el acceso limitado a servicios de cuidado infantil y de personas mayores y los roles culturales tradicionales (OECD, 2022_[12]). Además, entre quienes ingresan al mercado laboral predomina el empleo informal: en 2024 la tasa de informalidad entre jóvenes de 15 a 24 años alcanzó 85%, muy por encima de la de trabajadores de grupos de edad intermedios. Cuando los jóvenes acceden al mercado de trabajo mediante empleos informales suelen quedar atrapados en un empleo de baja calidad, pues la falta de contratos, medidas de protección social y capacitación de los entornos formales reduce sus posibilidades de conseguir trabajos formales mejor remunerados.

En Perú, una estrategia integral para mejorar la transición de la escuela al trabajo puede potenciar la movilidad intergeneracional, reducir la tasa de *ninis* y aumentar el acceso a empleos formales. Para ello, debería mejorar el acercamiento a los jóvenes que han dejado el sistema educativo, a través de ayudas sociales y educativas de segunda oportunidad, expansión de la formación técnico-productiva en todos los niveles para estudiantes de diversos entornos, una mejor alineación de las competencias a las necesidades del mercado de trabajo, y trayectorias de aprendizaje flexibles, modulares y digitales para llegar a jóvenes NINI en zonas rurales.

3.3.1. Mejorar la identificación y el contacto con los jóvenes fuera del sistema educativo y laboral

Se necesitan programas de acercamiento a través de centros escolares, municipalidades y oficinas locales de empleo, para identificar a tiempo a los jóvenes *ninis* y ponerlos en contacto con servicios adaptados. Los servicios de empleo integrados deberían ofrecer a los *ninis* orientación profesional, servicios de inserción laboral y ayuda para el emprendimiento. Los "Centros de Empleo" de Perú ofrecen estos servicios, pero carecen de cobertura nacional y programas específicos para los jóvenes, además de no contar con personal suficiente. La publicación del *Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023* subraya la necesidad de que incrementen su alcance y refuerzen su capacidad, entre otras cosas mediante una mejor capacitación de los trabajadores sociales y servicios adaptados para los jóvenes que buscan empleo. Estos servicios deberían complementarse con ayuda psicológica y servicios de atención infantil, unos obstáculos que suelen frenar la participación laboral de estos jóvenes, sobre todo en el caso de las mujeres. Modelos como el programa Chile Joven y Jóvenes en Acción de Colombia demuestran que combinar capacitación con ayuda e incentivos específicos mejora la transición de la escuela al trabajo y reduce la exclusión del mercado laboral a largo plazo. La ampliación de dichos programas también beneficiaría a otros jóvenes que desempeñen trabajos informales, al facilitarles una vía de acceso al empleo formal y también oportunidades de formación.

Las oportunidades de formación y educación de segunda oportunidad, con formatos flexibles y modulares y respaldadas con incentivos económicos o transferencias condicionadas, pueden volver a introducir en el sistema a quienes abandonaron los estudios antes de terminar la educación secundaria. La cobertura de estos programas es baja. El programa "Educación Básica Alternativa (EBA)" beneficia actualmente a solo un 2% de los más de ocho millones de adultos con necesidades educativas básicas (Vasques Quispe, 2024) y el programa "Jóvenes Productivos", que ofrece capacitación a jóvenes con bajos ingresos que no cursan estudios formales, llega a menos

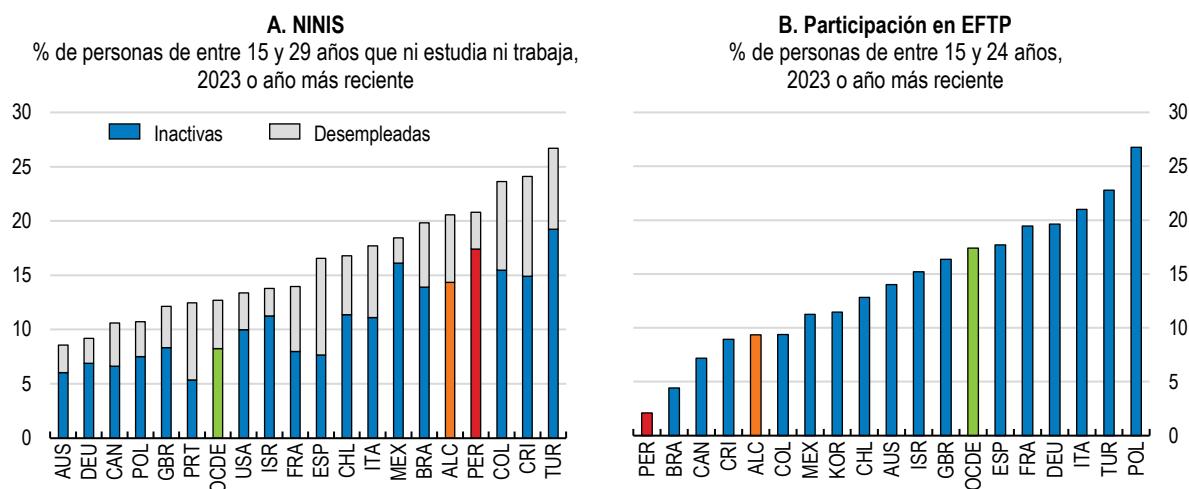
de 6.000 personas cada año (UNESCO, 2024^[8]). Este programa ha introducido un modelo de formación dual, que combina la enseñanza en el aula con experiencia práctica en entornos de trabajo reales. Ampliar este tipo de programas, priorizar a los jóvenes de zonas rurales y vulnerables, en particular si se vinculan con acreditaciones reconocidas, aumentaría las oportunidades para los jóvenes excluidos.

3.3.2. Fortalecer la educación y formación técnico-productiva (EFTP)

La educación y formación técnico-productiva (EFTP) pueden ayudar de manera importante a facilitar la transición de la escuela al trabajo, al dotar a los jóvenes de unas habilidades prácticas y una experiencia directa en el lugar de trabajo que mejoran el acceso a empleos formales (Varsik, 2025^[13]). Al ofrecer rutas alternativas a las académicas tradicionales, la educación y formación técnico-productiva puede ayudar a mitigar la falta de habilidades y reducir la inactividad y el desempleo juveniles. Los programas modernos de EFTP incorporan formación en tecnologías emergentes, preparando a los estudiantes para mercados laborales en evolución y apoyando una mayor productividad.

Pese a su potencial para mejorar las perspectivas laborales, especialmente entre jóvenes desfavorecidos (OECD, 2023^[14]), la EFTP está infroutilizada en Perú y tienen problemas de calidad. Solo un 2% de los peruanos de entre 15 y 24 años se encontraba matriculado en programas de EFTP en el conjunto de los niveles educativos, una cifra considerablemente inferior al promedio de la OCDE y la mayoría de los países latinoamericanos (Gráfico 3.3, Panel B), encontrándose más del 90% de los matriculados en programas de EFTP en zonas urbanas. Los graduados en programas de educación superior técnica no universitaria de Perú suelen conseguir mejores salarios y condiciones laborales que los que tienen menor nivel de estudios. En 2022, un 67% de estos graduados de programas de EFTP, con edades comprendidas entre 18 y 29 años, obtenía ingresos superiores al salario mínimo nacional, frente a un 45% de los adultos que había terminado la educación general secundaria (UNESCO, 2024^[8]). Pese a que, con una educación técnica superior, se obtienen mejores resultados, los desafíos relacionados con una calidad desigual siguen limitando su pleno potencial.

Gráfico 3.3. Muchos jóvenes ni estudian ni trabajan y la participación en programas de EFTP es baja



Nota: ALC se refiere a un promedio simple de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

Fuente: Estadísticas de la OCDE sobre fuerza laboral; Instituto de Estadística de la UNESCO; INEI.

StatLink <https://stat.link/ap20xd>

Fortalecer la EFTP requiere un enfoque más integrado de gobernanza, que vele por una mejor supervisión y garantía de calidad. El sistema de EFTP de Perú está muy fragmentado, al carecer de un marco unificado para adaptar la capacitación a las necesidades del mercado de trabajo. Además, lo conforman múltiples proveedores regulados por diferentes autoridades o, en algunos casos, sin regulación alguna (Recuadro 3.2). Esta fragmentación genera

ineficiencias, duplicación de funciones y limitación del acceso a vías de aprendizaje flexibles. Las instituciones educativas de secundaria con formación técnica, así como los institutos tecnológicos públicos de educación superior suelen no tener un financiamiento suficiente y tener infraestructura obsoleta, lo que obstaculiza la enseñanza práctica. Las instituciones privadas de EFTP, que constituyen un 75% de los proveedores de educación superior tecnológica, presentan una calidad sumamente variable, ya que algunos ofrecen programas excelentes, mientras que otros no alcanzan ni siquiera los niveles mínimos (UNESCO, 2024^[8]). La compleja regulación del sistema ha ralentizado el proceso de obtención de las correspondientes licencias, que solo han conseguido un 14% de las instituciones de educación superior tecnológica, y la mayoría de las que no la tienen aún no se ha sometido a este proceso. Los avances en esta materia se han visto frenados además por un procedimiento complejo que exige abundante documentación y por la limitada capacidad operativa del Ministerio de Educación. La acreditación sigue siendo aún más limitada, lo que restringe el control de calidad y la credibilidad de los programas de EFTP. La creación prevista de una nueva agencia de formación para el empleo (ONFE) bajo el Ministerio de Trabajo es un paso positivo, aunque enfrentar la fragmentación y asegurar coherencia exigirá una gobernanza sistémica más sólida.

Aunque un 86% de los empleos de Perú exigen unas habilidades de nivel bajo-medio (OECD, 2019^[15]), la inversión pública en EFTP sigue siendo limitada, con un gasto por estudiante que asciende tan solo a un 70% del destinado a los estudiantes universitarios (INEI, 2023^[7]). Esta inversión insuficiente merma la capacidad de las instituciones de EFTP para modernizar la capacitación, actualizar los equipos y adaptar los planes de estudio a las necesidades del mercado de trabajo, lo cual perjudica la preparación de los estudiantes para el mercado de trabajo.

Aumentar las vías de acceso desde los programas de EFTP tanto no formales como informales a los sistemas de EFTP formales, y también entre diferentes centros educativos técnicos formales y sectoriales, puede ayudar a los estudiantes vulnerables a obtener certificaciones reconocidas y mejorar sus posibilidades de acceso a un empleo formal. Un elemento facilitador fundamental es el reconocimiento del aprendizaje anterior, lo que permite que las habilidades adquiridas fuera de los sistemas educativos tradicionales se validen de manera oficial (OECD, 2023^[14]). La iniciativa del Ministerio de Trabajo de Certificación de Competencias Laborales y el Marco Nacional de Cualificaciones de 2019 son medidas en ese sentido, cuyo objetivo es normalizar el reconocimiento de habilidades y reforzar las rutas de acceso tanto dentro de los programas de EFTP como entre estos. La Estrategia Nacional para promover la certificación de las competencias laborales, puesta en marcha en abril de 2023, podría beneficiar a 2,8 millones de personas que, en 2025, podrían aumentar sus posibilidades de conseguir un empleo gracias al reconocimiento formal de sus competencias. El Marco Nacional de Cualificaciones de 2019 de Perú estandariza además las cualificaciones de diferentes instituciones, lo cual reduce la fragmentación y facilita las transiciones educativas (UNESCO, 2024^[8]). Estas iniciativas revisten especial importancia para los estudiantes del entorno rural, que suelen tener que trasladarse entre diferentes sistemas y encarar dificultades en relación con la portabilidad de sus certificaciones. Sin embargo, la lenta introducción de estas políticas y su deficiente armonización con el marco restringe su efectividad para contribuir a la movilidad y reconocimiento.

Ampliar el acceso a la educación secundaria de formación técnica es esencial para mejorar la transición de la escuela al trabajo de quienes no cursan programas de educación terciaria, en particular en el caso de quienes proceden de entornos vulnerables. En Perú, la EFTP no está integrada en el plan de estudios de secundaria habitual, sino que se ofrece en centros escolares de secundaria que combinan programas educativos de carácter general con materias técnicas aplicadas (Secundaria con Formación Técnica). La cobertura sigue siendo limitada y se concentra de manera predominante en las zonas urbanas (UNESCO, 2024^[8]). El acceso es especialmente restringido en las zonas rurales y la región amazónica, lo que intensifica las disparidades territoriales en el mercado de trabajo. La mayoría de los estudiantes cursan itinerarios académicos únicos, con escasas posibilidades de recibir una formación aplicada y las alternativas que existen —entre ellas las Secundarias Técnicas o CETPRO— son pocas, normalmente de baja calidad y ofrecen escasas rutas de acceso para seguir estudiando. Según indican los datos, muchos estudiantes se desmotivan o abandonan los estudios porque no tienen la sensación de que la educación les resulte útil y suelen dar prioridad al trabajo. La introducción de estructuras de educación secundaria más flexibles, con más opciones en cuanto a materias y programas, podría aumentar la participación de los estudiantes, reducir las tasas de deserción y propiciar transiciones más fluidas al mundo laboral o a estudios posteriores. Aunque programas como la Estrategia Mi Oportunidad Técnica y el Modelo de Servicio Educativo de Secundaria con Formación Técnica —que llega a más de 330.000 estudiantes— tienen por objeto reforzar la educación técnica y favorecer las transiciones para seguir formándose u obtener un empleo, sus beneficiarios siguen siendo limitados.

Recuadro 3.2. El sistema de EFTP de Perú

La EFTP constituye una prioridad en Perú, pues está incluida en la Política Nacional de Competitividad y Productividad (2018), la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (2020) y la Política Nacional de Empleo Decente (2021). Sin embargo, solo un 10% de los estudiantes que terminan la educación básica opta por cursar estudios superiores tecnológicos. La escolarización en programas de EFTP está muy concentrada en las zonas urbanas, ya que la mayor parte se registra en Lima. Además, carece de un marco regulatorio, institucional o programático específico entando dividido en cuatro ámbitos principales (Tabla 3.2).

Tabla 3.2. Tipos de EFTP y niveles educativos

	Nivel educativo	Tipo de EFTP y cobertura en 2022	Regulador
EFTP formal	Secundaria superior (Niveles 3 a 5 de la escuela secundaria) - CINE 3	SFT – Secundaria con Formación Técnica - Introducida solamente en escuelas públicas de secundaria dentro del régimen de Educación Básica Regular (334.568 estudiantes – un 11% de la educación secundaria superior)	Ministerio de Educación
	Posterior a secundaria y no terciaria - CINE 4	Centros de Educación Técnico-Productiva (ETP/CETRPO): sistema centrado en la adquisición de habilidades a corto plazo, sin que se exija una educación básica. Existen CETPRO públicos y también privados, con un predominio de los que son de carácter privado (210.441 estudiantes)	Ministerio de Educación
	Terciaria (Institutos Tecnológicos Superiores, Universidades) - CINE 5–6	Educación Superior Tecnológica, Carreras Técnicas en universidades, con un predominio de la matrícula global en la educación terciaria en las universidades privadas. (EST/IEST, 516.539 estudiantes -40% de la educación terciaria)	Ministerio de Educación / SUNEDU (en el caso de las universidades)
Institutos Técnicos Sectoriales	Institutos como SENATI (industria), SENCICO (construcción), CENFOTUR (turismo) - CINE 4–5	Formación técnico-productiva y capacitación a corto plazo (37% de la matrícula total en programas de EFTP) SENATI –formación técnico-productiva -123.754 estudiantes SENCICO –formación a corto plazo- 371.680 CENFOTUR -1.523 29 centros prestaron 84.883 servicios tecnológicos a 22.755 unidades productivas, principalmente microempresas, pequeñas y medianas empresas (mipymes)	Respectivos ministerios (entre ellos, el de Producción, Vivienda, Turismo); amplia implicación del sector privado en el financiamiento y la gobernanza
	El Ministerio de Producción también promueve la formación técnico-productiva a través de la Red de Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE)	SENATI –formación a corto plazo- 371.680 SENCICO – 128.461 CENFOTUR -1.523 29 centros prestaron 84.883 servicios tecnológicos a 22.755 unidades productivas, principalmente microempresas, pequeñas y medianas empresas (mipymes)	
EFTP no formal		Capacitación por parte de las empresas o de los centros de empleo, al margen de la educación formal que imparte el Ministerio de Trabajo (5.116 estudiantes)	Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo (MTPE)
EFTP informal		Competencias adquiridas de manera informal a través de la experiencia laboral o vital, sin certificación	No reguladas, reconocimiento por medio de evaluaciones de conocimientos previos

Las disparidades entre las zonas rurales y urbanas en el acceso a la EFTP son un reflejo de las diferencias estructurales en cuanto a disponibilidad de instituciones de formación, infraestructura y conectividad digital en el ámbito local. Aumentar el aprendizaje con medios digitales y virtuales puede ayudar a reducir estas diferencias, pero debe complementarse con inversiones en infraestructura digital, conectividad, ayudas económicas focalizadas y políticas que promuevan la alfabetización digital. Aumentar el alcance de plataformas como CAPACÍTA-T, que ofrece cursos gratuitos y autoguiados adaptados a las necesidades del mercado de trabajo, al margen del sistema formal, podría ampliar el acceso, sobre todo en las regiones remotas. Para aprovechar todo su potencial, la plataforma debería enlazarse a la actual plataforma de certificación y al portal principal de servicios de empleo, ofrecer vías de acceso a cualificaciones oficiales y diversificar la oferta de cursos en consonancia con el sistema de EFTP, y con las necesidades tanto de las empresas como de los diferentes sectores. Introducir cursos modulares y

microcredenciales, además de reconocer el aprendizaje previo, aumentaría la flexibilidad y permitiría a los estudiantes, en especial en entornos con bajos ingresos o rurales, combinar estudios y trabajo o volver a estudiar en diferentes etapas (OECD, 2023^[14]). Se podrían ampliar los programas de ayudas, tales como "Beca 18", para abarcar a un mayor número de programas de EFTP y los costos asociados, entre otros los de transporte y manutención. El programa "Bolsa Formação de Brasil", que ofrece cursos técnicos gratuitos y ayudas económicas para estudiantes vulnerables, constituye un posible modelo a seguir por parte de Perú. La iniciativa *Flexibility and Innovation in Apprenticeship Technical Training* de Canadá también muestra cómo la combinación de cursos presenciales y en línea puede aumentar de manera efectiva el acceso en regiones dotadas de servicios insuficientes.

3.3.3. Alinear las competencias con las necesidades del mercado de trabajo

Sin el acceso a las competencias pertinentes que demanda el mercado, la formación de los jóvenes puede no traducirse en mejores salarios, lo cual perpetúa los círculos viciosos intergeneracionales de bajos ingresos. Existe una desconexión importante entre la formación técnico-productiva y las demandas del mercado de trabajo, ya que en 2022 solo un 44% de los graduados peruanos en EFTP estaba trabajando en ámbitos relacionados con su formación (UNESCO, 2024^[8]). Al mismo tiempo, las empresas tienen problemas para encontrar trabajadores con las competencias adecuadas, pues un 47% de las empresas afirmaba en 2023 tener dificultades para contratar y, en los sectores digitales, esa cifra se elevaba hasta un 75%.

Ampliar el aprendizaje en el trabajo y los programas de formación dual puede ayudar a cerrar esta brecha entre la formación y las necesidades productivas. El acceso a experiencias de aprendizaje basadas en el trabajo es escaso, sobre todo en las regiones remotas, donde los recursos y la implicación de las empresas son limitados. La Política Nacional sobre Educación Superior y Técnico-productiva ha promovido iniciativas experimentales para los jóvenes fuera de la educación superior, con la finalidad de probar y ampliar nuevos modelos formativos en sectores con una gran demanda, al tiempo que las directrices gubernamentales promueven programas regionales de formación adaptados a la demanda laboral. El modelo de formación dual de SENATI, inspirado en el sistema de prácticas alemán, ha ayudado a los estudiantes en su transición para conseguir trabajos formales y mejor remunerados (Angles and Lindemann, 2019^[16]). De la misma forma, el programa Jóvenes Productivos ofrece formación dual que combina las clases en el aula con experiencia práctica en entornos laborales reales, orientado a jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, para reforzar sus competencias técnicas y posibilidades de obtener empleo, y para ayudarles con su integración laboral en el futuro. Adaptar este modelo a otros sectores y regiones, y formalizar convenios entre centros de formación y empresas con resultados de aprendizaje claros y responsabilidades de mentoría, podría reforzar su efectividad. Esta es también una característica del programa Jóvenes Productivos, orientado a poblaciones vulnerables y que integra, de forma innovadora, la formación en el empleo, impulsada por las empresas, con la adquisición de competencias socioemocionales, cognitivas y digitales. Sin embargo, muchas empresas siguen mostrando reticencia a contratar aprendices con contratos formales, especialmente en regiones vulnerables. Introducir incentivos económicos y regulatorios puede animar a las empresas a formalizar las prácticas. Por ejemplo, en Brasil y Colombia, las medianas y grandes empresas están obligadas a contratar a estudiantes en prácticas (ILO, n.d.^[17]). Los incentivos tributarios y los subsidios salariales focalizados también pueden incrementar el atractivo de la contratación de estudiantes, sobre todo en las regiones rurales y vulnerables.

Los programas de EFTP efectivos exigen una colaboración entre las administraciones locales, las empresas y las organizaciones sociales para garantizar la alineación a las necesidades del mercado de trabajo. Involucrar a las empresas en el co-diseño de currículos y en la gestión de programas de formación mejoraría la correspondencia entre las competencias desarrolladas y la demanda del mercado de trabajo (OECD, 2019^[15]). Un modelo que puede reproducirse en Perú son las escuelas sectoriales, como SENATI, que colabora estrechamente con empresas y administraciones locales para adaptar la oferta formativa a los perfiles económicos y las demandas laborales regionales. También sería útil recabar la participación de las empresas para que cooperen en la definición de las cualificaciones y los módulos de formación, usando el Marco Nacional de Cualificaciones como referencia. Otro ejemplo de Colombia es la institución de formación pública SENA, con la que colaboran las empresas locales en el diseño y la impartición de cursos específicos de carácter regional. Otros países han logrado adaptar la EFTP a las necesidades del mercado de trabajo usando enfoques basados en los datos. Las herramientas de previsión y evaluación de competencias, como OSKA en Estonia, emplean datos del mercado de trabajo para prever las necesidades de competencias futuras y basar en ellas la determinación de las prioridades en materia de formación.

3.4. Reducir las brechas de género en el mercado laboral para mejorar la movilidad social

Pese a los avances en logros educativos y haber alcanzado años de escolaridad similares a los de los hombres, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo sigue siendo más baja y se concentra en trabajos informales, de bajos ingresos y en sectores relacionados con los cuidados, lo que limita su capacidad para transformar su educación en mejores ingresos y aprovechar oportunidades de liderazgo. Estos desafíos son más marcados en el caso de las mujeres del entorno rural, que enfrentan barreras adicionales como la escasez de oportunidades para obtener un trabajo formal, una infraestructura de transporte más deficiente y normas sociales que restringen su participación en puestos de trabajo remunerados.

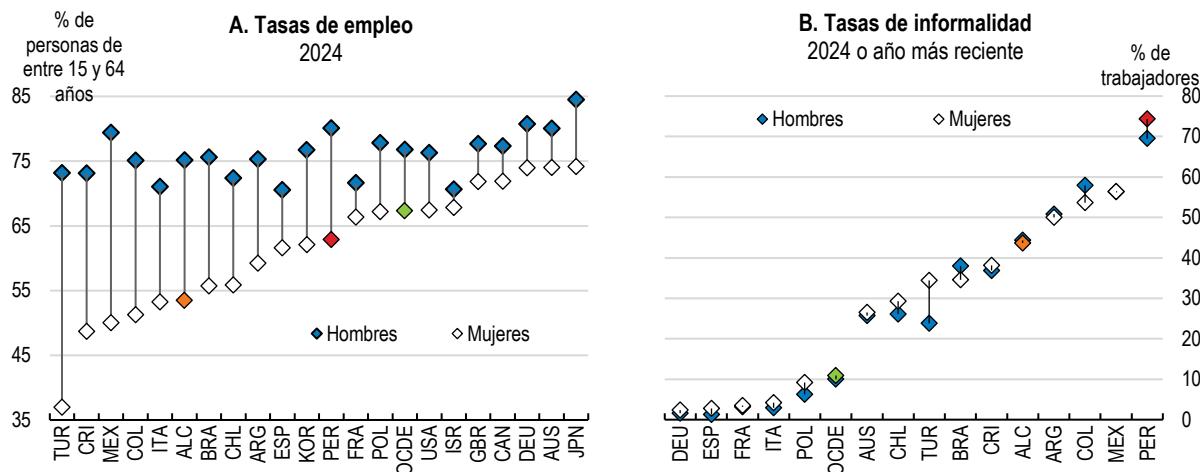
Perú cuenta con unas tasas de participación de la fuerza laboral relativamente elevadas, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres, en comparación con otros países latinoamericanos. Sin embargo, la brecha de género (16 puntos porcentuales en 2024), sigue estando por encima de los 13 puntos porcentuales promedio de la OCDE. Por otra parte, las tasas de empleo femenino siguen siendo considerablemente inferiores a las de los hombres, con una de las brechas de género más amplias que las de la mayoría de los países de la OCDE (Gráfico 3.4, Panel A). Cuando trabajan, las mujeres tienen más probabilidad de estar en empleos de baja remuneración, informales y a tiempo parcial, con menor protección social y laboral (Gráfico 3.4, Panel B). En promedio, las mujeres ganan un 19% menos que los hombres, incluso ajustando por nivel educativo y experiencia, una cifra muy superior al promedio de la OCDE, que es del 11%. Esta disparidad salarial pone de manifiesto barreras estructurales profundamente arraigados, incluida la segregación ocupacional, las responsabilidades de cuidado y la discriminación en la contratación y en la fijación de salarios. Las mujeres trabajan sobre todo en sectores de servicios con bajos salarios (por ejemplo, desempeñando trabajos domésticos, en el comercio minorista y en la hostelería), mientras que los hombres tienen una presencia dominante en los sectores mejor pagados (OECD, 2023^[18]). Por otra parte, es mucho más habitual que las mujeres empresarias desempeñen su actividad en el sector informal: solo un 22% de las empresas formales están dirigidas por mujeres, frente a un 60% de las empresas informales, la mayoría de las cuales se dedican a actividades que realizan desde el hogar. El hecho de que la iniciativa empresarial femenina se desarrolle desde casa explica la considerable brecha de género en cuanto a resultados empresariales (World Bank, 2025^[19]).

Reducir estas desigualdades de género en el mercado de trabajo aumentaría la movilidad social entre generaciones, pues la mejora de los resultados en cuanto a empleo de las mujeres potenciaría los ingresos de los hogares e incrementaría la movilidad intergeneracional mediante la mejora de la salud, la educación y las perspectivas de ingresos futuros (OECD, 2018^[1]). Además, esto rendiría importantes beneficios económicos. Reducir en dos tercios la brecha de género en el empleo de aquí a 2060 podría elevar el producto potencial en 0,3 puntos porcentuales al año hasta 2050 (Capítulo 1). Una mayor participación femenina en el empleo formal aumentaría la productividad, al utilizar mejor el capital humano y promover la sostenibilidad fiscal por medio de una base tributaria más amplia y una menor dependencia de las transferencias sociales, lo que contribuiría a una economía más inclusiva y resiliente.

La desigual distribución del trabajo relacionado con los cuidados es el principal determinante de la brecha de género en el mercado de trabajo. Las mujeres dedican más del triple de horas que los hombres a tareas de cuidado no remuneradas a la semana, lo que limita sus oportunidades económicas y obliga a muchas de ellas a aceptar trabajos informales o a media jornada (INEI, 2024^[20]). Las disparidades son más marcadas entre las madres de niños pequeños, pues su participación en la fuerza laboral es 20 puntos porcentuales inferior a la de las mujeres que no tienen hijos. La ampliación gradual del acceso a educación en la primera infancia, en especial para las familias vulnerables, debería ser la máxima prioridad, ya que se obtendría el doble beneficio de aumentar también los resultados en educación de sus hijos, tal como se ha subrayado anteriormente. Invertir en servicios formales de cuidado de personas mayores también aliviaría la carga que asumen las mujeres al respecto y ayudaría a abordar el envejecimiento de la población. Pese a que Perú adoptó una política nacional para las personas adultas mayores en 2021 y puso en marcha el programa nacional “Gratitud” en 2024, para ampliar los servicios preventivos y comunitarios, su implementación ha sido limitada y la mayoría de los servicios de cuidados, denominados “Centros de Atención Residencial para Personas Adultas Mayores”, siguen siendo privados, por lo que las personas mayores con bajos ingresos y que viven en el entorno rural no tienen acceso. La limitada oferta de servicios públicos de cuidados a las personas mayores aumenta la presión sobre los hogares —en particular, para las mujeres con trabajos

informales y precarios—, una situación que se ve agravada por la escasa cobertura de las pensiones: un 66,4% de las personas adultas mayores no está cubierta, en particular un 77,1% de las mujeres y un 58,8% de los hombres. Ampliar gradualmente los servicios domiciliarios y comunitarios de cuidado, con apoyo público focalizado y copagos de los grupos de mayores ingresos, mejoraría el acceso manteniendo la sostenibilidad fiscal.

Gráfico 3.4. Las desigualdades de género siguen siendo significativas en el mercado laboral



Nota: ALC se refiere a un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

Fuente: Estadísticas de la OCDE sobre fuerza laboral; OIT.

StatLink <https://stat.link/aoklc2>

Pese al avance de los niveles educativo, siguen existiendo grandes brechas de género en los campos de estudio y trayectorias profesionales, lo que limita la capacidad de las mujeres de traducir una mayor educación en empleos mejor remunerados. Ampliar la participación femenina en la EFTP, en particular en sectores verde y digital, mejoraría su representación en campos con mejores perspectivas laborales. Aunque las mujeres representan el 60% del total de estudiantes de EFTP, siguen subrepresentadas en áreas de alta demanda como ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM), incluyendo ingeniería, TIC y ciencias naturales (UNESCO, 2024^[8]). Esto hace que las egresadas de EFTP tengan más probabilidad de insertarse en campos de menor demanda y con salarios más bajos (OECD, 2023^[14]). Por otra parte, implementar programas de formación empresarial dirigidos a emprendedoras con alto potencial de crecimiento, con enfoque específico en mujeres, fortalecería capacidades técnicas y de gestión.

Los programas que alientan a las niñas a cursar estudios STEM, desde las primeras etapas de la educación, pueden contribuir a la reducción de los sesgos de género y elecciones influenciadas por estereotipos. El aumento de la sensibilización y becas focalizadas, los programas de mentoría y la orientación vocacional pueden contribuir a cerrar esta brecha. El programa *Skilled Futures* de Canadá ofrece talleres y entrevistas con profesionales mujeres en campos técnicos para incentivar la exploración de carreras en sectores de alta demanda. De forma similar, el programa costarricense Decidiendo Mi Futuro logró aumentar la matrícula en STEM entre estudiantes mujeres de bajos ingresos mediante mensajes de texto motivacionales con testimonios de mujeres en STEM, beneficios de carrera y orientación sobre matrícula (IDB, 2023^[21]). Programas focalizados de alfabetización digital para mujeres y niñas, especialmente en áreas rurales o desfavorecidas, también serían beneficiosos. La plataforma nacional de orientación laboral Mi Carrera podría expandir el acceso de niñas y jóvenes mujeres integrando contenidos STEM con enfoque de género, mentorías y datos del mercado laboral, especialmente en zonas rurales.

Abordar la violencia y la discriminación de género tanto en los lugares de trabajo como en la sociedad resulta fundamental para garantizar la inclusión socioeconómica de la mujer, su participación en la economía y también el acceso a trabajos formales de calidad. La violencia contra las mujeres, combinada con la sobrecarga de cuidados, reduce la productividad, eleva los costos empresariales y empuja a las mujeres a la informalidad, perpetuando la

violencia y restringiendo la autonomía. La violencia de género y el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo siguen siendo obstáculos importantes para la igualdad entre hombres y mujeres, ya que un 34% de las trabajadoras declara haber sufrido hostigamiento sexual en el trabajo en los últimos dos años. Perú posee un sólido marco institucional en materia de igualdad de género, pero la informalidad generalizada limita el alcance de las protecciones legales, pues genera una aplicación inconsistente (Alcazar, Távara and Huerta, 2024^[22]). Algunas iniciativas complementarias, tales como la Marca de Certificación “Empresa Segura, Libre de Violencia y Discriminación contra la Mujer”, otorgada a 38 compañías en 2024, promueven políticas laborales para prevenir la violencia y la discriminación, favorecer la conciliación laboral y familiar y aumentar la participación de mujeres en cargos de liderazgo. Reducir la informalidad, reforzar la aplicación de las normas y leyes, y transformar normas sociales arraigadas son pasos necesarios para cerrar las brechas de género.

3.5. Ampliar el acceso a empleos formales para romper trampas intergeneracionales

La informalidad actúa como una barrera estructural para la movilidad intergeneracional al limitar el acceso a empleos de mayor productividad y mejor remuneración, a la protección social y a oportunidades de capacitación y desarrollo de competencias. La informalidad suele trasmitirse de unas generaciones a otras, porque los hijos de los trabajadores informales, debido a los limitados recursos de sus padres y a sus complejas transiciones de la escuela al trabajo, son más propensos a terminar también en el mercado de trabajo informal (OECD, 2024^[23]). En 2024, cerca del 71% de la población trabajadora desempeñaba empleos informales, una tasa superior al promedio de ALC (45%) y mayor a la esperada dado su PIB per cápita (Loayza, 2016^[24]). Aunque la informalidad es generalizada, es más alta entre los trabajadores rurales, las mujeres, los jóvenes, los empleados por cuenta propia, las personas con discapacidad y quienes tienen menos educación o ingresos familiares más bajos (Gráfico 3.5, Panel A). Más del 60% de la población vivía en hogares en los que todas las personas trabajadoras pertenecían a la informalidad, un porcentaje muy superior al promedio de América Latina (42%) (OECD/OISS, 2024^[25]).

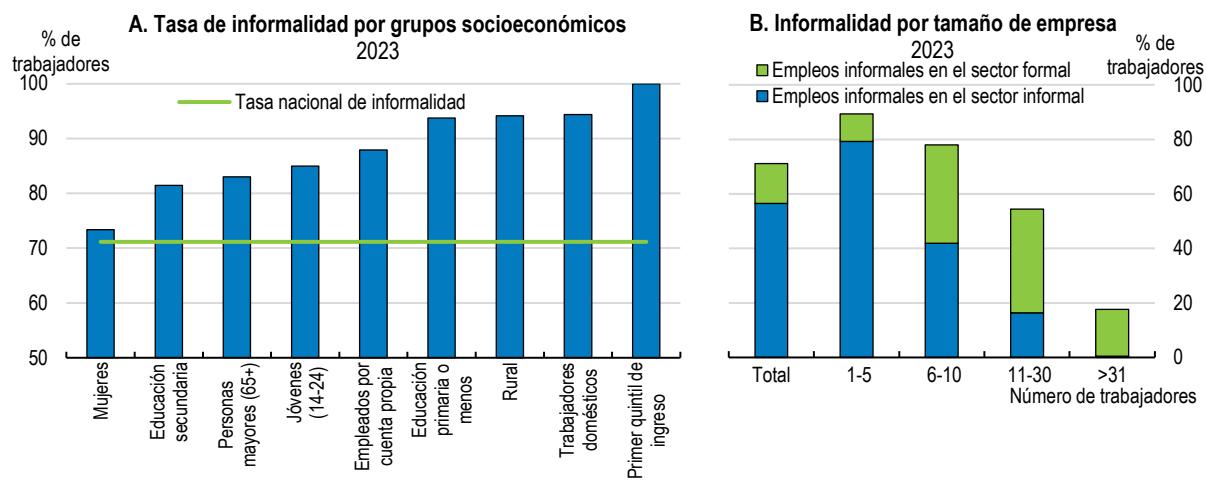
La informalidad también está vinculada a la escasa creación de empleo formal, en particular en zonas rurales y con bajo crecimiento, donde la mayoría de las empresas son informales y carecen de la productividad o los incentivos necesarios para crecer y generar empleo formal. Más del 99% de las empresas son micro, pequeñas o medianas empresas, la mayoría de las cuales opera fuera del sistema formal e incluso las grandes empresas presentan cierto grado de contratación del trabajo informal (Gráfico 3.5, Panel B). Estas empresas suelen subinvertir en capital, tecnología y capacitación, reforzando ciclos de empleo de baja productividad y bajos ingresos entre generaciones. En 2023, un 53% de la fuerza laboral eran empleados por cuenta propia, un porcentaje que aumentaba a más del 90% en los hogares rurales que vivían de la agricultura, la mayoría de los cuales desempeñaban trabajos informales de subsistencia, debido a las escasas oportunidades para conseguir un empleo formal.

El elevado nivel de informalidad de Perú requiere una estrategia integral que no solo mejore los incentivos para que los trabajadores formalicen su situación, sino que además aumente la disponibilidad de empleos formales promoviendo el crecimiento de las empresas formales productivas, tal como se destacaba en el *Estudio Económico de la OCDE; Perú 2023* (Tabla 3.3) y como se comenta en el Capítulo 1 y 3 de la presente publicación. Esto incluye mejorar el acceso a educación de buena calidad, reducir el costo de los empleos formales y reducir las cargas tributarias y regulatorias ineficientes para las empresas. Intensificar la certificación de las competencias laborales también ha demostrado incidir positivamente en la formalización. Impulsar la productividad de trabajadores y empresas a través de inversiones en educación, habilidades, infraestructura y tecnología será esencial para propiciar la creación de puestos de trabajo rentables formales. La experiencia de otros países demuestra que reducir la informalidad exige una combinación de medidas que disminuyan los costos de la formalidad, aumenten sus beneficios y refuerzen la aplicación de la ley, lo que ofrece un aprendizaje útil para la estrategia de Perú (Recuadro 3.3).

Los costos laborales no salariales, entre ellos las contribuciones a la seguridad social y las indemnizaciones por despido de carácter obligatorio, vinculados al tamaño de la empresa y no a los ingresos individuales, imponen una carga desmesurada sobre los trabajadores de bajos ingresos, lo cual desincentiva la formalización. Esto genera además incentivos para que las empresas mantengan un tamaño reducido, sean informales y declaren tener un número de trabajadores inferior al real, lo que aumenta la informalidad. Tal como recomendaba el *Estudio*

Económico de la OCDE: Perú 2023, avanzar hacia un sistema de contribuciones progresivo, basado en los ingresos de los trabajadores, con tasas más bajas para los trabajadores de ingresos inferiores, reduciría los obstáculos a la formalización, además de poder ser neutral en términos fiscales. Reformas similares en Colombia, para reducir los costos laborales no salariales, y Chile, para subvencionar parte de las contribuciones a la seguridad social han resultado eficaces para promover la formalización (Recuadro 3.3). Esto debería ir acompañado de una pensión mínima universal y de una calibración de las tasas de las contribuciones sociales para garantizar unas tasas de remplazo adecuadas y mayores incentivos al empleo formal, tal como subraya el *Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023*. Por otra parte, analizar otras políticas basadas en el tamaño de las empresas, como los regímenes tributarios para contribuyentes de menor tamaño (Capítulo 1) y el umbral relacionado al reparto de beneficios obligatorio — que aplica a empresas con más de 20 trabajadores y aumenta los costos laborales no salariales en ese umbral— podría eliminar los incentivos para que las empresas permanezcan pequeñas e informales. El umbral de reparto de beneficios incita a las empresas a dividir las operaciones o limitar la contratación formal de un vigésimo primer empleado, para no superar el umbral establecido, lo que reduce la inversión empresarial y la productividad agregada (Tolentino, 2021^[26]). Reducir las cargas regulatorias, racionalizar los procesos de obtención de permisos, ampliar los servicios de formalización y mejorar el acceso de las pymes a financiamiento también son claves para promover el crecimiento de las empresas formales y la creación de empleos de calidad.

Gráfico 3.5. La informalidad es generalizada pero afecta más a los trabajadores vulnerables



Nota: Informalidad se define como aquellas personas que trabajan en unidades informales o en unidades formales, pero sin cotizar a sus pensiones o como trabajadores familiares no remunerados.

Fuente: INEI.

StatLink <https://stat.link/tmo14g>

Asimismo, es importante reforzar la aplicación de la normativa tributaria y laboral contra la informalidad deliberada, en particular si se combina con iniciativas para reducir los costos asociados a la formalización. Los limitados recursos de SUNAFIL, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral de Perú, frenan su capacidad para aplicar la normativa laboral de manera efectiva. Este organismo funciona con un número insuficiente de inspectores, inferior a lo que recomienda la OIT (TUAC, 2024^[27]). Estas carencias generan sobrecargas de trabajo y dilatan los procesos de fiscalización, pues en ocasiones se tarda hasta tres años en resolver los casos. Invertir en más personal y tecnología podría reforzar la capacidad de la SUNAFIL para hacer cumplir la normativa laboral de manera efectiva. A medida que se refuerce la aplicación de la normativa, el Perú podría considerar revisar su marco regulatorio de contratos permanentes, que sigue siendo altamente rígido e incentiva a las empresas a recurrir a contratos temporales—que representan alrededor del 80% del empleo formal—o a contratar trabajadores informales, como ya se destacó en el *Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023*.

Puesto que la informalidad permea la mayoría de los desafíos socioeconómicos del Perú, una estrategia integral para reducirla debe trascender las políticas sobre el entorno empresarial y el mercado de trabajo. Abordar la corrupción y reforzar la independencia judicial (tal como se comenta en el Capítulo 1) puede mejorar los incentivos

a la formalización, ya que empresas y trabajadores tienen más oportunidades de operar de manera formal cuando confían en que las leyes y las normas se aplican de manera justa. Abreviar los procesos judiciales mejoraría el ejercicio de los derechos laborales y promovería la fiscalización laboral. Mejorar la eficiencia del gasto público aumentando la calidad de los servicios y las infraestructuras públicas (tal como se comenta en el Capítulo 1) puede incrementar además el atractivo de la formalización, al poner de manifiesto los beneficios tangibles que reportan los impuestos y las contribuciones a la seguridad social. Estas políticas no solo reducen la informalidad, sino que también fomentan una economía más dinámica con un mayor potencial de crecimiento a largo plazo.

Tabla 3.3. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre la reducción de la informalidad

Recomendación anterior	Medidas adoptadas desde la publicación <i>Estudios Económicos: Perú 2023</i>
Establecer una estrategia integral para fomentar la formalización, que incluya una reducción de los costos laborales no salariales, en particular en el caso de los trabajadores con ingresos bajos, una normativa laboral más flexible en relación con los contratos indefinidos, el refuerzo de la capacitación, una aplicación más estricta de la legislación y mejoras en la administración tributaria.	En 2024, Perú adoptó varias iniciativas encaminadas a promover el empleo formal, entre ellas la Hoja de ruta de Lima de APEC y el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (2024–2030), cuyo objetivo es mejorar la normativa y las condiciones empresariales. Las ferias "Formalízate Ahora" y el programa "Mi Empresa" de la SUNAT ofrecen servicios de formalización rápida, al tiempo que el Plan Estratégico del Ministerio de Trabajo se centra en la formalización de la fuerza laboral y en ayudar a los grupos vulnerables. Asimismo, se aprobaron nuevas directrices para promover el empleo formal y productivo por cuenta propia con condiciones de trabajo decentes.

Recuadro 3.3. Medidas eficaces para reducir la informalidad

Varios países han reducido la informalidad rebajando los costos de la mano de obra formal, mejorando la capacitación, simplificando procedimientos y fortaleciendo la aplicación de las normas. La evidencia muestra que las reformas más efectivas reducen el costo de permanecer formal o aumentan los beneficios de la formalidad (Ulyssea et al., 2025^[28]). Si bien es importante tener en cuenta el contexto, estas experiencias ofrecen aprendizajes útiles para el caso de Perú.

Chile: En 2008, una reforma introdujo subsidios a las contribuciones de pensiones de los trabajadores con ingresos bajos. Esta medida ayudó a incrementar el empleo formal, en especial entre los trabajadores jóvenes o temporales y también mejoró los ahorros para la jubilación (Bravo and Rau, 2013^[29]; Centro de Microdatos, 2012^[30]; SENSE, n.d.^[31]). Una estrategia integral que combinaba herramientas digitales, simplificación administrativa y reforma regulatoria contribuyó a una reducción constante de la informalidad en Chile (ILO, 2019^[32]). Entre las medidas más destacadas están la plataforma PreviRed para los pagos unificados a la seguridad social, el sistema "Tu empresa en un día", para una rápida inscripción en el registro de las empresas, y la inscripción formal obligatoria en el registro para acceder a licitaciones públicas. Otras medidas complementarias —como los regímenes tributarios simplificados— fomentaron aún más la formalización, en especial entre las pymes, y reformas que exigieron a trabajadores independientes y subcontratados contribuir al sistema de seguridad social ampliaron la cobertura y reforzaron los incentivos a la formalidad.

Brasil: El incremento de la escolarización es el factor más importante que explica el descenso de la informalidad registrado en Brasil entre 2003 y 2012 (Haanwinckel and Soares, 2021^[33]). El programa MEI (Microempreendedor Individual) de Brasil, introducido en 2009, apoyó la formalización eliminando costos de registro y reduciendo cargas tributarias para emprendedores individuales con ingresos muy bajos y hasta un empleado (Rocha, Ulyssea and Rachter, 2018^[34]). Una mayor flexibilidad laboral también facilitó transiciones hacia la formalidad tras choques comerciales (Almeida, Paz and Poole, 2022^[35]).

Colombia: La Ley de Generación de Empleo Formal de 2012 eliminó aportes patronales a salud y a los fondos para bienestar familiar para trabajadores con bajos salarios, lo que recortó los costos laborales no salariales en 13 puntos porcentuales. El empleo formal aumentó considerablemente, en particular entre las pequeñas empresas y los jóvenes trabajadores (Bernal et al., 2017^[36]; Morales and Medina, 2017^[37]; Garlati-Bertoldi, 2018^[38]). El programa "Jóvenes en Acción" —que combina formación técnico-productiva con transferencias

monetarias— aumentó el empleo formal, con efectos persistentes a largo plazo (Attanasio, Kugler and Meghir, 2011^[39]; Attanasio et al., 2017^[40]). La introducción de un régimen de seguro de salud subsidiado para los trabajadores vulnerables e informales creó incentivos para que las personas con bajos ingresos se pasasen a la informalidad, puesto que ofrecía servicios de salud gratuitos similares a los del sistema contributivo (Camacho, Conover and Hoyos, 2013^[41]).

México: Las inspecciones laborales pueden elevar el empleo formal, aunque con algunos efectos negativos en el empleo a nivel de empresa (Samaniego de la Parra and Fernández Bujanda, 2024^[42]). Una mayor inclusión financiera —mediante acceso a cuentas, crédito, seguro y pagos digitales— está vinculada con una menor informalidad, en especial en zonas con servicios insuficientes (Brianó-Turrent, 2025^[43]). El despliegue de tarjetas de débito a receptores de transferencias monetarias derivó en la adopción de terminales de pago con tarjeta por parte de los pequeños comerciantes, lo que incrementó la visibilidad de las transacciones, así como los incentivos a la formalización (Higgins, 2024^[44]).

Turquía: Los subsidios al empleo que cubren costos de contribuciones patronales tuvieron un impacto positivo en el empleo, en especial en pequeñas empresas, impulsando la formalización de trabajadores existentes más que la creación de nuevos empleos (Aşık et al., 2022^[45]).

Uruguay: El programa "Monotributo Social" ofreció registro simplificado, contribuciones de tarifa plana y acceso a salud y pensiones para trabajadores independientes. La formalización aumentó entre grupos vulnerables, especialmente mujeres y trabajadores rurales (Bergolo and Cruces, 2014^[46]). Una reforma de 2008 extendió la cobertura de salud a los dependientes de asalariados privados, elevando los incentivos para mantener empleos formales, especialmente entre mujeres, trabajadores de mediana edad y empleados de pequeñas empresas (Cruces and Bergolo, 2013^[47]).

Tabla 3.4. Principales hallazgos y recomendaciones

Principales hallazgos	RECOMENDACIONES (las principales figuran en negrita)
Reforzar la educación y las competencias básicas en las primeras etapas educativas	
Perú ha avanzado de manera importante en la ampliación del acceso a la educación básica, lo que ha impulsado la movilidad educativa. Sin embargo, las tasas de deserción escolar siguen siendo elevadas, en particular en las zonas rurales, lo que frena nuevos avances. Los resultados académicos de Perú siguen considerablemente por debajo del promedio de la OCDE, quedando sobre todo rezagados los estudiantes desfavorecidos y de entornos rurales. La baja cobertura y limitadas prestaciones del programa de transferencias monetarias condicionadas "Juntos" limitan su impacto en la reducción de la pobreza y la deserción escolar.	Mejorar la calidad de la enseñanza ampliando la formación inicial y aplicando un sistema de carrera profesional de los maestros basado en los méritos. Ampliar la cobertura del programa de transferencias monetarias condicionadas "Juntos", vinculándolo a la asistencia a la escolar.
Mejorar la transición de la escuela a un empleo formal	
Un gran porcentaje de los jóvenes, en especial en las zonas urbanas, siguen sin estudiar ni trabajar (<i>ninis</i>), lo que restringe su movilidad social, mientras que muchas de las personas que trabajan lo hacen en la economía informal. La educación y formación técnica y profesional (EFTP) sigue estando infratratillizada en Perú, con solo un 2% de los jóvenes de entre 15 y 24 años matriculados. El sistema está fragmentado, carece de trayectorias claras—tanto dentro de la EFP como el posterior acceso a la educación superior— y presenta asimetrías en la calidad, lo que limita su potencial para apoyar el desarrollo de competencias y la movilidad social. El acceso a la EFTP es muy desigual, pues su oferta es muy limitada en las zonas rurales y vulnerables, lo que intensifica las disparidades territoriales y socioeconómicas en las transiciones de la escuela al trabajo. Existe una desconexión importante entre la formación técnico-productiva y las demandas del mercado de trabajo. Sin embargo, las empresas tienen dificultades para encontrar las competencias adecuadas.	Ampliar y reforzar los servicios de empleo con opciones centradas en los jóvenes. Establecer un marco de gobernanza coordinado, coherente y sistemático para la EFTP, que aplique estándares de calidad uniformes y una firme supervisión regulatoria, y defina trayectorias claras hacia la educación superior. Acelerar y aplicar íntegramente el Marco Nacional de Cualificaciones. Ampliar el número de plazas en escuelas técnicas, garantizando una infraestructura mínima y conectividad digital y dando prioridad a las zonas vulnerables. Promover la colaboración entre las administraciones locales, las empresas y las organizaciones sociales para adaptar la EFTP a las necesidades del mercado de trabajo.
Reducir las brechas de género en el mercado laboral	
Las persistentes brechas de género en la participación laboral —impulsadas por responsabilidades de cuidado desiguales y acceso limitado a empleos formales— dificultan que las mujeres transformen la educación en movilidad social. Las mujeres se encuentran infrarrepresentadas en ámbitos técnicos y STEM con salarios elevados, pese a constituir el 60% del conjunto de personas que estudian la EFTP.	Ampliar gradualmente los servicios de educación de primera infancia y de cuidado de adultos mayores que sean accesibles, asequibles y de alta calidad, dando prioridad a las poblaciones vulnerables, las zonas desfavorecidas y a niños menores de tres años. Poner en marcha programas específicos de sensibilización en cuanto a STEM y de alfabetización digital destinados a niñas, desde la educación en la primera infancia.

Bibliografía

- Alcazar, L., F. Távara and S. Huerta (2024), *Unveiling barriers to women's access to decent work in Peru*, [22] <https://www.grade.org.pe/en/publicaciones/unveiling-barriers-to-womens-access-to-decent-work-in-peru/>.
- Almeida, R., L. Paz and J. Poole (2022), "Precarization or Protection? The Role of Trade and Labour Policies on Informality", *The Journal of Development Studies*, Vol. 58/7, pp. 1416-1435, [35] <https://doi.org/10.1080/00220388.2022.2061850>.
- Angles, E. and H. Lindemann (2019), "Dual model of vocational training in Peru.", *TVET@Asia* 13, pp. 1-16. [16]
- Aşik, G. et al. (2022), *The Effects of Subsidizing Social Security: Job creation or Informality Reduction?*, [45] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/685191642611488161/pdf/The-Effects-of-Subsidizing-Social-Security-Contributions-Job-creation-or-Informality-Reduction.pdf>.
- Attanasio, O. et al. (2017), "Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: A Long-Term Follow-Up", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 9/2, <https://doi.org/10.1257/app.20150554>. [40]
- Attanasio, O., A. Kugler and C. Meghir (2011), "Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 3/3, <https://doi.org/10.1257/app.3.3.188>. [39]
- Bergolo, M. and G. Cruces (2014), "Work and tax evasion incentive effects of social insurance programs", [46] *Journal of Public Economics*, Vol. 117, pp. 211-228, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.04.015>.
- Bernal, R. et al. (2017), "Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms' Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform", *IDB Technical Note*, No. 1268, Inter-American Development Bank. [36]
- Bravo, D. and T. Rau (2013), *Effects of Large-scale Youth Employment Subsidies: Evidence from a Regression Discontinuity Design*. [29]
- Briano-Turrent, G. (2025), *The effect of financial inclusion on economic and social indicators in Mexico*, [43] <https://doi.org/10.1016/j.latcb.2024.100161>.
- Bruns, B., B. Schneider and J. Saavedra (2023), *The Politics of Transforming Education in Peru: 2007-2020*, RISE, [6] https://riseprogramme.org/sites/default/files/2023-03/The-Politics_of_Transforming_Education_in_Peru_2007-2020_1.pdf.
- Camacho, A., E. Conover and A. Hoyos (2013), "Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice between Formal and Informal Employment", *The World Bank Economic Review*, Vol. 28/3, pp. 446-466, <https://doi.org/10.1093/wber/lht028>. [41]
- Centro de Microdatos (2012), *Evaluación de Impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven*. [30]
- Cruces, G. and M. Bérgolo (2013), "Informality and Contributory and Non-Contributory Programmes. Recent Reforms of the Social-Protection System in Uruguay", *Development Policy Review*, Vol. 31/5, pp. 531-551, <https://doi.org/10.1111/dpr.12024>. [47]
- Echazarra, A. and T. Radinger (2019), "Learning in rural schools: Insights from PISA, TALIS and the literature", [5] *OECD Education Working Papers*, No. 196, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8b1a5cb9-en>.
- ECLAC (2024), *Preventing and reducing school dropout in Latin America and the Caribbean*. [10]
- Garlati-Bertoldi, P. (2018), "Payroll Taxes, Social Security and Informality. The 2012 Tax Reform in Colombia", [38] <http://www.dotec-colombia.org/index.php/series/416-universidad-javeriana-bogota/vniversitas-economica/16722-pablo-adrian-garlati-bertoldi>.
- Haanwinckel, D. and R. Soares (2021), "Workforce Composition, Productivity, and Labour Regulations in a Compensating Differentials Theory of Informality", *The Review of Economic Studies*, Vol. 88/6, pp. 2970-3010, <https://doi.org/10.1093/restud/rdab017>. [33]
- Higgins, S. (2024), "Financial Technology Adoption: Network Externalities of Cashless Payments in Mexico", [44] *American Economic Review*, Vol. 114/11, pp. 3469-3512, <https://doi.org/10.1257/aer.20201952>.
- IDB (2023), *Beating the Odds! New Evidence on how to Get Girls into STEM Careers*, [21] <https://blogs.iadb.org/igualdad/en/beating-the-odds-new-evidence-on-how-to-get-girls-into-stem-careers/>.

- ILO (2023), *Issue paper on child labour and education exclusion among indigenous children*. [9]
- ILO (2019), *Formalization: The Case of Chile*. [32]
- ILO (n.d.), *Incentives to promote Quality Apprenticeships*. [17]
- INEI (2024), *Encuesta Nacional de Uso de Tiempo -ENUT*. [20]
- INEI (2023), *Indicadores de educación según departamentos*. [7]
- Loayza, N. (2016), "Informality in the Process of Development and Growth", *The World Economy*, Vol. 39/12, pp. 1856-1916, <https://doi.org/10.1111/twec.12480>. [24]
- Morales, L. and C. Medina (2017), "Assessing the Effect of Payroll Taxes on Formal Employment: The Case of the 2012 Tax Reform in Colombia", *Economia Journal*, Vol. 18/1, pp. 75-124, <https://muse.jhu.edu/article/676997/pdf>. [37]
- OECD (2025), *Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care*, Starting Strong, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b78f8b25-en>. [3]
- OECD (2024), *Breaking the Vicious Circles of Informal Employment and Low-Paying Work*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f95c5a74-en>. [23]
- OECD (2024), *Education at a Glance 2024: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>. [4]
- OECD (2023), *Building Future-Ready Vocational Education and Training Systems*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/28551a79-en>. [14]
- OECD (2023), *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f67c8432-es>. [18]
- OECD (2022), *Igualdad de género en el Perú: Hacia una mejor distribución del trabajo remunerado y no remunerado*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/34a988b3-es>. [12]
- OECD (2019), *Investing in Youth: Peru*, Investing in Youth, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305823-en>. [15]
- OECD (2018), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>. [1]
- OECD/OISS (2024), *Informality and Households' Vulnerabilities in Latin America: Data, Insights and Implications for Labour Formalisation Policies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e29d9f34-en>. [25]
- Rocha, R., G. Ulyssea and L. Rachter (2018), "Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil", *Journal of Development Economics*, Vol. 134, pp. 28-49, <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.04.003>. [34]
- Samaniego de la Parra, B. and L. Fernández Bujanda (2024), "Increasing the Cost of Informal Employment: Evidence from Mexico", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 16/1, pp. 377-411, <https://doi.org/10.1257/app.20200763>. [42]
- SENSE (n.d.), *Evaluaciones de Impacto*, <https://sence.gob.cl/sence/evaluaciones-de-impacto>. [31]
- Tolentino, E. (2021), "An evaluation of a mandatory profit-sharing reform in Peru, using quasi-experimental methods", *Journal of Industrial and Business Economics*, Vol. 49/2, pp. 313-334, <https://doi.org/10.1007/s40812-021-00193-y>. [26]
- TUAC (2024), *Peru Accession Report*. [27]
- Ulyssea, G. et al. (2025), *Informality*, <https://voxdev.org/voxdavit/informality>. [28]
- UNESCO (2024), *Revisión de la política de Educación y Formación Técnica y profesional (EFTP) del Perú*, <https://www.unesco.org/es/articles/fortaleciendo-la-educacion-y-formacion-tecnica-y-profesional-eftp-en-peru-analisis-y-propuestas>. [8]
- Van der Weide, R. et al. (2024), "Intergenerational mobility around the world: A new database", *Journal of Development Economics*, Vol. 166, p. 103167, <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2023.103167>. [2]

- Varsik, S. (2025), "Transitions through education and into the labour market: Exploring educational outcomes and equity gaps using international surveys", *OECD Education Working Papers*, No. 324, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/18be3c52-en>. [13]
- VoxDev (2024), *Mexico's Telesecundarias: A remote learning success story*, <https://voxdov.org/topic/education/mexicos-telesecundarias-remote-learning-success-story>. [11]
- World Bank (2025), *Peru - Country Economic Memorandum: Seizing Opportunities for Growth and Prosperity*, <https://www.worldbank.org/en/country/peru/publication/peru-country-economic-memorandum-seizing-opportunities-for-growth-and-prosperity>. [19]



4

Promover la transición verde

Michael Koelle, OCDE

Perú es un país sumamente vulnerable a los riesgos climáticos —desde el deshielo de los glaciares y los fenómenos meteorológicos extremos a amenazas para su abundante biodiversidad—. Para cumplir el compromiso de descarbonizar la economía de aquí a 2050, lo primero que hay que hacer es abordar la deforestación de la región amazónica, la fuente principal de emisiones. Para mitigar el cambio climático, también es necesario impulsar la inversión en renovables y conseguir un transporte más respetuoso con el medio ambiente, en tanto se garantiza que el sector minero facilite los minerales básicos para la producción de energías renovables de manera sostenible. A fin de incrementar la resiliencia ante riesgos climáticos ya existentes, resulta fundamental invertir en adaptación y aplicar estrategias al efecto, no solo para salvaguardar el medio ambiente y garantizar la sostenibilidad y la resiliencia de industrias exportadoras fundamentales, sino también para proteger los medios de vida de las poblaciones vulnerables, en particular de las comunidades rurales e indígenas. El éxito de muchas estrategias climáticas, entre otras las destinadas a frenar la deforestación, a la conservación del medio ambiente y a la obtención sostenible de minerales básicos, depende de que se alcance un consenso y mejoren los medios de vida de los grupos vulnerables afectados por el cambio climático, ampliando las capacidades y también la productividad.

4.1. Introducción

Perú se encuentra en la primera línea de combate contra el cambio climático mundial. En consonancia con los valientes compromisos que ha contraído en el ámbito internacional en los últimos años, Perú ha tomado medidas para frenar el crecimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Sin embargo, es necesario seguir actuando para cumplir el objetivo de alcanzar la neutralidad climática para 2050, que se ha fijado con arreglo al Acuerdo de París. Tras reconocer la urgencia de la acción climática, Perú ha integrado prioridades ambientales en sus políticas, entre otras sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas y el Plan Nacional de Adaptación, la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático al 2050, la Ley Marco sobre Cambio Climático, así como la declaración de Emergencia Climática, que facilitará y agilizará la planificación y la dotación presupuestaria. Perú es además muy vulnerable a los efectos del calentamiento global y a un clima que ya está cambiando. El aumento de las temperaturas, los cambios en los patrones de precipitaciones y los fenómenos meteorológicos extremos ya están alterando la infraestructura, la producción agrícola y los medios de vida, con efectos que cabe esperar que se recrudezcan, lo que exige intensificar la aplicación de medidas de adaptación.

Para reducir las emisiones y adaptarse al cambio climático, es necesario avanzar en una transformación profunda de la economía, que puede estimular además la productividad y el bienestar. Abordar la deforestación de la región amazónica, la principal fuente de emisiones de GEI del país, es fundamental para proteger la biodiversidad, favorecer medios de vida sostenibles y compensar emisiones que se producen en otras esferas y resultan difíciles de eliminar. Una transición hacia energías limpias puede reducir la dependencia de los combustibles fósiles, rebajar los costos de la energía y aumentar la seguridad energética aprovechando el enorme potencial de Perú en relación con las fuentes de energía renovables. La transición verde mundial puede suponer una gran oportunidad para Perú, si su sector minero puede suministrar materias primas esenciales de manera más sostenible. Invertir en infraestructura resiliente al clima y eficiente energéticamente puede mejorar las condiciones de vida y reducir los gastos operativos y de mantenimiento. Por otra parte, disminuir la dependencia de los vehículos privados, a través de la mejora del transporte público, puede reducir la contaminación del aire y la congestión, además de mejorar la seguridad vial. Una transición a medios de transporte más limpios y mejores sistemas de transporte público también aumentará la sostenibilidad y habitabilidad de las ciudades.

Sin embargo, esta transición implica costos a corto plazo. Los principales sectores, entre ellos el minero, el agrícola y el del transporte, tendrán que invertir en tecnologías más limpias y ajustar sus modelos de negocio. Así, será necesario sustituir los activos de capital vinculados a las industrias de los combustibles fósiles e introducir nuevas y mejores infraestructuras. Habrá que volver a formar a los trabajadores y aumentar sus competencias; algunos tendrán que buscar empleo en otros sectores. Las políticas de precios del carbono encarecerán los productos que generan muchas emisiones. Al mismo tiempo, las limitaciones en cuanto a financiamiento plantean desafíos, sobre todo porque Perú atraviesa una difícil situación fiscal. Es esencial velar por que la transición sea efectiva y equitativa —reduciendo al mínimo los costos para los hogares, las empresas y el sector público. En Perú, ya existe un fuerte consenso sobre la importancia del cambio climático y la necesidad de que el Gobierno lo aborde, pues el 93% de los peruanos afirma que afecta a su vida cotidiana, y 19 de cada 20 son partidarios de medidas públicas más estrictas para fomentar comportamientos más amigables con el clima (EIB, 2023^[1]). Aprovechando este amplio consenso social, para lograr un cambio real a una economía sostenible, será esencial garantizar la coherencia de las políticas y canalizar algunos recursos hacia las poblaciones vulnerables afectadas.

Este capítulo señala un conjunto de políticas para promover una transición rentable hacia una economía verde en Perú mediante la reducción de las emisiones y la adaptación al cambio climático. En primer lugar, el capítulo examina medidas de adaptación para mitigar riesgos climáticos que ya existen. Aprovechando estudios de la OCDE y otras organizaciones internacionales, posteriormente analiza políticas encaminadas a reducir las emisiones y ayudar a alcanzar objetivos de reducción de GEI, en particular frenando la deforestación y reduciendo la dependencia de los combustibles fósiles en el ámbito de la energía y el transporte. A continuación, examina cómo conseguir que la agricultura y la minería sean más resilientes al clima y más sostenibles. Por último, señala políticas encaminadas a apoyar a los trabajadores a lo largo de la transición, que contribuyan a la consecución de un consenso social y político, y eviten la escasez de competencias conforme evolucione la economía.

4.2. Reforzar el marco de políticas ambientales

Perú ha creado un sólido marco de políticas ambientales, pero encara serias dificultades para aplicarlas y ponerlas en práctica de manera efectiva. El país adoptó la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC) en 2015 para cumplir los compromisos contraídos en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC). La ENCC incluye objetivos estratégicos y medidas prioritarias sobre mitigación y adaptación, y fue actualizada en 2024. Perú ratificó el Acuerdo de París en 2016 y aprobó su Ley Marco sobre Cambio Climático en 2018. En 2021, el país publicó el Plan Nacional de Adaptación 2022-2030. Desde 2022, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha comenzado a integrar consideraciones en materia de cambio climático en su Marco Macroeconómico Multianual, tales como la evaluación del impacto económico de los fenómenos meteorológicos extremos y la integración de consideraciones sobre resiliencia climática en el plan nacional de infraestructura. Sin embargo, a Perú todavía le queda mucho por hacer en relación con la aplicación y la activación de estas políticas y compromisos de alto nivel, y también para garantizar un financiamiento suficiente para su puesta en práctica. De acuerdo con el Marco de Medición de Políticas y Acciones Climáticas de la OCDE (CAPMF), Perú adoptó menos políticas de acción climática que ningún otro país (Recuadro 4.1). Esto exige el fortalecimiento del marco de políticas y la adopción de políticas de base amplia más generales para promover la transición verde, así como un mayor número de medidas sectoriales que también se examinan a continuación.

Recuadro 4.1. Medir el avance de la acción climática

El Marco de Medición de las Políticas y Acciones Climáticas de la OCDE (CAPMF) da seguimiento a las tendencias en materia de acción climática y abarca 130 políticas que representan un 75% de los tipos de instrumentos reconocidos por el IPCC.

Según el CAPMF, pese a que Perú cuenta con una serie de objetivos sobre emisiones de GEI y compromisos internacionales similares a los de otros países, en 2023 había adoptado menos instrumentos de política climática (8) que cualquiera de los otros 50 países incluidos en la base de datos. En comparación, el país promedio de la OCDE adoptó 24 instrumentos sectoriales para poner a los sectores que más emiten en la senda de la transición verde, además de instrumentos transversales.

Perú se basa principalmente en instrumentos sectoriales no basados en el mercado, entre ellos unos niveles mínimos de eficiencia energética y el etiquetado de los electrodomésticos. Sin embargo, carece de instrumentos relacionados con el sector del transporte, tales como normas de eficiencia de combustible (presentes en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y México), etiquetas para automóviles particulares (en Argentina, Brasil y Chile) o el anuncio de una prohibición a los motores de combustión interna (en Chile, Costa Rica y México). Además, Perú no dispone de ninguno de los instrumentos principales basados en el mercado –impuesto al carbono, sistema de comercio de emisiones, tarifas de alimentación, subastas de renovables o normas sobre la cartera de renovables– que emplean muchos países en relación con la transición energética, también países de esta región, que adoptaron en promedio cerca de 20 instrumentos.

Fuente: Nachtigall *et al.* (2022^[2]), ‘The climate actions and policies measurement framework: A structured and harmonised climate policy database to monitor countries’ mitigation action’, Documentos de Trabajo sobre Medioambiente de la OCDE N.º 203, <https://doi.org/10.1787/2caa60ce-en>; y OCDE (2025), Climate Action in Latin America: <https://www.oecd.org/en/data/insights/data-explainers/2025/02/climate-action-in-latin-america.html>

La mitigación del cambio climático y la adaptación a este de manera efectiva exigen un marco funcional de coordinación de las políticas. Pese a que se ha avanzado considerablemente en la creación de un marco jurídico e institucional para la política ambiental, desde la creación por primera vez del Ministerio del Ambiente (MINAM) en 2008, la política ambiental podría ser más efectiva si estuviera menos fragmentada (OECD/ECLAC, 2017^[3]; World Bank, 2022^[4]). Aunque el MINAM posee el mandato oficial de liderar la política climática, carece de recursos y funciones esenciales en varias esferas importantes. La planificación territorial, el desarrollo de infraestructura, la política hídrica, la gestión forestal y la política de transporte y energía son todas cuestiones dirigidas por diferentes entidades. Además, existen visiones sectoriales contrapuestas en ámbitos como el forestal, el agrícola y el minero. Todas las entidades están sujetas a disposiciones presupuestarias pormenorizadas del MEF, que a través de dicho proceso está facultado para aprobar o vetar de manera efectiva herramientas específicas en materia de políticas.

En determinadas esferas, como la planificación del uso de la tierra, se encuentran en vigor un gran número de disposiciones jurídicas que en ocasiones se superponen o contradicen, sin una organización clara (OECD/ECLAC, 2017^[3]). Por último, la capacidad administrativa de muchas entidades para aplicar las políticas –lo que incluye la implementación, seguimiento y supervisión del cumplimiento, así como la armonización de las medidas aplicadas con los planes– es limitada en muchas instituciones. Esto exige reformas complementarias para reforzar la capacidad estatal, también a través de la lucha contra la corrupción, de la justicia y de reformas en la función pública (Capítulo 1).

Pese a que existen mecanismos de coordinación, tales como la Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático (CANCC), la planificación sectorial y la coordinación horizontal para aplicar la política climática no están plenamente alineadas. Por ejemplo, aunque la Ley Marco sobre Cambio Climático obliga a incorporar medidas de mitigación del cambio climático en los planes sectoriales, solo se ha hecho en un reducido número de casos (World Bank, 2022^[4]). Los países de la OCDE utilizan diferentes configuraciones institucionales para lograr una acertada coordinación de las políticas climáticas. En algunos países, como los Países Bajos, la responsabilidad de la política climática se agrupa con funciones como la de economía o finanzas, lo que ayuda a incorporar consideraciones sobre el cambio climático en el diseño de las políticas en diferentes sectores. Otros países, como Estonia e Italia, crearon recientemente ministerios para el clima o la transición verde, para realizar una mejor coordinación de las políticas.

La coordinación vertical entre las administraciones centrales y subnacionales también constituye un reto. La responsabilidad de implementar las políticas con relevancia para la acción climática se ha transferido a las administraciones subnacionales en varias esferas. Las administraciones locales son responsables de la gestión de los riesgos de catástrofes y del ordenamiento territorial urbano. Las administraciones regionales son responsables de la designación del uso de la tierra y de la gestión forestal. Sin embargo, la capacidad de las administraciones subnacionales para aplicar las políticas es reducida, en parte por la falta de un régimen de función pública funcional y porque la capacidad fiscal subnacional es insuficiente, tal como se comenta en el *Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023* (OECD, 2023^[5]). En consecuencia, la administración central suele intervenir durante períodos de crisis o en casos de emergencia, declarando el estado de emergencia, con dotaciones presupuestarias asociadas, y la constitución de comités ministeriales al margen de los marcos prestablecidos. Existe una necesidad clara de mejorar los mecanismos de coordinación vertical y promover la aplicación coordinada de los planes y las políticas acordados, además de dar seguimiento y exigir el cumplimiento de las disposiciones legisladas de manera efectiva.

A pesar de sus planes, políticas y compromisos internacionales, Perú carece de una vía consensuada y transparente para alcanzar sus objetivos climáticos a medio y largo plazo. Muchos países de la OCDE, como el Reino Unido, Dinamarca, Francia, Alemania, México, Nueva Zelanda y Suecia tienen objetivos sobre emisiones a cinco años que se revisan periódicamente. Estos objetivos establecen expectativas claras para las partes interesadas y sirven como referencia para el desarrollo y seguimiento de las políticas climáticas. Algunos países, como el Reino Unido, Dinamarca y los Países Bajos, tienen órganos consultivos independientes que proponen objetivos a cinco años en materia de emisiones y dan seguimiento a su consecución, así como a la coherencia de los planes y las políticas con los objetivos. El Plan Nacional de Descarbonización de Costa Rica influyó de manera fundamental en la alineación de las finanzas públicas de este país con su estrategia climática mediante la fijación de objetivos sectoriales específicos. En parte, esto fue posible gracias a la adopción del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica de las Naciones Unidas.

Perú podría hacer más por facilitar a las entidades gubernamentales y al público acceso a información sobre el clima. Aunque se han registrado avances en esferas importantes, como el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero INFOCARBONO y la plataforma nacional de deforestación y uso de la tierra GEOBOSQUES –creados para cumplir las obligaciones que establece el Acuerdo de París–, se podrían intensificar las acciones encaminadas a mejorar la capacidad de seguimiento, recabar información en la que fundamentar la aplicación de la política ambiental de las entidades y el cumplimiento de la ley, además de mejorar la rendición de cuentas públicas y el conocimiento de la política climática. Entre otras cosas, se podría reforzar el sistema nacional de monitoreo, reporte y verificación de los datos climáticos, en particular en esferas fundamentales como son la deforestación, la reducción de las emisiones y la adaptación. Un próximo paso en ese sentido serían las plataformas digitales y los sistemas públicos interoperables. La elaboración de un informe anual, en una publicación emblemática accesible, como suele hacerse en los países de la Unión Europea, mejoraría la transparencia y la rendición de cuentas públicas. Entre otras esferas de mejora están los planes de riesgos para la gestión de riesgos de desastres, la supervisión y la

trazabilidad en los sectores minero y agrícola, así como el control de la calidad del aire y del agua (OECD/ECLAC, 2017^[3]; World Bank, 2022^[4]), junto con el seguimiento y la orientación de los recursos económicos destinados a la acción climática.

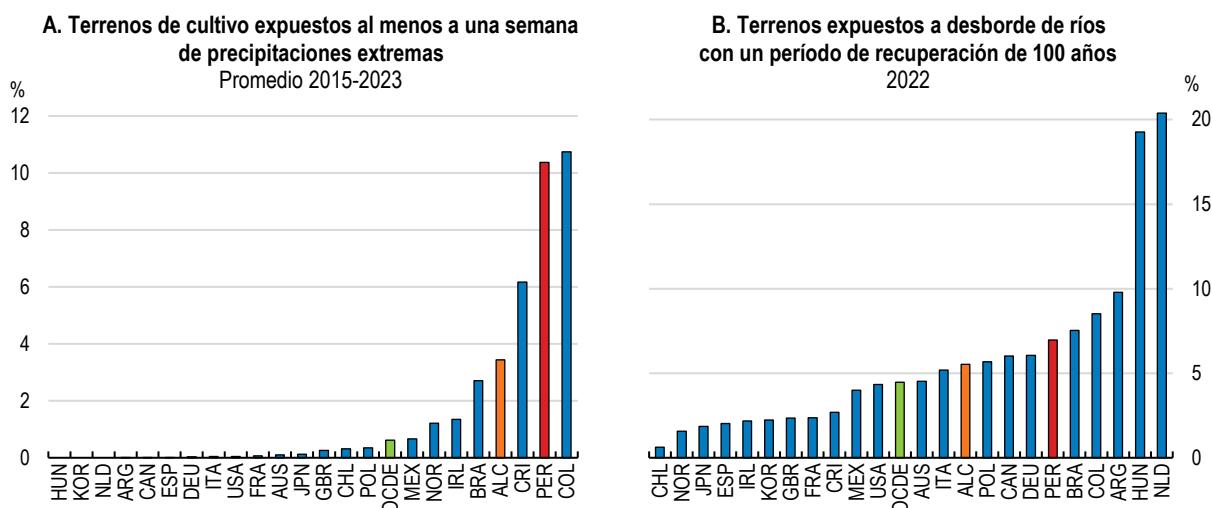
4.3. Adaptarse al cambio climático

4.3.1. Reducir las vulnerabilidades y mejorar la capacidad de adaptación

Perú se encuentra más expuesto a los peligros naturales y es más vulnerable que muchos otros países, debido a la elevada frecuencia con la que se registran determinados peligros y también a la concentración espacial de la población y la actividad económica en zonas de alto riesgo (World Bank, 2022^[4]). Como consecuencia del cambio climático, la frecuencia de las inundaciones, los deslizamientos de tierra y las sequías irá en aumento. Por ejemplo, una subida de la temperatura de 1,5°C provocará un incremento del 400% en la población afectada por las inundaciones (IPCC, 2022^[6]), que ya es superior a la de muchos países de la OCDE (Gráfico 4.1). Las inundaciones y los deslizamientos de tierra provocados por las lluvias extremas suelen ocasionar el bloqueo de las carreteras del país, o la destrucción de puentes, y las alternativas para desviar el tráfico son escasas. Al mismo tiempo, Perú es vulnerable a un aumento gradual de las temperaturas, pues ya ha perdido un 56% de sus glaciares en los seis últimos decenios (INAIGEM, 2023^[7]). Incluso en un escenario de bajas emisiones, Perú perderá el 50% de la superficie glaciar que le queda; en un escenario de altas emisiones, dicha superficie desaparecerá prácticamente por completo (Schauwecker et al., 2017^[8]).

Los fenómenos meteorológicos extremos ya están alterando la economía de Perú y se prevé que su frecuencia e intensidad aumenten debido al cambio climático (Cai et al., 2021^[9]). Por ejemplo, si el fenómeno del Niño Costero que genera cambios cíclicos en la temperatura del Océano Pacífico meridional tiene una intensidad entre fuerte y extrema, la producción pesquera caerá un 70% y la agrícola, un 11%, además de producirse daños en las infraestructuras y el stock de capital por las inundaciones provocadas por las fuertes lluvias (IMF, 2024^[10]). Según estima el FMI, la economía de Perú ya está experimentando una pérdida de su producción potencial próxima al 4%, por el efecto acumulado de fenómenos climáticos de los que no se recupera plenamente. Se prevé que estas pérdidas acumuladas aumenten en torno a un 16% para 2050, incluso en el escenario de menor intensidad. Las pérdidas pueden aumentar hasta el 23% en el escenario más adverso (IMF, 2024^[10]). Si esto se traduce en tasas de crecimiento anuales, se reduciría aún más el ya escaso crecimiento del PIB, entre 0,5 y 0,7 puntos porcentuales al año, sin contar el costo de la reconstrucción y otros pasivos presupuestarios contingentes, tales como la asistencia en caso de emergencia.

Gráfico 4.1. Perú presenta un riesgo elevado de inundaciones



Nota: ALC se refiere a un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

Fuente: Indicadores de la OCDE de exposición a precipitaciones extremas y desbordamiento de los ríos.

StatLink <https://stat.link/jr28h4>

Estos elevados niveles de posibles pérdidas exigen inversiones en la adaptación al cambio climático. Esta necesidad es reconocida por las autoridades, que se han fijado el objetivo de reducir un 30% los daños, las pérdidas y las alteraciones provocadas por los riesgos vinculados al cambio climático. Sin embargo, el financiamiento actual destinado a la adaptación sigue sin ser suficiente. El Plan Nacional de Adaptación (NAP) estima que se necesita un gasto anual próximo al 0,7% del PIB (Recuadro 4.2), aunque el gasto realizado entre 2014 y 2020 asciende a tan solo un 0,2% del PIB al año y, con el tiempo, ha ido disminuyendo. Un paquete de inversión que armonice el gasto en adaptación con el NAP podría mitigar entre la mitad y dos tercios de las pérdidas de la producción potencial ocasionadas por el cambio climático (IMF, 2024^[10]). Estas inversiones deberían realizarse de manera continua y enfocarse en la capacidad de adaptación. Para ello, también es necesario un financiamiento adecuado, tal como se comenta de forma más detallada más adelante en este Capítulo. Invertir en adaptación podría mejorar las finanzas públicas de cara al futuro, gracias a un mayor crecimiento y a la reducción de los costos de reconstrucción tras las catástrofes. Por ejemplo, el Gobierno destinó casi un 3% del PIB a labores de reconstrucción después del intenso fenómeno del Niño en 2017, aunque la eficiencia y eficacia del gasto fueron escasas y se extendieron las acusaciones de corrupción, lo que derivó en la disolución del organismo encargado de la reconstrucción en 2023.

Recuadro 4.2. Plan Nacional de Adaptación de Perú

Tras reconocer la enorme vulnerabilidad de Perú ante el cambio climático, en 2021, el Gobierno presentó su Plan Nacional de Adaptación (NAP), con un horizonte temporal hasta 2030. Este plan se centra en cinco áreas temáticas –bosques, agricultura, pesca y acuicultura, agua y salud– e incluye los tres objetivos horizontales de equidad social a través de perspectivas de género, interculturales e intergeneracionales; un enfoque participativo para la formulación y aplicación del NAP; y sostenibilidad financiera. De las 92 medidas de adaptación que incluye el plan, 51 presentan estimaciones de costos que ascienden en total a 17.000 millones USD, un 75% de las cuales se refieren a los bosques, un 17% a la agricultura y el resto al agua, la salud, y la pesca y la acuicultura. Este plan se acompaña de un marco de seguimiento y evaluación, el Plan Nacional de Monitoreo y Evaluación de las Medidas de Adaptación al Cambio Climático.

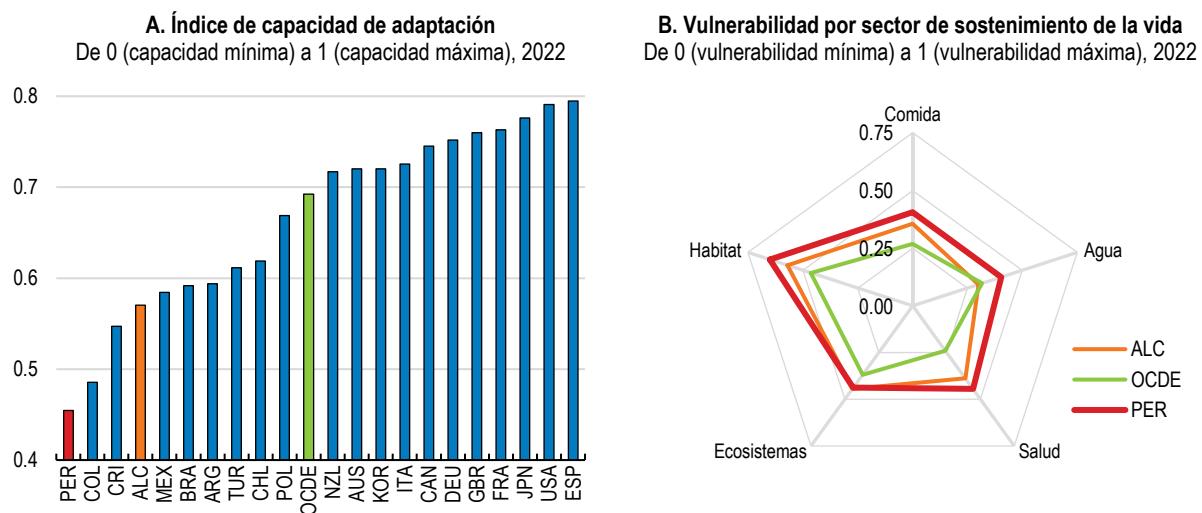
Fuente: Ministerio del Ambiente (2021) Resolución Ministerial N. 096-2021-MINAM, *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Perú: un insumo para la actualización de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático*

La capacidad de adaptación con la que cuenta actualmente Perú es escasa (Gráfico 4.2, Panel A). Esto pone de manifiesto especialmente vulnerabilidades en materia de seguridad del agua, hábitat humano y el sector de la salud (Gráfico 4.2, Panel B) debido a las deficiencias de larga data en la oferta de vivienda, transporte, infraestructura para agua y aguas residuales, y un sistema de salud desbordado, todos ellos obstáculos ya identificados en la anterior publicación *Estudios Económicos de la OCDE: Perú* (OECD, 2023^[5]). Además, la distribución de agua dulce es muy desigual en todo el país (OECD, 2021^[11]) y los hogares con bajos ingresos están expuestos de manera más general a las catástrofes naturales y el cambio climático (World Bank, 2023^[12]), lo cual aumenta las preocupaciones en relación con la distribución. En conjunto, estos factores implican que invertir en infraestructura resiliente y mejorar la gestión del agua constituyen medidas con resultados garantizados y ventajosas para todas las partes, que además son rentables a corto plazo y presentan sinergias con objetivos más amplios en materia de política económica y social (OECD, 2025^[13]).

Una cuestión transversal es la mejora y agilización de la ejecución de medidas de adaptación ya decididas. El Plan Nacional de Monitorización y Evaluación de las Medidas de Adaptación al Cambio Climático, que da seguimiento a las medidas de adaptación de cara a 2030 decididas en 2021, ni siquiera se encuentra operativo, ni tampoco se ha fijado un plazo para su puesta en funcionamiento. Por ello, no es posible medir el progreso ni tampoco determinar oportunamente si la ejecución transcurre o no conforme a lo previsto. Garantizar una ejecución oportuna y efectiva resulta especialmente esencial al nivel de las administraciones locales, porque muchas medidas de adaptación son propios del lugar. Pese a que las regiones peruanas han adoptado estrategias regionales en materia de cambio climático, la reducida capacidad humana y fiscal suele limitar la capacidad local administrativa. La administración nacional debería reforzar la asistencia técnica y las ayudas económicas para las administraciones locales, para aplicar medidas que contribuyan al cumplimiento del Plan Nacional de Adaptación, en particular identificando, diseñando y gestionando proyectos de adaptación. Los régimenes de cofinanciamiento entre las administraciones nacionales y subnacionales podrían fomentar una planificación proactiva y garantizar que las medidas de resiliencia

local estén alineadas con las prioridades nacionales, mientras se mejora la eficiencia del gasto público y se promueve la disciplina fiscal.

Gráfico 4.2. La capacidad para adaptarse al cambio climático es escasa



Nota: El ND-GAIN Country Index utiliza datos de 45 indicadores para clasificar anualmente más de 180 países por su nivel de vulnerabilidad y su preparación para aplicar adecuadamente soluciones de adaptación a riesgos agravados por el cambio climático, como la superpoblación, la inseguridad alimentaria, la infraestructura inadecuada y los conflictos civiles. El índice de capacidad de adaptación invierte el indicador de capacidad de adaptación ND-GAIN, de manera que cuanto mayores son los valores, mayor es la capacidad. ALC se refiere a un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

Fuente: Notre Dame Global Adaptation Initiative Country Index (ND-GAIN), 2025, Universidad de Notre Dame.

StatLink <https://stat.link/soeavg>

Tabla 4.1. Recomendaciones anteriores de la OCDE para adaptarse al cambio climático

Recomendación de la edición anterior	Medida adoptada desde la última edición (sep. 2023)
Incorporar los riesgos relacionados con el clima y los peligros naturales en las pruebas de estrés y el seguimiento de la estabilidad financiera.	Las pruebas de estrés climático evalúan el impacto del riesgo climático en los perfiles de riesgo crediticio de las instituciones financieras.
Integrar la evaluación del impacto fiscal del cambio climático en las proyecciones plurianuales.	Desde 2022, el Marco Macroeconómico Multianual examina los riesgos económicos y fiscales de los fenómenos meteorológicos extremos, pero no realiza una evaluación integral del impacto.

4.3.2. Reforzar las respuestas a las catástrofes naturales

Perú cuenta con una Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a largo plazo, al 2050, y también con un plan nacional en la materia a más corto plazo, al 2030, con un calendario similar al del Plan Nacional de Adaptación. Pese a que se han desplegado esfuerzos para armonizar estas dos políticas, existe un claro margen de mejora para seguir generando sinergias, evitar redundancias y aprovechar las oportunidades. En concreto, al igual que ocurre en otras esferas de política, es esencial reforzar las capacidades de las administraciones locales y mejorar su estructura de incentivos para que estén en línea con las prioridades nacionales (OECD, 2020^[14]). Esto ayudará a avanzar en la aplicación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que hasta la fecha se ha traducido principalmente en políticas y planes, y en menor medida en instrumentos prácticos que las autoridades podrían usar en caso de catástrofe (World Bank, 2021^[15]). Con todo, recientemente se han publicado algunos manuales de preparación ante riesgos y se están reforzando los mecanismos de financiamiento. Para mejorar su marco de gestión del riesgo de desastres, Perú podría aprovechar en mayor medida su participación en iniciativas internacionales como el Escudo Mundial contra los Riesgos Climáticos.

Experiencias con desastres registradas en el pasado, como el terremoto de 2007 y el Niño Costero de 2017, han hecho patentes las deficiencias en la gestión y la gobernanza en caso de desastres. En respuesta a la experiencia

pasada, desde 2020 (año en el que se firmó un contrato intergubernamental con el Reino Unido), se ha planeado la introducción de un sistema nacional de alerta temprana sobre condiciones meteorológicas extremas. Sin embargo, su ejecución ha experimentado retrasos considerables, por lo que debería acelerarse, además de integrarse con el sistema nacional de alerta temprana de terremotos y con las políticas de adaptación al cambio climático, cuando sea posible. De haberse puesto en funcionamiento ya un sistema de alerta temprana, podría haber preventido los daños ocasionados por el ciclón tropical de 2023, el fenómeno del Niño de 2023/2024 y las lluvias de 2025.

El alto nivel de informalidad dificulta la generación de resiliencia ante el cambio climático y la respuesta a los desastres. La informalidad de la vivienda complica el ordenamiento urbano, la aplicación de los códigos de edificación, los incentivos tributarios para crear un parque de viviendas resilientes al clima y la ampliación de la cobertura de los seguros. Además, la informalidad laboral y de la actividad empresarial reduce la productividad y dificulta la disposición de una red de seguridad social para las poblaciones vulnerables. Tal como ha demostrado la pandemia de COVID-19, esto restringe principalmente la capacidad del Gobierno para responder de forma matizada ante las catástrofes, lo que obstaculiza el suministro de ayudas específicas. Aunque se prevé que el desarrollo del registro social que está en curso comporte ciertas mejoras, seguir abordando los factores que determinan la informalidad que está estructuralmente elevada en Perú (Capítulos 1, 2 y 3) mejorará la capacidad de adaptación y la resiliencia del país al cambio climático.

La cobertura de los seguros contra catástrofes es baja. La penetración de los seguros distintos del seguro de vida es del 0,8%, una cifra considerablemente inferior al promedio de la OCDE, que es del 5,1%, o al de países de esta región, como Chile (1,7%). Solo un 8% de las propiedades privadas están aseguradas contra desastres naturales y muchas pólizas de seguro excluyen de manera explícita los riesgos de inundación. En el caso de las propiedades públicas, en teoría el seguro es obligatorio por ley, pero en la práctica, la contratación de esta cobertura depende de que haya fondos disponibles. Además, la administración de bienes públicos está fragmentada y cada entidad asegura de manera individual los activos propios que tiene bajo su gestión, lo que impide conseguir economías de escala. Crear un registro nacional de activos públicos permitiría al sector público lograr esas economías de escala, o bien aprovechando su poder de negociación para contratar seguros colectivos (IMF, 2024^[10]) o bien como base para que sea el propio Gobierno el que asegure sus activos, como mínimo al nivel de la administración nacional, lo que podría ser más rentable.

Las autoridades podrían promover el desarrollo de un mercado privado de seguros contra catástrofes sensibilizando sobre los riesgos físicos relacionados con el clima, ayudando a segmentos vulnerables a acceder a los seguros y aumentando la disponibilidad de seguros asequibles por medio de la regulación (OECD, 2022^[16]). La escasa cobertura de los seguros contra catástrofes naturales (entre otras las inundaciones) podría ser un reflejo de la creencia de que el Gobierno se encargará de las compensaciones en el caso de que se produzcan fenómenos catastróficos, lo cual genera un riesgo moral y también incertidumbres presupuestarias (Maes et al., 2022^[17]). Además, aunque en principio hay información disponible sobre factores de riesgo, rara vez se tiene en cuenta, sobre todo en el caso de la construcción informal, que suele producirse en zonas de alto riesgo que los constructores de vivienda formales evitan. Para ello se necesita mejorar la aplicación de los códigos de edificación y de las regulaciones del uso de suelo que prohíben construir en zonas de alto riesgo. Al mismo tiempo, el hecho de que de los precios de los contratos de seguro se determinen en función del riesgo podría reforzar la trascendencia de la información sobre riesgos, por lo que aumentaría las probabilidades de que se tuviese en cuenta. Muchos países de la OCDE exigen seguros privados integrales contra las inundaciones, o bien obligando a los inquilinos y propietarios de viviendas a contratarlos o bien estableciendo en la regulación que deben incluirse ese tipo de seguros en los paquetes tipo de seguros de vivienda, como es el caso de Francia. Pese a que actualmente podría no ser viable imponer por ley la universalidad de los seguros contra inundaciones en Perú, debido a la elevada informalidad en la tenencia de propiedades y a la falta de capacidad para aplicar la normativa, sí se podría exigir en las contrataciones de nuevas hipotecas, como ocurre en Bélgica. Se podrían ofrecer subsidios específicos a los hogares con los ingresos más bajos, por ejemplo, a través de los actuales programas de ayuda para la contratación de hipotecas en la compra de vivienda sostenible. En algunos países, como Sudáfrica, hay empresas privadas que ofrecen seguros de vivienda para asentamientos informales, basados en características contractuales sencillas, como el pago de indemnizaciones de un importe fijo.

4.3.3. Adaptar la infraestructura al clima

La planificación del uso de la tierra y la infraestructura suelen ser insuficientes o ineficaces, y no suelen aplicarse los códigos de edificación existentes. La mayor parte del parque de vivienda se ha construido de manera informal y muchas casas de familias con bajos ingresos se encuentran en zonas de alto riesgo, como son las colinas y el cauce de los ríos. La mala calidad de la construcción y la edificación en lugares inadecuados no se limitan a los hogares de bajos ingresos. Por ejemplo, durante las inundaciones provocadas por el Niño Costero de 2017, se derrumbaron 61 instalaciones sanitarias, lo que afectó a la capacidad de los servicios de salud para responder a la catástrofe (Chávez Cresta, Burbano and Villalobos, 2018^[18]). En 2017, solo un 4% del conjunto de las municipalidades contaba con planes locales de desarrollo que integraban consideraciones en materia de gestión del riesgo de desastres (World Bank, 2021^[15]). Un impedimento básico parece ser la falta de información sobre riesgos para la planificación urbana y territorial (OECD, 2020^[14]). Un estudio de 2019 concluyó que solo 7 de las 30 ciudades más importantes de Perú habían actualizado la totalidad de los instrumentos de planificación urbana conforme a las prescripciones de la normativa nacional, mientras que 5 ciudades, incluida Lima, carecían de ellos (World Bank, 2021^[15]).

Mejorar las políticas de planificación territorial y uso de la tierra podría ayudar a reducir las asimetrías en cuanto a información y contribuir a que las compañías aseguradoras tuvieran en cuenta el riesgo en la determinación de sus precios y ofreciesen productos adecuados (IMF, 2024^[19]). Se podría mejorar el cumplimiento del código de edificación, que actualmente se basa en un sistema de licencias municipales que adolece de una elevada evasión, pasando a un sistema de inspecciones de edificios basado en el riesgo (World Bank Group, 2015^[20]). La Ley de Desarrollo Urbano Sostenible de 2021 exige que se integre plenamente la consideración del riesgo de catástrofes y del riesgo climático en la planificación urbana, aunque para su aplicación se necesitaría un marco institucional y regulatorio claro en la materia, la creación de leyes o políticas multisectoriales sobre organización territorial y una aclaración de las funciones desempeñadas por los diferentes ministerios (World Bank, 2021^[21]). Además, la modernización y actualización del catastro (véase a continuación y en el Capítulo 1) ayudaría a las administraciones locales con la gestión de sus instrumentos de planificación y también contribuiría al avance en la titulación de tierras. Perú podría aprovechar en mayor medida su experiencia en la potenciación de la resiliencia de sus infraestructuras en caso de terremotos para promover también la resiliencia ante el cambio climático.

Las carreteras de Perú suelen verse afectadas por las lluvias extremas. Esto afecta también a las vías principales que conectan las ciudades más importantes y las regiones de producción agrícola con la capital, como es el caso de la Ruta Panamericana que discurre a lo largo de la costa y la Carretera Central entre Lima y los Andes. Debido a la falta de redundancia –no existen carreteras secundarias paralelas–, las vías se bloquean durante algunas semanas cada año debido a inundaciones de agua repentina, deslizamientos de tierra o derrumbes de puentes. La adaptación de las carreteras para casos de inundaciones, sobre todo en puntos vulnerables como los puentes, y la agilización de los planes existentes para crear una vía alternativa en paralelo a la Carretera Central constituirían una estrategia rentable, ya que las interrupciones en el transporte tienen un costo elevado (Hallegatte, Rentschler and Rozenberg, 2019^[22]). Es importante incorporar ya la resiliencia a las catástrofes y otras alteraciones en la planificación actual de las infraestructuras, entre otras cosas el mantenimiento y la mejora de la infraestructura existente, además de realizar provisiones presupuestales suficientes.

La adaptación de la infraestructura al clima requiere la participación del sector privado. A través de asociaciones público-privadas (APP) y otros mecanismos, el sector privado ya desempeña un papel importante en el desarrollo de la infraestructura de transporte, tal como señala la publicación *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023* (OECD, 2023^[5]). En 2022, se actualizaron el Plan Nacional de Infraestructura y la legislación sobre APP para incluir criterios sobre sostenibilidad –financiera, social, ambiental e institucional– en la priorización y administración de los proyectos. Se podrían intensificar las medidas encaminadas a incluir el riesgo ambiental y climático en la planificación de las infraestructuras y la evaluación de los proyectos, en particular el sistema de valoración de las inversiones públicas. Para ello, se podría incorporar el riesgo de cambio climático en la evaluación de costos y beneficios a lo largo de la vida útil de los proyectos de infraestructura, como en Japón, Reino Unido y Estados Unidos o monetizando los posibles beneficios de un proyecto en cuanto a promoción de la adaptación y la resiliencia al cambio climático, como en Nueva Zelanda (OECD, 2024^[23]). De la misma manera, Perú tiene que armonizar la planificación de las infraestructuras con la planificación territorial y el uso de la tierra (como hacen, por ejemplo, Brasil y Costa Rica).

Asimismo, en las concesiones de infraestructura, deberían distribuirse de manera adecuada las responsabilidades relacionadas con los riesgos climáticos, ya que comportan amplios pasivos contingentes (Capítulo 1). De esta manera, se consigue un nivel adecuado de reparto del riesgo, adaptado a la recomendación de la OCDE de que el Gobierno no debería asumir en ninguna circunstancia, salvo que se especifique en el contrato, la responsabilidad por cuestiones delegadas en un socio privado, lo cual engloba un gran número de riesgos climáticos. Por ejemplo, Perú podría seguir el ejemplo de Colombia e incluir cláusulas sobre resiliencia y sostenibilidad directamente en los contratos de APP relativos a concesiones de carreteras. En España, Colombia y Costa Rica, deben integrarse medidas de adaptación en el diseño de proyectos de APP de infraestructuras y, en Suecia, Noruega y Chile, las concesionarias pagan sanciones económicas por interrupciones en el servicio de infraestructuras críticas que estén relacionadas con el clima, lo que contribuye a que las empresas interioricen las ventajas que supone invertir en infraestructura resiliente.

4.3.4. Mejorar la seguridad del agua

La costa peruana es sumamente vulnerable al estrés hídrico estructural, una circunstancia que se verá agravada por el cambio climático. En la costa del Pacífico de este país vive un 60% de la población y se concentra casi un 80% del PIB. Sin embargo, esta zona alberga menos de un 2% de toda el agua dulce y un 1% de las aguas subterráneas. Entre el 97% y el 99% de los recursos hídricos restantes se encuentran en la cuenca del Amazonas (OECD, 2021^[11]). Al mismo tiempo, la mayoría de la agricultura a gran escala, orientada a la exportación, se sitúa en la costa desértica, gracias a canales de riego construidos en los últimos años. La escasez de agua disponible no deja margen de maniobra alguno en períodos de sequía y el deshielo gradual de los glaciares de Perú, debido al cambio climático, disminuirá además el agua disponible en la región costera (OECD, 2021^[11]; IFC, 2023^[24]). En la actualidad, la escasez de agua ya se está notando. Por ejemplo, a finales de 2024, una sequía en la región de Piura obligó a las autoridades a racionar el agua destinada al consumo humano, lo que incidió en la cosecha de productos frescos hortofrutícolas de 2024 (entre ellos uvas, espárragos, aguacates y arándanos), así como en la preparación de la temporada de cultivo de 2025.

Reforzar el sistema de fijación de los precios del agua mejoraría los incentivos para hacer un uso eficiente de esta (OECD/ECLAC, 2017^[3]; OECD, 2021^[11]). Aunque hay que reconocer que Perú ha introducido en los últimos años cargos por agua dulce, agua subterránea y aguas residuales, las tarifas suelen ser demasiado bajas para crear incentivos adecuados y recaudar recursos suficientes para invertir en infraestructuras hídricas. Los regímenes de precios deberían incluir de manera sistemática el precio que conlleva extraer las aguas subterráneas (que en la actualidad no se tiene en cuenta al fijar los precios en la mayoría de los casos y ni siquiera se le da seguimiento, en particular en el caso del uso agrícola). Esto generaría incentivos para la conservación del agua y reduciría la actual sobreexplotación, tal como ha recomendado anteriormente la OCDE (OECD, 2021^[11]). Además, Perú debería eliminar los subsidios que ocasionen daños al medioambiente al contrarrestar incentivos de conservación del agua, por ejemplo, la actual tarifa eléctrica reducida por bombeo de aguas subterráneas. Habida cuenta de que subir las tarifas del agua podría tener un efecto regresivo (al afectar en especial a los hogares con bajos ingresos que actualmente dependen de la extracción de agua fuera de la red), para prevenir impactos sociales no deseados se podrían emplear subsidios fijos específicos.

Las instalaciones de almacenamiento de agua multipropósito vinculadas a redes de tuberías y riego podrían atenuar el aumento de las fluctuaciones en la variabilidad de las lluvias interanuales (World Bank, 2022^[4]). El almacenamiento de agua incluye soluciones basadas en la naturaleza, como la protección de las cuencas y los lagos andinos, así como soluciones fabricadas por el hombre como los depósitos de agua. Por ejemplo, tal como se comenta más adelante, los actuales proyectos hidroenergéticos planificados se centran en pequeños embalses, que son más resilientes al cambio climático, por su carácter descentralizado, requieren menos terreno y podrían reutilizarse como depósitos de agua y energía. Para aumentar la resiliencia al cambio climático, es preciso optimizar los flujos de agua e invertir en reducir su consumo, mediante variedades de cultivo que hagan un uso eficiente de los recursos hídricos y métodos de riego inteligentes (véase a continuación).

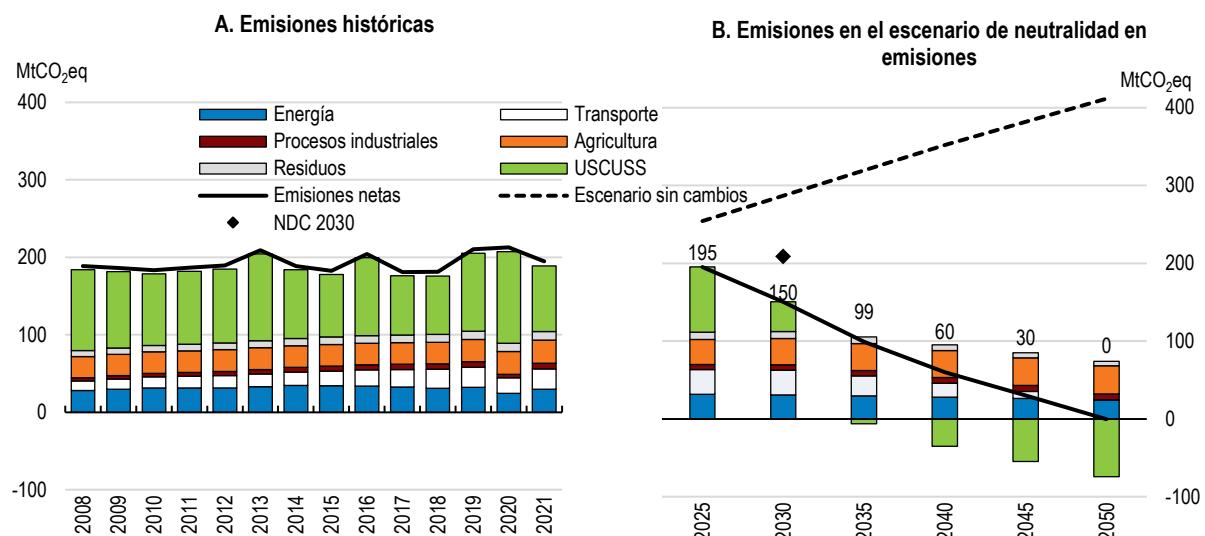
4.4. Acelerar el avance de Perú hacia la neutralidad climática

A través de sus compromisos nacionales e internacionales, Perú trata de reducir sus emisiones para contribuir a las iniciativas internacionales encaminadas a reducir la gravedad global del cambio climático. Si se hace correctamente,

mitigar el cambio climático puede aportar importantes beneficios añadidos que, en algunas áreas, podrían mejorar la resiliencia, entre ellos los servicios ambientales y la regulación climática a partir de la preservación de sus bosques y la biodiversidad de estos, así como una mejor seguridad energética gracias a un sistema energético diversificado basado en diferentes fuentes de energía renovable. En un país en desarrollo como Perú, la transición verde brinda aún más oportunidades de inversión, potenciación de la innovación, adopción de tecnologías modernas y mejora de la eficiencia, todos ellos factores que, en última instancia, sostienen la productividad y el crecimiento económicos. Sin embargo, todo esto exige esfuerzos considerables en materia de políticas para situar al país en la senda de la transición.

Perú presenta un escaso porcentaje de emisiones mundiales de GEI (0,3%), inferior a la proporción de la población mundial que representa (0,43%) y similar al porcentaje que le corresponde del PIB mundial (0,3%). Cerca de la mitad del total de emisiones netas procede del uso del suelo, el cambio de uso del suelo y la silvicultura (USCUSS). La energía (18%), el transporte (14%) y la agricultura (15%) son también sectores emisores importantes. El resto (9%) se debe a residuos y procesos industriales y al uso de productos. Las emisiones totales han sido mayoritariamente estables en la última década y media, pero aquellas que proceden de fuentes diferentes a USCUSS han aumentado un 30% desde 2008, en gran medida debido a la duplicación de las ocasionadas por el transporte y por aumentos considerables de los procesos energéticos e industriales (Gráfico 4.3, Panel A).

Gráfico 4.3. Para lograr la neutralidad climática para 2050, hay que reducir drásticamente las emisiones de GEI



Nota: "Energía" incluye las categorías de presentación de informes de UNFCCC "Industrias de la energía", "Industrias manufactureras y de la construcción (energía)" y "Energía – Otros".

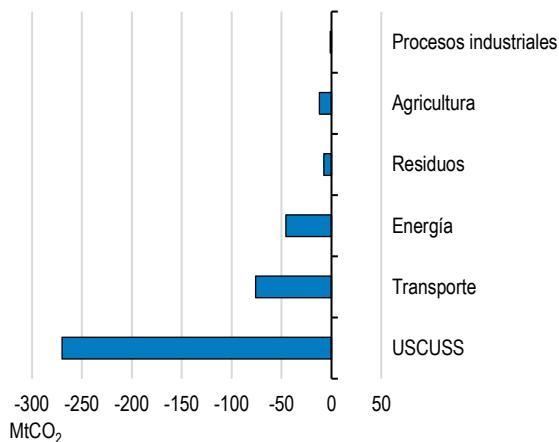
Fuente: Base de datos sobre medio ambiente de la OCDE; BID (2021), Costos y beneficios de la carbono-neutralidad en Perú: Un análisis robusto.

StatLink <https://stat.link/o7jcsf>

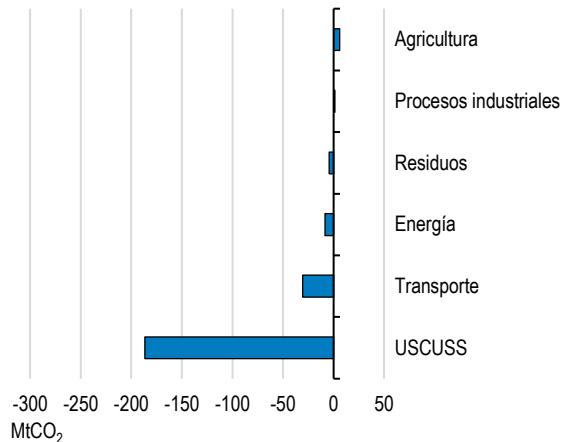
La referencia para el Gobierno y diversas organizaciones internacionales es un estudio de 2021 del Banco Interamericano de Desarrollo (World Bank, 2022^[4]; Gobierno del Perú, 2024^[25]). Dicha publicación incluye una evaluación robusta de posibles vías encaminadas a alcanzar la neutralidad climática en Perú que considera la incertidumbre en cuanto a costos de mitigación (por ejemplo, la incertidumbre sobre los beneficios y los costos de futuras tecnologías, incluidos los vehículos renovables y eléctricos) (BID, 2021^[26]). La mayor parte (95%) de las reducciones de emisiones de GEI previstas corresponden a tres de los cuatro sectores que más emiten actualmente: USCUSS, transporte y energía (Gráfico 4.3). En el escenario de neutralidad climática previsto para 2050 (Gráfico 4.3, Panel B), las emisiones negativas de USCUSS compensarán emisiones difíciles de eliminar de otras fuentes, en particular de la producción de energía y la agricultura, mientras el gas natural seguirá atenuando las fluctuaciones en la oferta y la demanda de energía. Por el contrario, las emisiones del transporte se habrán reducido a cero, para lo cual es necesario invertir el elevado crecimiento actual de las emisiones de este sector.

Gráfico 4.4. La mayoría de las reducciones de emisiones están relacionadas con el cambio del uso de la tierra, el transporte y la energía

A. Reducción de las emisiones de GEI por sector, en relación con el escenario sin cambios, 2050



B. Reducción de las emisiones de GEI por sector en 2050, en relación con 2021



Fuente: BID (2021), Costos y beneficios de la carbono-neutralidad en Perú: Un análisis robusto.

StatLink <https://stat.link/olsq7f>

En sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por sus siglas en inglés), presentadas en 2015 y actualizadas en 2020 a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), Perú se compromete a tratar de lograr la neutralidad en emisiones de carbono para 2050. De aquí a 2030, Perú se compromete a que las emisiones de GEI no superen las 209 MtCO₂eq o sean un 30% inferiores a las que se registrarían en un escenario sin cambios, en el que se siguiese actuando como hasta la fecha. Este nivel de emisiones es un 10% más alto que el promedio del último decenio (Gráfico 4.3) y debería poder alcanzarse con las políticas existentes (Climate Action Tracker, 2022^[27]). El objetivo de Perú, condicionado a recibir apoyo internacional, es recortar las emisiones de GEI un 40% con respecto al escenario sin cambios o 179 MtCO₂eq (que no se muestra en el gráfico).

Sin embargo, para alcanzar la neutralidad climática en 2050, se necesita un esfuerzo considerable en relación con el escenario sin cambios (Gráfico 4.3, Panel B), tanto a corto como a largo plazo. En dicho escenario, se prevé que las emisiones netas de Perú se dupliquen de aquí a 2050, sobre todo en el transporte (+150%), la energía (+110%) y USCUS (+60%). Para cumplir la trayectoria marcada hacia la neutralidad climática de cara a 2030, es necesario reducir significativamente las emisiones, más allá de los objetivos definidos en las NDC. Diseñar una estrategia de descarbonización rentable, inclusiva y aceptable públicamente exige una combinación equilibrada de políticas, que incluya instrumentos basados en el mercado, como la determinación del precio de las emisiones y normas y reglamentos en la materia, además de políticas complementarias (D'Arcangelo et al., 2022^[28]). Al mismo tiempo, una estrategia así, de base amplia, puede y debería abordar también la incertidumbre relacionada con los costos de atenuación.

Tabla 4.2. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre mitigación del cambio climático

Recomendación de la edición anterior	Medida adoptada desde la última edición (sep. 2023)
Actualizar y aprobar una estrategia de transición climática dotada de hitos y políticas concretas para alcanzar objetivos y emisiones netas cero.	En 2025 se ha actualizado la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático.
Acelerar los avances en la descarbonización de la economía mediante regulaciones más estrictas y señales de precios más coherentes, incluyendo un impuesto al carbono, mientras se apoya a los hogares vulnerables con transferencias monetarias focalizadas y temporales.	No se han adoptado medidas.
Incrementar y diversificar el uso de fuentes de energía renovables.	En 2024, se culminó la construcción de dos parques eólicos con una capacidad total instalada de 244 MW, pero sin ningún nuevo proyecto de energía solar. La actualización de la legislación energética en diciembre de 2024 eliminó las distorsiones que dejaban en situación de desventaja a las energías renovables.
Asignar derechos y concesiones forestales y desarrollar un registro de la propiedad de la tierra.	En 2024, se concedieron a 49 comunidades indígenas del Amazonas títulos de propiedad sobre tierras que abarcaban 500.000 hectáreas de bosque.
Aumentar los recursos dedicados a actividades de conservación, reforestación, forestación y aplicación de la ley contra la deforestación.	No se han adoptado medidas.

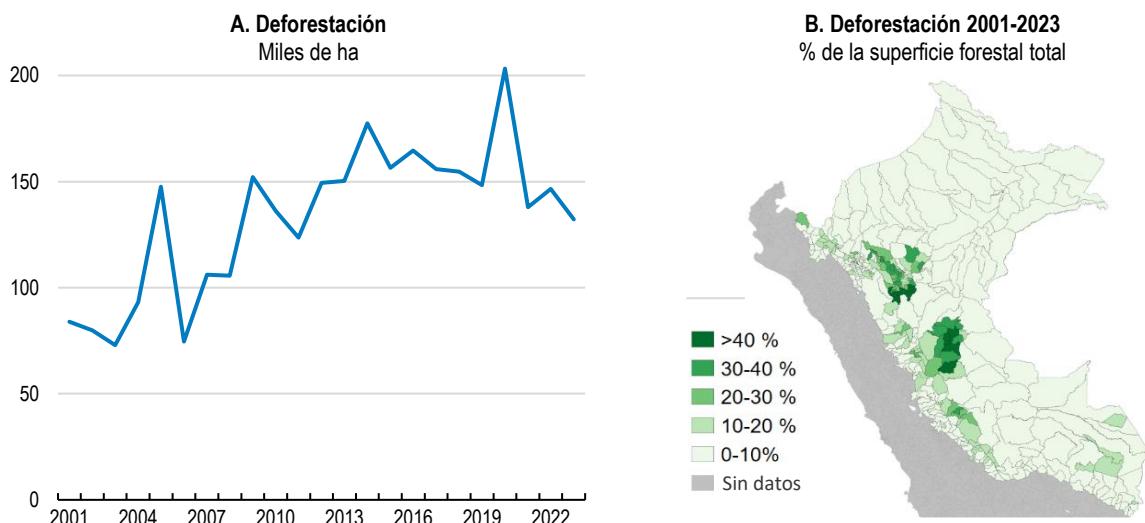
4.4.1. Combatir la deforestación

El uso del suelo, el cambio de uso del suelo y la silvicultura (USCUSS) no solo constituyen actualmente la fuente más importante de emisiones de GEI (cerca de un 50%), sino que además se prevé que de aquí a 2050, un 70% del recorte de emisiones necesario deberá producirse en este sector (Gráfico 4.3yGráfico 4.4). Algo más de la mitad (53%) del territorio de Perú es selva amazónica, el segundo mayor ecosistema de Sudamérica, superado solo por Brasil, y uno de los más vitales y biodiversos del mundo. Para reducir las emisiones, es necesario acabar con la deforestación de la región amazónica y convertirla en un sumidero de carbono con emisiones negativas, por medio de la reforestación y de una gestión forestal sostenible. Esto ayudaría a equilibrar las emisiones que son difíciles de eliminar de otros sectores y permitiría alcanzar la neutralidad climática. En otros países, como Chile, que lleva ya un tiempo liderando las prácticas forestales sostenibles, las emisiones procedentes de USCUSS han sido negativas en la mayoría de los ejercicios (OECD, 2025^[29]).

La deforestación de la región amazónica de Perú sigue siendo elevada (Gráfico 4.5, Panel A), impulsada por la ampliación de la frontera agrícola, la apropiación de tierras, la construcción de carreteras, y la tala y la minería informales e ilegales. En 2020, primer año de la pandemia de COVID-19, la deforestación marcó un nuevo máximo. Entre 2001 y 2023, la pérdida total de superficie forestal alcanzó los 34.000 km², ligeramente superior al tamaño de Bélgica. El análisis realizado para este *Estudio* indica que la deforestación se concentra principalmente en tres zonas geográficas (Gráfico 4.5, Panel B y Recuadro 4.3): en las zonas altas del norte de la selva tropical, en regiones como San Martín y Huánuco, donde la selva se transforma en pequeñas parcelas para la producción agrícola; en la región central de Ucayali, una de las principales regiones de producción maderera, donde la deforestación suele vincularse a la tala ilegal (Office of the United States Trade Representative, 2016), así como al derribo selectivo de árboles para poder producir coca (CEPLAN, 2022^[30]); y en la región meridional de Madre de Dios, donde se vincula generalmente a la minería informal (Asner et al., 2013^[31]; Caballero Espejo et al., 2018^[32]). En torno a tres cuartas partes de la deforestación se produce en pequeñas parcelas de menos de cinco hectáreas, lo que indica que las actividades a escala reducida, artesanales e informales tienen una incidencia importante (véase también el Recuadro 4.3).

La actividad agropecuaria incide considerablemente en la deforestación, tal como revela el análisis del Recuadro 4.3. Las familias del entorno rural dedicadas a la agricultura a pequeña escala deforestan, en un intento por aumentar el terreno productivo, normalmente debido a prácticas agrícolas ineficaces o insostenibles en suelos con escasa calidad nutricional. Los principales cultivos comerciales legales de las zonas en las que se concentra la deforestación de manera principal, también en el caso de explotaciones más grandes, son el aceite de palma, el café y el cacao, que suelen exportarse, a menudo con la intervención de intermediarios. La producción ilegal de coca también suele registrarse en esas mismas zonas, debido a la enorme adaptación agrícola a este cultivo y a su carácter remoto.

Gráfico 4.5. La deforestación lleva más de una década en niveles altos



Fuente: Ministerio de Ambiente, Observatorio Geobosques, <https://geobosques.minam.gob.pe/>; y cálculos de la OCDE.

StatLink  <https://stat.link/f6egb5>

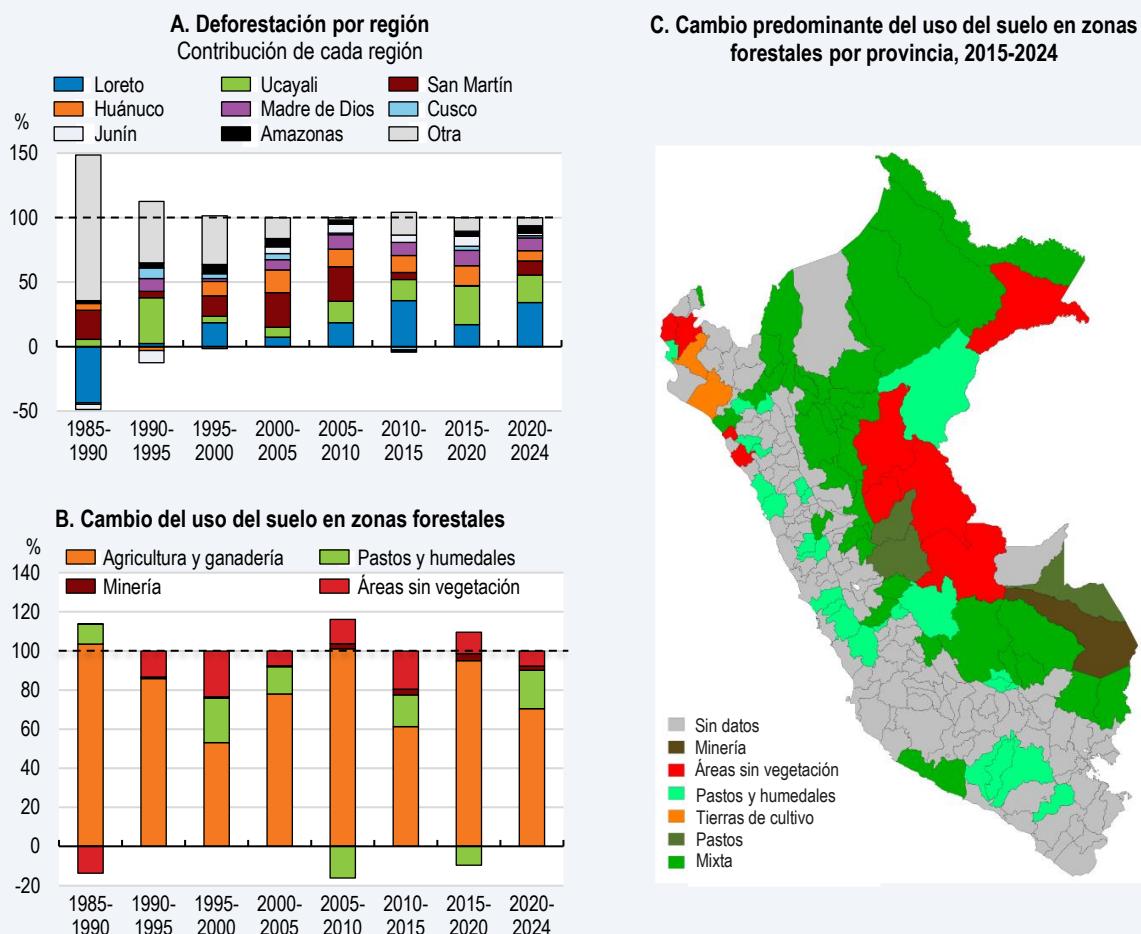
Recuadro 4.3. Distribución espacial de la deforestación y factores que la impulsan

Los análisis que se han llevado a cabo en relación con el presente Estudio utilizan datos reunidos por el proyecto MapBiomas (<https://peru.mapbiomas.org>), que clasifica el uso de la tierra y el cambio de uso de la tierra a partir de las imágenes del satélite Landsat, usando un algoritmo de aprendizaje automático basado en el motor de Google Earth. La ventaja que tiene esta fuente de datos (usando la última versión que data de junio de 2025) es que su cobertura temporal (1985-2024) y espacial (1.800 distritos peruanos de un total de 1.891) es superior a la de otras fuentes como GEOBOSQUES, que se limita a los 400 distritos que conforman la región amazónica de Perú y al período 2001-2023.

Sus principales hallazgos son:

- A largo plazo (40 años), cerca del 90% de la deforestación se concentra en las ocho regiones que constituyen la mayor parte de la región amazónica de Perú: Amazonas, Cuzco, Madre de Dios, San Martín, Loreto, Ucayali, Junín y Huánuco (Gráfico 4.6, Panel A). A lo largo del tiempo, se ha observado un giro, de la región amazónica central de San Martín a las regiones oriental y meridional de Madre de Dios Ucayali y Loreto.
- La mayor parte (cerca del 90%) del terreno deforestado se transforma en suelo destinado a la agricultura y la ganadería (Gráfico 4.6, Panel B), principalmente (en un 75%) a agricultura de uso mixto combinada con pastos para el ganado, (Gráfico 4.6, Panel C). Este hallazgo indicaría actividades agrícolas a pequeña escala. La deforestación cuyo fin exclusivo es el cultivo de cosechas y la creación de pastos para el ganado se produce en un reducido número de regiones, en particular en San Martín, donde cultivos como el arroz y el aceite de palma abarcan un porcentaje importante del terreno deforestado.
- Existe una fuerte concentración espacial de los usos a los que se destina el terreno deforestado. Pese a que la minería constituye únicamente cerca de un 2% de la conversión total de terrenos agrícolas durante el último decenio (Gráfico 4.6, Panel B), es un importante factor determinante de la deforestación en Madre de Dios (33%) y más relevante aún en algunas provincias de dichas regiones (Gráfico 4.6, Panel C).

Gráfico 4.6. Análisis más exhaustivo de la deforestación en Perú



Nota: En el Panel A y el Panel B, la deforestación se define como la pérdida neta de superficie forestal a lo largo de un lustro, que puede ser diferente de las estimaciones de pérdida anual de superficie forestal. En el Panel C, se muestra el principal cambio de uso de la tierra vinculado a la pérdida neta de superficie forestal por provincia a lo largo del decenio. Solo se muestran los distritos que han perdido, como mínimo, 1.000 hectáreas de superficie forestal a lo largo del decenio.

Fuente: MapBiomass, Versión 3.0 de la serie anual de uso de la tierra en Perú, visita del 13/06/2025 a través del enlace: <https://peru.mapbiomas.org/estadisticas>; y cálculos de la OCDE.

StatLink <https://stat.link/dx2szv>

Otros dos factores determinantes de la degradación y pérdida de superficie forestal que no se tienen en cuenta en los datos sobre uso de la tierra son la tala ilegal y la producción de coca. Usando fuentes de datos complementarias sobre la detección de producción de coca y las alertas sobre talas ilegales, se puede concluir que existe un vínculo importante entre estas actividades ilícitas y la deforestación.

Fuente: García Soto y Koelle (próximamente). *Deforestation in Peru: A spatial analysis*. Documento técnico de referencia.

Las inversiones para cambiar los patrones en el uso de la tierra son modestas, más bien se necesitan cambios institucionales efectivos en relación con la cesión y la aplicación de los derechos de propiedad, el ordenamiento jurídico y una transición hacia modos de producción basados en la naturaleza (BID, 2021^[26]). Muchos de estos temas ya se trataron en el *Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023* (OECD, 2023^[5]), aunque desde entonces, no ha habido grandes avances tangibles. Revertir la deforestación y aumentar la superficie forestal generaría una serie de beneficios colaterales de carácter ambiental además de la captura de carbono, entre otros la reducción de la erosión del suelo, de los riesgos de inundación y de la degradación de los ríos (IMF, 2023^[33]).

Fortalecer los mecanismos institucionales para mitigar la deforestación

La coordinación entre las diferentes entidades públicas encargadas de mitigar la deforestación, tanto de manera horizontal, entre los organismos nacionales, como a nivel vertical, entre autoridades nacionales y regionales, sigue constituyendo un desafío. El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) es la autoridad forestal nacional, a través de su organismo adscrito, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), mientras que el Ministerio del Ambiente (MINAM) se encarga de la política ambiental y supervisa las zonas protegidas y las adscritas a varios programas de conservación. La minería informal la regula el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), mientras que la aplicación de la ley la coordina el Ministerio del Interior. Además, en regiones con un elevado porcentaje de superficie forestal, entre ellas todas las regiones amazónicas, la administración y supervisión forestales se delegan en los gobiernos regionales. Una mejor coordinación, también a través de un plan integrado de gestión forestal elaborado conjuntamente por todas las entidades y que haga uso de todos los instrumentos de política disponibles, reforzaría la planificación forestal, la aplicación, la administración y la ejecución de las políticas, el intercambio de información y la coordinación de intervenciones puntuales. Hacer un seguimiento eficiente de la deforestación exige además una concentración en regiones en las que la deforestación es alta y la formulación de estrategias diferenciadas que aborden los principales factores determinantes de la deforestación en cada región (véase el Recuadro 4.3). Asimismo, para luchar contra la deforestación, también es necesario recabar la participación del sector privado, entre otras cosas mediante la integración de normas industriales sobre sostenibilidad y requisitos en materia de debida diligencia (CEPLAN, 2022^[30]).

Perú ya aprovecha la tecnología de la información para dar seguimiento a su superficie forestal, cartografiar la deforestación y emitir alertas tempranas. Desde 2017, la plataforma GEOBOSQUES ha facilitado información públicamente disponible derivada del análisis de imágenes por satélite de la superficie forestal y la variación anual de esta. Además, una parte no pública de la plataforma emite alertas tempranas en tiempo real sobre posibles actividades de deforestación en curso para las autoridades de parques nacionales y los organismos policiales. Sin embargo, existen muchas más posibilidades de mejorar esta información de alta frecuencia, recogida de manera centralizada, y aprovecharla como base de las intervenciones locales. La evidencia empírica de Brasil apunta a los efectos sumamente positivos que puede tener en la reducción de la deforestación la aplicación efectiva de la normativa ambiental, basándose en información de las alertas sobre deforestación obtenida vía satélite (Assunção, Gaudour and Rocha, 2023^[34]). Perú debería ampliar su sistema de seguimiento y alerta temprana basado en GEOBOSQUES, garantizando la emisión puntual de alertas y el seguimiento por parte de las autoridades policiales. Al mismo tiempo, para una mejor aplicación de la ley, es necesario invertir en capacidad policial local, en particular en regiones remotas de la región amazónica, garantizando una dotación de personal, equipamiento y capacidades suficientes.

Reforzar la gobernanza y la integridad incrementaría la efectividad de las iniciativas transversales en materia de políticas. Los funcionarios locales que aplican las políticas, la normativa y la ley suelen actuar con una supervisión limitada, lo que aumenta los riesgos de corrupción. Por lo tanto, la mejora de los sistemas de seguimiento y control, entre otras cosas con ayuda de las tecnologías digitales, son un paso fundamental para mejorar la gobernanza. Algunos gobiernos regionales están adoptando medidas encomiables en la buena dirección. El Gobierno Regional de San Martín, por ejemplo, ha elaborado un plan de acción para reducir los riesgos de corrupción en la cadena de valor comercial de la madera, en la que la falsificación de la certificación de madera recogida de manera ilegal constituye un problema principal (Associated Press, 2017^[35]). Los objetivos son mejorar los sistemas de control internos relativos a la certificación de la madera y hacer un mejor seguimiento y control de la emisión de los permisos catastrales y la administración forestal (Basel Institute of Governance, 2024^[36]). Al mismo tiempo, existe un amplio margen de mejora en la lucha contra la impunidad y la corrupción a todos los niveles (Capítulo 1), en especial en relación con el uso ilegal de la tierra. Más del 80% de los peruanos considera que las administraciones no están adoptando suficientes medidas para atajar la deforestación ni la tala y la minería ilegales, principalmente debido a la corrupción (Proética, 2022^[37]). Por lo tanto, las autoridades deberían redoblar los esfuerzos encaminados a frenar las actividades ilegales que contribuyen a la deforestación, como parte de una estrategia nacional para intensificar la lucha contra la corrupción a todos los niveles (Capítulo 1).

Reforzar la planificación territorial y los derechos de uso de la tierra para fines forestales

La mayoría de la deforestación se produce en tierras que no han sido incluidas en ninguna categoría territorial (Ministerio del Ambiente, 2019^[38]). La zonificación forestal (proceso por el cual se asigna una categoría territorial en función de la legislación forestal) es un requisito previo para la concesión de títulos habilitantes para el uso de la tierra, por ejemplo, en las concesiones sobre tierras de dominio público. Las pruebas empíricas recabadas de Perú indican que la titulación de tierras resulta eficaz para prevenir la deforestación, al reducir la tala de bosques hasta en un 75% (Blackman et al., 2017^[39]). Sin embargo, la zonificación forestal es un proceso lento, en el que hay que seguir una gran cantidad de pasos e intervienen muchos agentes diferentes, por lo que existe el riesgo de tropezar con importantes obstáculos. Solo una minoría (30%) de explotaciones agrícolas de Perú están tituladas o poseen un título habilitante, y la agricultura de subsistencia que se produce en diferentes lugares del país generalmente no respeta los límites de las zonas protegidas, entre otras bosques o cuencas de ríos (OECD/ECLAC, 2017^[3]). Cerca del 18% del territorio de Perú se clasifica como “zona protegida” y un porcentaje más reducido es de propiedad privada. Para avanzar en la categorización de la tierra, debería simplificarse y agilizarse el proceso de zonificación forestal y su seguimiento posterior, entre otras cosas aprovechando tecnologías digitales. Además, el hecho de que las constancias de posesión sean concedidas en el ámbito local por los alcaldes aumenta la complejidad y podría derivar en un aumento del número de tenientes formales de tierras no reconocidos oficialmente a nivel nacional.

La situación actual de deforestación (promovida, entre otros factores, por la expansión de la actividad agrícola), la necesidad de preservar los medios de vida de los hogares rurales que viven de la agricultura y suelen hacerlo en condiciones de pobreza o pobreza extrema, así como el objetivo de la política mundial de frenar la deforestación para mitigar los efectos del cambio climático plantean la necesidad de alcanzar un delicado equilibrio. La dificultad reside en mantener y mejorar los medios de vida de los agricultores en sus parcelas de tierra actuales y hacerlo de manera sostenible, sin que tengan que talar otra parte del bosque para ampliar su terreno, ya sea en el lugar en el que se encuentran o migrando a un lugar diferente.

Las concesiones agroforestales (Cesiones de uso para sistemas agroforestales CCUSAF), cuya implementación está a cargo de SERFOR, podrían utilizarse de manera más amplia para incentivar el uso de la tierra sostenible por parte de los pequeños agricultores. Las CCUSAF son derechos de uso de terrenos forestales públicos para la agricultura, concedidos con la condición de que se trate de tierras del Estado que no tengan asignado ningún derecho de uso privado y de que el terreno se haya deforestado antes de 2011 (Reyes and Robiglio, 2018^[40]). Se formalizan la tenencia de la tierra y su uso por parte de los cesionarios a cambio del compromiso de evitar nuevas deforestaciones y usar prácticas agroforestales sostenibles. Entre otras ventajas está la asistencia técnica, la promoción comercial y el acceso a crédito a través de una hipoteca sobre el terreno de la concesión. Aunque el instrumento podría llegar a beneficiar a 120.000 familias con pequeñas explotaciones agrícolas que ocuparían colectivamente un millón de hectáreas de terreno (Robiglio, Vargas and Suber, 2018^[41]), la ejecución de este modelo ha sido lenta y se han otorgado cerca de 1.200 concesiones que afectan a 5.500 hectáreas; debido principalmente al lento proceso de zonificación forestal. Los planes del SERFOR destinados a actualizar los manuales de procedimientos para agilizar el proceso de zonificación forestal son positivos, siempre que se garanticen normas técnicas adecuadas que ayuden a preservar el bosque y den lugar a la implementación de mejores procesos.

Las cesiones de uso para sistemas agroforestales podrían ser más eficaces, si se combinan con un aumento de las iniciativas de capacitación y una mejor supervisión de las prácticas agroforestales sostenibles, mayor seguridad de los derechos sobre la tierra para incentivar las inversiones a largo plazo en la productividad del suelo y acceso a financiamiento (véase el Capítulo 2) para llevar a cabo esas inversiones. Las deficiencias en cuanto a conocimientos de los agricultores, en especial sobre prácticas de conservación del suelo y gestión de nutrientes, son generalizadas (Parodi et al., 2022^[42]). A menos que los concesionarios tengan la capacidad para cultivar los terrenos de manera sostenible, probablemente se verán obligados a buscar una nueva parcela cuando se haya degradado la antigua. Se estima que se han abandonado cinco millones de hectáreas de terreno; más que la superficie total deforestada desde 2001. Las visitas de capacitación y supervisión las realiza OSINFOR y los organismos forestales locales, pero las limitaciones de presupuesto y el hecho de que las zonas objeto de concesión sean remotas y estén dispersas constituye un obstáculo. Las tecnologías de teleobservación y comunicaciones podrían complementar las visitas de campo y aumentar su efectividad.

Un cambio reciente en la legislación forestal ha modificado los procedimientos para otorgar títulos habilitantes de uso de la tierra. El Congreso modificó la legislación en diciembre de 2023, celebrando consultas con limitada participación de los grupos de interés afectados. El cambio principal está relacionado con las disposiciones complementarias transitorias que flexibilizan los requisitos para obtener las autorizaciones en tierras forestales con el objetivo de destinarlos a la explotación agrícola, siempre que sean deforestados antes de enero 2024. En este sentido, se suspendió por dos años la zonificación forestal como requisito previo del otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento forestal (concesiones, autorizaciones o permisos). Algunos observadores consideraron que la reforma podría reducir la deforestación por medio de varios canales: mediante la formalización de la tenencia informal de tierras con títulos habilitantes que, al menos *a priori*, representaban condiciones y obligaciones, incrementando las conexiones legales de los actuales ocupantes con su tierra, desincentivando así nuevas migraciones, y la ayuda a pequeños productores para cumplir el Reglamento de la Unión Europea sobre Deforestación (EUDR) (Peña Alegría, 2024^[43]). Sin embargo, a otros les preocupaban las señales negativas que podría enviar este cambio legal, al promover la impunidad, lo que podría fomentar nuevas deforestaciones mediante la apropiación de tierras y la tala en previsión de un futuro título sobre el terreno. En marzo de 2025, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales las disposiciones provisionales de la ley, alegando principios de protección ambiental recogidos en la Constitución y preocupaciones por el respeto de las garantías procesales en relación con la consulta previa a las comunidades indígenas. Otra parte de la legislación que sigue en vigor suspende el requisito de actualizar la categoría de uso de la tierra registrada de las parcelas privadas, aunque confirma explícitamente la exigencia de que el 30% de la parcela sea conservada como superficie forestal. Sin embargo, respetar esta prescripción legal exige una mejora de la capacidad de seguimiento y aplicación de la norma. Un primer paso útil podría ser invertir en auditorías, comenzando por las grandes parcelas, por su extensión de tierras forestales y por las señales visibles que transmiten las auditorías.

Sin perjuicio de estas modificaciones de la legislación, la gestión de los terrenos forestales encaminada a abordar la deforestación exige resolver el problema subyacente de desactualización, fragmentación o inexistencia de registros de uso de la tierra permitido, uso de la tierra real y posesión de terrenos forestales, en particular en el caso de los terrenos públicos. La ocupación y el cultivo de tierras informales generalizados son consecuencia de esta situación y, al mismo tiempo, contribuyen a ella, al obstaculizar la planificación territorial y también el seguimiento y la aplicación de las leyes forestales. Sigue pendiente la búsqueda de una solución más permanente que alcance un equilibrio adecuado entre la aceleración y la racionalización de la formalización de la tenencia de tierras, mientras se garantiza la ejecución de la legislación forestal y la protección de las comunidades. La legislación relativa al Proyecto de Ley para una agricultura sostenible en la Amazonía, que ha superado su primera fase en el Congreso, podría brindar una oportunidad para conseguirlo.

Una solución prometedora, ya perseguida en otros países de la región, consiste en crear un catastro integral, que se actualice de manera permanente, como instrumento para facilitar la administración, cesión y seguimiento de los títulos sobre las tierras y los derechos de uso de la tierra. Por ejemplo, Colombia está trabajando en la creación de un catastro multipropósito para unificar toda la información sobre una parcela, entre otras cosas su uso, propietario y para qué uso resulta apta (véase el Capítulo 1 y (OECD, 2024^[44])). Este catastro único servirá como referencia para la planificación y administración territoriales, los mercados de terrenos privados, el seguimiento y la aplicación de los reglamentos sobre el uso de la tierra y otros fines, tales como la administración tributaria. Está pensado para actualizarse de manera continua y reflejar la situación actual de la parcela, usando bases de datos interoperables e inteligencia artificial para detectar y regularizar los cambios de uso de la tierra. En Perú, sería útil una política de esta índole para la planificación y aplicación de políticas de adaptación al cambio climático y de gestión del riesgo de desastres (véase anteriormente).

Una cesión de la tierra más ágil y una administración eficiente de los derechos de propiedad y el uso de esta han de ir acompañadas de una aplicación más efectiva de la ley, tanto para prevenir la deforestación oportunista como para aumentar los incentivos a la inversión en producción sostenible en las tierras destinadas actualmente a la agricultura. La apropiación de tierras es un factor principal que contribuye a la deforestación, en especial cuando participan actores ilegales y la tierra pertenece a comunidades indígenas (Mongabay, 2024^[45]). Sería esencial mejorar las capacidades de inteligencia policial para identificar y abordar las operaciones ilegales de minería, tala y producción de cocaína. Asimismo, reforzar la cooperación con países vecinos como Brasil, Bolivia y Colombia resulta crucial para frenar las redes de delincuencia transnacionales que operan en las regiones fronterizas. Sin embargo, para una mejor aplicación, no solo se requieren más capacidades de aplicación de la ley y sistemas de control y

seguimiento para frenar la corrupción (véase anteriormente) sino que, en general, se necesita una mayor presencia estatal en zonas forestales remotas.

Ofrecer incentivos económicos

Los pagos por servicios ambientales (PSA) – conocidos en Perú como Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, MERSE – y otros incentivos económicos son un componente fundamental de las estrategias de éxito encaminadas a revertir la deforestación, como muestra el caso de Costa Rica (Recuadro 4.4). En un contexto en el que la deforestación está impulsada principalmente por las actividades productivas de los hogares pobres, los PSA pueden reducir la deforestación y también la pobreza, al suministrar a los hogares pobres una transferencia monetaria condicionada a la conservación de sus bosques. Los PSA aplican a las externalidades el principio de “el beneficiario paga”, según el cual se realiza un pago por una acción (por ejemplo, la conservación de los bosques) que no sería ventajosa únicamente para esa persona. Sin embargo, existe el riesgo de que los PSA subsidien una conservación de los bosques que se habría producido de todas maneras (denominada ausencia de adicionalidad) o de que los beneficiarios pasen, en cambio, a talas otra parcela no afectada por los PSA (lo que se denomina “fuga”). Las primeras pruebas empíricas recabadas sobre los PSA indican que estas preocupaciones no superarían los beneficios de dichos pagos, lo que puede resultar rentable para reducir la deforestación (Jayachandran et al., 2017^[46]) pese a que las condicionalidades contractuales rara vez se aplican en la práctica (Wunder et al., 2018^[47]). Evidencias empíricas más recientes de México apuntan a que los contratos que exigen a los participantes inscribir la totalidad de sus tierras en lugar de hacer una inscripción selectiva de parcelas individuales aumentan la adicionalidad y reducen las fugas, por lo que mejora la efectividad y la eficiencia de los PSA (Izquierdo-Tort, Jayachandran and Saavedra, 2024^[48]).

En Perú, existe un amplio margen para aumentar el uso de los PSA. En el registro nacional de PSA que mantiene el Ministerio del Ambiente figuran 70 regímenes nacionales diferentes. Sin embargo, la mayoría están relacionados con la protección de las cuencas de los ríos y solo 12 tienen la conservación de los bosques como objetivo primordial, con una cobertura de cerca de 9.000 hectáreas en total. Todos estos regímenes son financiados por empresas privadas o de servicios públicos. Tal como se recomienda en el *Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023*, Perú podría adoptar un régimen de PSA público basado en las mejores prácticas, como el de Costa Rica, por ejemplo (OECD, 2023^[5]). Hasta el momento, solo el programa nacional forestal denominado “Programa Bosques”, dirigido por el Ministerio del Ambiente, ofrece incentivos económicos por la protección forestal, pero únicamente a comunidades y otros beneficiarios colectivos, no a terratenientes privados. Además, los incentivos son muy escasos, de 10 PEN (cerca de 2,5 USD) por hectárea y año. A efectos comparativos, el régimen de PSA de Costa Rica paga entre 42 USD y 107 USD, y sus beneficiarios pueden ser particulares, grupos de pequeños propietarios organizados en una asociación y comunidades nativas e indígenas. Se podría intensificar el impacto del programa mejorando sus recursos económicos (en total, el presupuesto asciende a 2,5 millones USD), que en gran medida se destinan a costos administrativos (Giudice and Börner, 2021^[49]) y la coordinación con otros programas de conservación forestal, en especial los que están bajo las competencias del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

Recuadro 4.4. Corrección de la deforestación en Costa Rica

Costa Rica es el primer país tropical que ha corregido la deforestación mediante una actuación política decisiva desde mediados de la década de 1990. Así, el país ha incrementado la superficie forestal del 20% al 60% a través de la reforestación, combinando diferentes medidas: una normativa estricta sobre las talas forestales, ampliación de las zonas protegidas con un sólido sistema de gobernanza a varios niveles e incentivos económicos:

- La primera estrategia nacional de deforestación creada en 2008 incluía niveles de emisiones de referencia para los bosques y también sistemas de seguimiento.
- Las zonas protegidas abarcan un cuarto de la masa terrestre y se han convertido en una importante fuente de ingresos, que se corresponde con un 3% del PIB, en gran medida debido al ecoturismo. Así, se ofrecen incentivos económicos a la conservación y se financia la gestión y el mantenimiento de las zonas protegidas aplicando cuotas de entrada.

- El PSA abarca 1,3 millones de hectáreas, más de un 40% del conjunto de la superficie forestal. Entre las actividades que pueden acogerse al pago están, por ejemplo, la protección forestal, la reforestación comercial, las actividades agroforestales y la regeneración de zonas degradadas. Su costo, que en total ascendió a 600 millones USD entre 1997 y 2021, se financia con una parte delimitada de los ingresos obtenidos por los impuestos a los combustibles, así como mediante mecanismos internacionales de financiación verde, tales como los créditos al carbono y REDD+.
- Los factores complementarios para que la estrategia de deforestación resultase efectiva incluyeron un refuerzo de las instituciones, la eliminación de subsidios a las explotaciones ganaderas y la aplicación efectiva de las normas relativas a los títulos sobre la tierra.
- Fuente: (OECD, 2023^[50]) Evaluación del desempeño ambiental de Costa Rica

La participación del sector privado en proyectos de reforestación precisa incentivos mucho más atractivos. La reforestación se ha duplicado, al pasar de 8.000 hectáreas al año antes de 2019 a cerca de 14.000 hectáreas entre 2019 y 2022 (INEI, 2023^[51]). Sin embargo, constituye menos del 10% de la superficie total deforestada, lo cual apenas supone cambio alguno en la pérdida neta de superficie forestal. Esta cifra está lejos de alcanzar el compromiso contraído por Perú, en el marco del Desafío de Bonn, de reforestar 3,2 millones de hectáreas para 2030. La silvicultura es un sector que no ha avanzado lo suficiente, al presentar un nivel de desarrollo considerablemente inferior al que podría alcanzar, lo cual pone de manifiesto el hecho de que Perú sea un importador neto de productos de madera, pese a sus abundantes recursos forestales (OECD/ECLAC, 2017^[3]). Un régimen de PSA con pagos diferenciados podría ofrecer incentivos a la reforestación (OECD, forthcoming^[52]). En Costa Rica, por ejemplo, cuando la tierra inscrita en el programa es reforestada, los propietarios de las tierras obtienen un pago que es el doble del conseguido por la protección de los bosques existentes. Otra política para fomentar la reforestación, dirigida a parcelas más grandes, consiste en promover el desarrollo de plantaciones de madera comercial biodiversa en tierras deforestadas (World Bank, 2022^[53]).

REDD+, un programa de colaboración internacional para luchar contra la deforestación en el marco del UNFCCC, y otros mercados voluntarios de carbono brindan una oportunidad para que los países en desarrollo, como Perú, reciban ayuda económica internacional en relación con los PSA y otros programas que reducen la deforestación y la degradación forestal. La ejecución de REDD+ en Perú cuenta con apoyo de Noruega, Alemania, el Reino Unido y los Estados Unidos. El Gobierno de Perú está trabajando activamente en la creación de un marco jurídico e institucional relativo a REDD+, y ha implantado varias iniciativas para propiciarlo, por ejemplo, la plataforma nacional de deforestación de la que se ha hablado anteriormente y el Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI). Sin embargo, la ejecución de proyectos de REDD+ sigue rezagada y se limita en gran medida a iniciativas experimentales iniciales. Otros países de la región, tales como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica ya han recibido créditos al carbono basados en iniciativas de REDD+ (IMF, 2024^[19]). Aunque la participación de muchos actores, entre ellos las ONG, es positiva para la innovación, la transparencia y la protección, el carácter intergubernamental del mecanismo REDD+ exige un liderazgo claro y fuerte del Ministerio del Ambiente, que complemente y propicie iniciativas privadas, en tanto que garantiza unas normas adecuadas (Peña and Sarmiento Barletti, 2022^[54]).

Un sistema nacional de comercio de emisiones, como los creados en muchos países de Europa y América Latina, entre ellos Brasil y Colombia, ofrecerían otra posibilidad de preservar y restaurar la selva amazónica. Un sistema de comercio de emisiones exige que los emisores de GEI compren créditos de carbono en un mercado, mientras los particulares y las empresas que generan emisiones negativas (por ejemplo, a través de proyectos de manejo sostenible de bosques, reforestación o captura de carbono) pueden generar créditos y venderlos de manera rentable en el mercado. Esto puede brindar potentes incentivos para invertir en actividades beneficiosas para el medio ambiente, que actualmente no reportan resultado económico alguno o cuyo resultado es muy escaso, por ejemplo, la conservación forestal o la reforestación. El sistema podría aprovechar los mecanismos voluntarios de crédito al carbono, entre ellos la plataforma “Huella de carbono Perú”. Debería introducirse paulatinamente un sistema interno de comercio de emisiones, comenzando por los emisores de mayor tamaño y garantizando la integración entre el mercado interno de carbono y los mercados internacionales que operan en el marco de la iniciativa REDD+, el artículo 6 del Acuerdo de París, y otros mecanismos para evitar la duplicación y armonizar los incentivos. Al mismo tiempo, para la introducción efectiva de mercados de carbono, se necesitan medidas

complementarias destinadas a mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra y la creación de un marco sólido de medición y seguimiento de la superficie forestal, tal como se ha recomendado anteriormente.

El ecoturismo brinda también una oportunidad para mejorar la valoración de los activos naturales y la biodiversidad de Perú, creando una importante fuente de ingresos para los propietarios de tierras forestales, entre ellos el Gobierno, en su calidad de gestor de los parques nacionales. Esta ha sido la piedra angular del éxito que ha tenido Costa Rica en sus iniciativas para revertir la deforestación (véase el Recuadro 4.4). Colombia también promueve el ecoturismo y el turismo cultural como una forma de ofrecer oportunidades económicas y de desarrollo a comunidades rurales que llevaban mucho tiempo marginadas, de manera que contribuye a la consolidación de la paz en los territorios diversos del país (OECD, 2024^[44]). Pese a que el turismo es un sector importante en Perú, que aportaba cerca del 2,5% al PIB y generaba cerca de 700.000 empleos antes de la pandemia, en general las rutas turísticas se concentran en la capital, Lima, y en regiones con patrimonio cultural, como es el caso de Cuzco (OECD, 2024^[55]). Para promover el ecoturismo en otras regiones amazónicas, lo primero que se necesita es mejorar la infraestructura nacional de transporte; además de la formación y el acceso a financiamiento por medio de programas específicos, como el relativo a los bionegocios que se puso en marcha en 2023. La actualización en curso de la Política Nacional de Turismo brinda una oportunidad para enfocar el apoyo político en la creación de condiciones favorables.

Promover la participación activa de las comunidades

Las tierras comunales constituyen la modalidad de tenencia de tierras más extendida en Perú y abarcan un 95% de los terrenos de propiedad privada no destinados a la agricultura (OECD/ECLAC, 2017^[3]). Cerca de 10 millones de hectáreas (un 15% de la región amazónica) pertenecen actualmente a reservas comunales formalmente definidas. Otras partes se encuentran habitadas y son cuidadas por las comunidades nativas e indígenas de manera informal, como llevan haciendo durante muchos siglos. Recabar la participación de las comunidades en las políticas descritas anteriormente –titulación de tierras, PSE y REDD+–, mientras se reconocen sus prácticas forestales y conocimientos ancestrales tradicionales resulta, por lo tanto, fundamental para que las iniciativas encaminadas a frenar la deforestación den resultados. Este es un elemento importante de la conservación de los bosques y la gestión forestal no solo en Perú sino también en otros países de la OCDE, puesto que a escala mundial se estima que más de un tercio de los parajes forestales que están intactos se encuentran en tierras de pueblos indígenas (Fa et al., 2020^[56]). En Canadá, por ejemplo, los bosques comunitarios son una forma habitual de tenencia de la tierra reconocida por varios marcos jurídicos de acuerdo con las tradiciones y costumbres locales.

La inseguridad en cuanto a tenencia y derechos sobre la tierra perjudica los medios de vida de las comunidades y su capacidad para participar de manera efectiva en REDD+ y otros regímenes de PSE. Esto se manifiesta principalmente de dos formas. En primer lugar, las comunidades nativas de Perú frecuentemente no logran hacer valer sus derechos de propiedad sobre los bosques –otorgados mediante un título sobre una tierra de carácter comunal o con la creación de una reserva comunal– frente a terceros que se entrometen en sus tierras y las deforestan. Así ocurre sobre todo en relación con actividades ilegales como la producción de cultivos ilícitos, la tala ilegal o la extracción de oro. Muchos líderes indígenas de Perú que defienden las tierras de sus comunidades de ese tipo de actividades son amenazados o asesinados.

En segundo lugar, el incremento de la valoración de las tierras forestales que provoca el PSA puede incentivar la apropiación de terrenos por parte de terceros (Larson et al., 2013^[57]). Actores ajenos a la comunidad podrían tratar de conseguir títulos o derechos habilitantes sobre tierras comunitarias no tituladas, para beneficiarse de la iniciativa REDD+ y de otros mecanismos que a lo mejor son menos asequibles para las comunidades locales. Los tribunales en Perú concluyeron recientemente que se habían expropiado tierras de comunidades indígenas para otorgar concesiones (Associated Press, 2024^[58]). Por lo tanto, es importante implantar salvaguardias que prevengan el aprovechamiento de las comunidades, una parte fundamental de la "preparación" para REDD+ (UNFCCC, 2024^[59]). Un elemento esencial para proteger a las comunidades es la formalización de los derechos de propiedad que anteriormente se basaban en las costumbres y las tradiciones locales. Los derechos respetados por costumbre dejan de ofrecer una protección adecuada cuando se despierta un interés en la tierra en agentes externos. Las autoridades deberían agilizar los procesos de titulación de tierras en curso y aprovechar las tecnologías y los registros digitales para promover la documentación del historial de tenencia de las tierras.

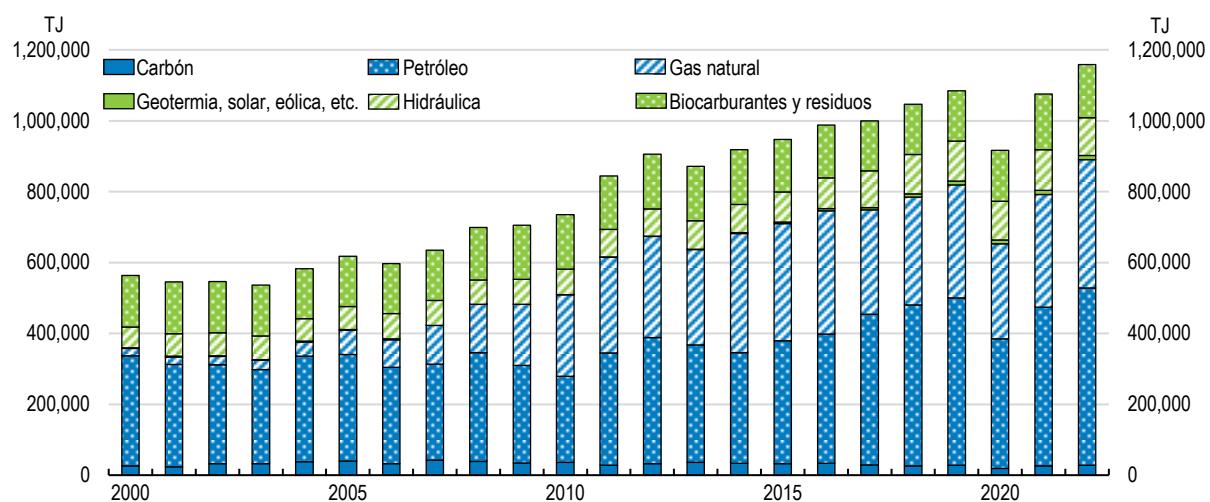
De igual manera, simplificar los procesos burocráticos y ofrecer ayuda técnica y financiera puede contribuir a que las comunidades formalicen la tenencia de sus tierras e intensifiquen las labores de conservación (Shanee, Shanee and Horwich, 2014^[60]). Perú cuenta con más de 170 zonas de conservación de carácter privado que abarcan una superficie total de 400.000 hectáreas, así como con concesiones sobre ecoturismo. Con todo, solicitar el reconocimiento de una zona de conservación o la atribución de una concesión y conseguirlo es complicado y costoso, y suele estar fuera del alcance de los recursos económicos y profesionales con los que cuentan las comunidades. Una combinación de asistencia técnica para las comunidades y una simplificación y racionalización de los requisitos permitiría a más comunidades formalizarse y conseguir el reconocimiento de sus labores de conservación, además de poder beneficiarse de REDD+, todo lo cual aumentaría los incentivos a la conservación. Las pruebas empíricas aportadas por programas de gestión comunitaria de terrenos forestales que han resultado efectivos en México y Brasil subrayan la importancia que reviste la formalización de la tenencia de las tierras, así como el rol de unas fuertes instituciones de gobernanza que abarquen tanto a la comunidad local como a las partes externas que la apoyan (Cronkleton, Bray and Medina, 2011^[61]).

4.4.2. Reducir la dependencia de los combustibles fósiles

En la matriz energética, siguen predominando los combustibles fósiles

Los combustibles fósiles representan un 71% de la oferta de energía primaria de Perú, que corresponde principalmente al transporte y la generación de electricidad (Gráfico 4.7). Las emisiones de GEI generadas por esos dos sectores han aumentado con más fuerza que las de otros en el último decenio y se prevé que suban un 250% hasta 2050, si no se adoptan medidas para introducir cambios (BID, 2021^[26]). En la actualidad, constituyen un 30% de las emisiones totales. El gas natural ha ido adquiriendo un papel cada vez más relevante, pues el consumo interno total desde 2005 se ha quintuplicado gracias a los yacimientos de gas de Camisea. El petróleo sigue siendo la fuente de energía más importante por su incidencia en el transporte, que ha aumentado con el crecimiento económico y de la población, así como con el incremento de las personas que poseen un automóvil. La oferta de energía hidroeléctrica se aproxima al 10% de la energía total y al 50% de la electricidad. Las energías renovables, entre ellas la solar, la eólica y la geotérmica, siguen teniendo una incidencia relativamente menor en la oferta total de energía. Cerca del 15% del suministro energético procede de biocombustibles y residuos, en gran parte de las cocinas y los sistemas de calefacción de los hogares.

Gráfico 4.7. Los combustibles fósiles dominan la oferta de energía



Fuente: AIE.

StatLink <https://stat.link/d062hw>

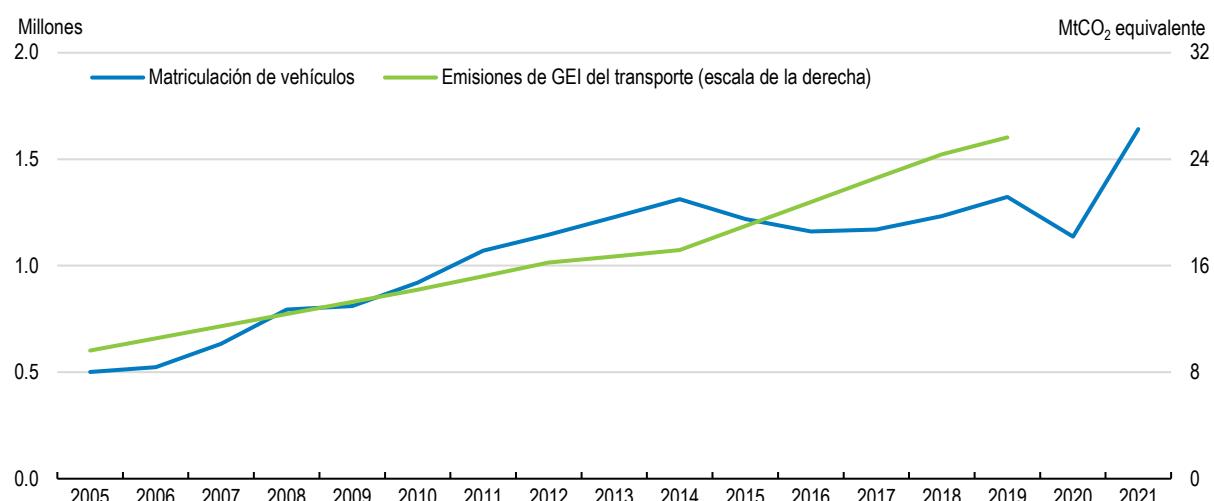
Reducir la dependencia de los combustibles fósiles exige dos cambios importantes, que están relacionados, en la producción y el consumo de energía. En primer lugar, el sector del transporte debe cambiar los vehículos con motor

de combustión interna alimentados con combustibles fósiles por vehículos eléctricos. En segundo lugar, es necesario ampliar la producción de electricidad de forma masiva –en gran medida para sostener el sector del transporte electrificado– y hacerlo de la mano de las energías renovables. Tal vez haya que repensar la política heredada de masificación del gas natural –que se remonta a la década de los 2000 y cuyo objetivo es aumentar el acceso de los hogares, la industria y el sector del transporte a nuevos recursos naturales internos mediante subsidios e inversiones en infraestructura– (World Bank, 2022^[4]). Un precio del carbono general y tecnológicamente neutro puede enviar las señales correctas en materia de precios para acelerar estas transiciones.

Descarbonizar el sector del transporte

El transporte representa un 12% de las emisiones actuales de GEI. Debido al fuerte crecimiento que ofrece el escenario sin cambios, prácticamente un 20% de las reducciones de emisiones totales previstas están relacionadas con este sector (véase el Gráfico 4.4, Panel A y (BID, 2021^[26])). Para alcanzar el objetivo a largo plazo de neutralidad climática del transporte para 2050, es necesario electrificar todo el parque de vehículos. Sin duda, esta es una ardua tarea, más aún puesto que las emisiones del sector transportes crecieron en mayor proporción durante las últimas décadas. La antigüedad del parque automotor es muy elevada y contiene muchos vehículos altamente contaminantes; asimismo, el transporte público es descentralizado e informal, lo cual obliga a muchos peruanos a depender de vehículos privados, cuando pueden permitírselo (Gráfico 4.8). Aunque a mediano y largo plazo, un parque automotor de vehículos cero emisiones podría generar ahorros considerables en los costos operativos, esto requiere importantes inversiones de capital, públicas y privadas.

Gráfico 4.8. En quince años, se han triplicado los propietarios de automóviles y las emisiones del transporte



Fuente: Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Modernización (OPPM); Base de datos sobre medio ambiente de la OCDE.

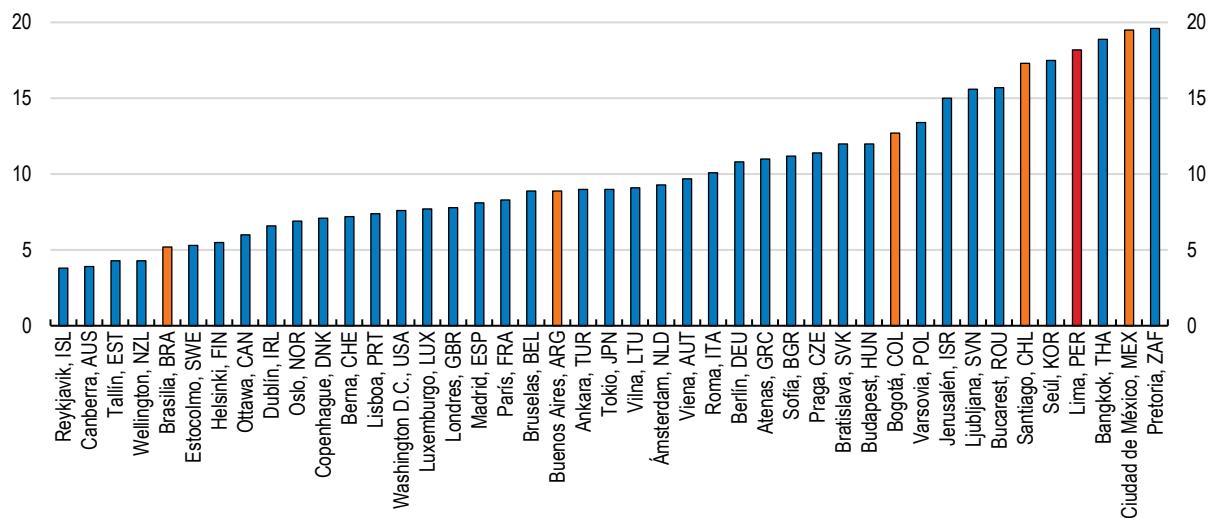
StatLink <https://stat.link/c2vqnz>

Un parque automotor de vehículos cero o bajas emisiones ayudaría a cumplir objetivos complementarios en materia de políticas públicas, por ejemplo, a reducir la contaminación del aire. El porcentaje de población expuesta a niveles poco saludables de contaminación del aire en Lima es superior al de la mayoría de las ciudades importantes de los países de la OCDE (Gráfico 4.9). La concentración de material particulado (PM_{2,5}) anual promedio en los distritos de Lima oscila entre los 20 mg/m³ y cerca de los 40 mg/m³ (INEI, 2023^[62]). Pese a que esto representa un avance considerable, gracias a las iniciativas de políticas públicas, desde la década de los 2000 cuando la contaminación del aire se situaba en más de 80 mg/m³, los niveles actuales siguen considerablemente por encima del umbral de 5 mg/m³ que recomienda la Organización Mundial de la Salud. La contaminación del aire se ha relacionado con más de 10.000 muertes prematuras anuales en Lima (United States EPA, 2020^[63]) y se ha identificado el transporte como el factor que más ha contribuido a ella (Tapia et al., 2020^[64]).

Los autobuses y los vehículos de carga pesada representan casi un 30% de las emisiones totales de GEI, pese a que solo constituyen un 5% del parque de vehículos total (Gráfico 4.10, Panel A). Los vehículos de transporte que funcionan con diésel perciben subsidios implícitos en forma de devolución del 70% de los impuestos especiales a los combustibles (ISC) y el fondo de estabilización de los precios del combustible (FEPC). Los vehículos que funcionan con gas natural, por su parte, también se benefician de exenciones tributarias y subsidios a la conversión de combustibles. A corto plazo, los combustibles obtenidos a partir de gas pueden influir en la mitigación de emisiones del parque de vehículos existente. Sin embargo, una estrategia integral debería a fin de cuentas incentivar compras oportunas de nuevos autobuses y vehículos pesados de cero emisiones, lo que incluye dejar de otorgar subsidios a los combustibles fósiles (véase a continuación). Esto no solo reduciría las emisiones sino también la contaminación del aire. Otras opciones en materia de políticas a corto plazo serían, por ejemplo, incentivar un aumento de los biocombustibles a través de una rebaja de la tasa impositiva del impuesto especial a estos combustibles, que actualmente es la misma que la de los combustibles fósiles; una revisión de los porcentajes de mezcla para el biodiésel, que son solo del 5% y llevan sin cambios desde 2012 en comparación con el 10% de Colombia y el 14% de Brasil; así como unas normas más estrictas sobre la eficiencia energética de los vehículos pesados. A más largo plazo, la creación de un mercado para el hidrógeno verde (en relación con el cual Perú tiene una ventaja en cuanto a costos -véase a continuación- por su enorme potencial en renovables) contribuirá a la descarbonización del transporte de mercancías.

Gráfico 4.9. Las ciudades de Perú están sumamente expuestas a la contaminación del aire

Concentración promedio de PM_{2.5} en 2024, µg/m³

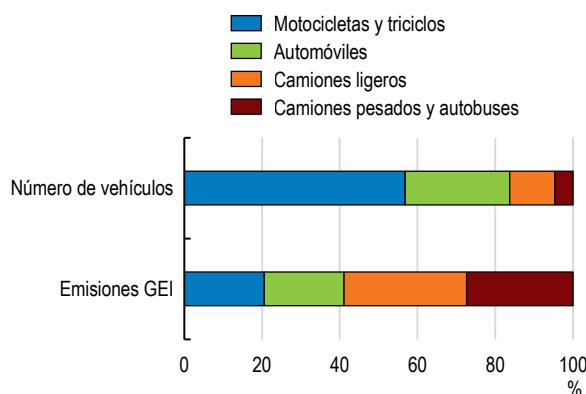


Fuente: IQ Air, *World Air Quality Report 2024*.

StatLink <https://stat.link/hy4f5z>

Gráfico 4.10. Los vehículos pesados y las motocicletas son fundamentales para la descarbonización del transporte

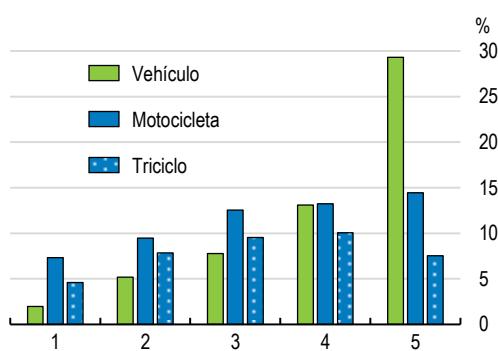
A. Un reducido número de vehículos pesados es responsable de la mayoría de las emisiones



Nota: En “triciclos”, se incluyen los mototaxis.

Fuente: RAGEI (MTC, 2019^[65]); Cálculos de la OECD a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) de 2022.

B. La propiedad de motocicletas y triciclos está repartida por toda la escala de ingresos
Propiedad de vehículos por quintil de ingresos



StatLink <https://stat.link/zbfpoh>

El transporte público urbano brinda numerosas oportunidades para aprovechar la política con el fin de incidir en la electrificación del transporte en vehículos pesados, gracias al importante papel que ya desempeña el Estado en el transporte público urbano de muchos países. Por ejemplo, Santiago de Chile logró electrificar un 37% de su parque de autobuses en 2024 y planea elevar este porcentaje al 55% para 2026 (OECD, 2025^[29]). Sin embargo, en Perú, la atomización y la informalidad del transporte público constituye un obstáculo básico ante ese tipo de iniciativas. Ninguna ciudad peruana, ni siquiera la capital, cuenta con un sistema de transporte público integrado (Recuadro 4.5). A excepción del metro de Lima, ningún sistema de transporte público recibe financiamiento del Estado. Una reforma del transporte público en curso brinda una oportunidad para crear un sistema de transporte público integrado y sostenible en Lima. A los operadores de autobuses tradicionales se les otorga una licencia definitiva no renovable por cinco años en las zonas en las que prestan servicios nuevas concesionarias. Si no hay ninguna concesionaria, las licencias son renovables cada cinco años con la condición de que se sustituya el vehículo por un autobús moderno y por un máximo de 14 años si el nuevo autobús es eléctrico. Además, se otorgará la autorización para explotar dos nuevas rutas exclusivamente a empresas de autobuses cuya flota vehicular sea íntegramente eléctrica. Estas son medidas en la dirección adecuada y debería ser una prioridad para el Gobierno llevar a cabo de manera eficaz esta reforma, que se ha demorado ya durante mucho tiempo.

Una vez establecido, un sistema de transporte público consolidado, ordenado e integrado puede y debe aprovecharse para seguir reduciendo las emisiones. Para ello, serán necesarias políticas complementarias oportunas y solventes. En primer lugar, hay que establecer los incentivos adecuados y un entorno propicio para la renovación y racionalización del parque de vehículos con grandes autobuses modernos, que se espera que aporte, por sí solo, importantes reducciones de las emisiones. Los operadores precisarán soluciones financieras para asumir las cuantiosas inversiones de capital inicial y que se ofrezcan incentivos mediante programas de chatarrero o conversión de combustibles, que han de coordinarse estrechamente con la reforma y aplicarse de forma oportuna. Entre otras medidas complementarias están la fiscalización efectiva de las condiciones de los vehículos autorizados y contra los operadores que carecen de esta autorización, la confiscación de los vehículos más viejos y contaminantes, muchos de los cuales han acumulado importantes multas de tráfico sin pagar y la reconsideración de la exención del pago del IVA en el caso del transporte público. Esta exención podría ofrecer una ventaja en cuanto a costos a los operadores formales de transporte quiénes, sin la exención, podrían deducir el IVA pagado por los insumos.

Recuadro 4.5. La organización del transporte público en Lima

La liberalización de los servicios de transporte y de la importación de autobuses usados en 1992 derivó en su entrada excesiva en el mercado. El número de autobuses se quintuplicó hasta alcanzar casi 50.000 unidades – que eran principalmente furgonetas y pequeños autobuses de unas 20 plazas–, con efectos secundarios en la congestión del tráfico.

En 1997, la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) reguló las rutas de autobús, con la introducción de autorizaciones por diez años. Sin embargo, la MML preveía la subcontratación por parte de los autorizados a los propietarios de los vehículos, quienes a su vez subcontrataban de manera informal a los conductores que alquilaban el vehículo objeto de la habilitación por una cuota diaria. Los conductores de una misma ruta compiten de manera implacable por los pasajeros, lo que influye en la calidad del servicio y también en la seguridad vial.

En 2003, dejaron de emitirse las autorizaciones por diez años y, en su lugar, se renovaban cada seis o doce meses de forma "temporal" en previsión de una reforma integral del transporte, lo que eliminó todo incentivo a la inversión en la calidad de los vehículos o del servicio. La creación de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) en 2018 sentó las bases de la reforma actual que se está llevando a cabo en este momento.

En paralelo a este sistema de transporte público tradicional, informal y atomizado, en 2011 se inauguraron un sistema BRT que opera la MML y un metro de cuyo funcionamiento se encarga el Gobierno nacional. Ambos sistemas constan hasta el momento de una sola línea cada uno, aunque actualmente se encuentra parcialmente operativa una segunda línea de metro programada originalmente para 2019. A mediados de la década de 2010, un intento de reforma integral del transporte otorgó corredores principales de autobús a empresas concesionarias. Sin embargo, esta reforma encontró resistencia política y no ha conseguido prosperar e incluso se ha revertido parcialmente.

Fuente: Jauregi-Fung *et al.* (2019^[66]): "Anatomy of an Informal Transit City: Mobility Analysis of the Metropolitan Area of Lima." *Urban Science*, 3, 67.

Las líneas de bus de tránsito rápido (BRT) ofrecen una forma rentable de crear sistemas modernos de tránsito masivo y reducir las emisiones. Un parque mucho más pequeño de autobuses BRT de alta capacidad y con bajas emisiones, como el Metropolitano (que funciona con gas), podría sustituir a los minibuses pequeños y contaminantes que funcionan con diésel. Además, los sistemas de tránsito masivo modernos, eficientes y seguros, como el BRT, promueven una nueva tendencia con respecto al uso de vehículos privados. Los datos contrastados que ofrecen los BRT de Ciudad de México y Bogotá indican que pueden reducir las emisiones de GEI entre un 10% y un 20% (Scholl, 2015^[67]). Debido al bajo costo y a la alta velocidad de la construcción en comparación con los metros o ferrocarriles ligeros, los BRT son populares en muchos países de la región y constituyen el medio de transporte predominante en ciudades secundarias como Pereira en Colombia, Curitiba en Brasil o Pachuca en México.

Por el contrario, el Metropolitano sigue siendo el único BRT de Perú, aunque los planes de transporte urbano de seis ciudades prevén tener en funcionamiento un total de 130 km de BRT para 2030 y un estudio del Banco Mundial muestra la viabilidad y el potencial en cuanto a reducción de emisiones de 400 km de corredores BRT para 2050 (World Bank, 2022^[68]). El Estado debería ayudar a las autoridades locales a implantar estos planes en el plazo establecido. Además, el funcionamiento del Metropolitano se ve obstaculizado por las averías frecuentes de los autobuses que están llegando al final de su vida técnica y por una flota que no se ha incrementado al mismo nivel que las ampliaciones de los corredores iniciales (World Bank, 2024^[69]). Las autoridades deberían velar por que se hagan las sustituciones necesarias en la flota de autobuses, y que se ofrezcan suficientes incentivos para ello a los operadores. También resulta esencial integrar el Metropolitano con la creciente red de metro de Lima, cuya implantación debería acelerarse.

El mercado de vehículos eléctricos de Perú sigue siendo muy reducido. En 2023, solo un 2% de las matriculaciones de vehículos nuevos correspondían a vehículos eléctricos (enchufables e híbridos) frente al 17% en Colombia, el 50% en Francia y Alemania, y el 97% en Noruega. Las principales limitaciones para el desarrollo de los vehículos eléctricos son la escasísima infraestructura de carga, en particular fuera de Lima, y el elevado costo de la inversión

inicial que suponen esos vehículos. Al mismo tiempo, el costo total de propiedad de los vehículos eléctricos en países como Alemania (donde los precios de los combustibles son elevados) y China (con precios de la electricidad bajos) ha caído en los últimos años por debajo del de los vehículos con motores de combustión interna, incluso antes de los subsidios (IEA, 2024^[70]). Aunque el nivel de desarrollo económico e ingresos de Perú plantea ciertas restricciones para la adopción del vehículo eléctrico, la experiencia de Colombia muestra que, con las políticas adecuadas, es posible alcanzar tasas de adopción superiores (17%) en un contexto similar. Entre esas medidas estarían los incentivos regulatorios y económicos, y también el desarrollo de la infraestructura de carga.

La infraestructura de carga del vehículo eléctrico no está suficientemente avanzada. En la actualidad, Perú posee cerca de 70 puestos de carga, principalmente en Lima, todos ellos de propiedad privada y ninguno de carga rápida. La ausencia de un marco jurídico para promover la electromovilidad –pese a que hubo casi dos docenas de iniciativas parlamentarias, ninguna de las cuales se adoptó– bloquea el desarrollo de la infraestructura de carga, a pesar de la regulación existente al respecto. En muchos países de la OCDE, esto se promueve mediante reglamentos o incentivos públicos. Por ejemplo, algunos municipios de Canadá exigen que se instalen puestos de carga para vehículos eléctricos en los aparcamientos comerciales o las estaciones de servicio. Varios países, como Grecia, el Reino Unido y Dinamarca, facilitan financiamiento público. Otras posibilidades son, entre otras, la actualización del código de edificación para crear derechos legales para los residentes en edificios de apartamentos, con la finalidad de instalar puestos de carga para vehículos eléctricos (por ejemplo, en Alemania), o exigir que todos los edificios nuevos tengan al menos un punto de carga para ese tipo de vehículos (por ejemplo, en el Reino Unido).

Los incentivos tributarios pueden promover la adopción de los vehículos eléctricos, en especial en la fase inicial, mientras que las externalidades derivadas de una red de vehículos eléctricos más amplia justifican el uso de subsidios. Sin embargo, tanto los incentivos tributarios como los subsidios deben diseñarse de manera diligente, para evitar algunos de sus peligros latentes y utilizarse solo tras haber analizado a conciencia sus costos y beneficios. Las pruebas empíricas aportadas por los casos de Canadá y Noruega muestran que los incentivos tributarios a los vehículos eléctricos son más eficaces si se orientan a los vehículos más contaminantes y se vinculan a un programa de chatarrleo (Fournel, 2023^[71]; Camara, Holtzman and Misch, 2021^[72]). En Perú, esto podría lograrse como parte de una estrategia de transporte más amplia, vinculando los subsidios a los vehículos eléctricos con programas de chatarrleo ya existentes para camiones y autobuses diésel antiguos, aunque esto requeriría un mejor seguimiento y que se garantice que el programa reduce el parque total de estos vehículos. Varios países de la OECD tienen programas de subsidios para la adquisición de camiones eléctricos, como los Países Bajos, donde la cantidad depende del tamaño de la empresa que compra el vehículo, o Francia, donde las ayudas pueden alcanzar hasta un 40% del costo de un nuevo camión eléctrico (IEA, 2023^[73]).

Un segmento que en gran medida está sin explotar en relación con los vehículos eléctricos son las motocicletas (incluidas las de tres ruedas como los mototaxis), para las que existe un gran mercado en Perú, pues el parque total de estos vehículos duplica con creces el de los automóviles (Gráfico 4.10, Panel A). El costo total de propiedad de las motocicletas eléctricas en países como la India y China es ya igual o inferior al de otras alternativas que funcionan con combustibles (IEA, 2024^[70]). Sin embargo, en 2024 solo cerca de 500 de las casi 250.000 motocicletas nuevas que se matricularon en Perú eran eléctricas. En comparación con los automóviles, que se encuentran sobre todo en los hogares de altos ingresos, los propietarios de motocicletas y triciclos presentan una distribución más igualitaria por la escala de ingresos (Gráfico 4.10, Panel B). Los elevados costos iniciales de los vehículos eléctricos podrían ser un elemento disuasorio, en particular en el caso de los compradores con menores ingresos de este segmento de mercado que, al mismo tiempo, tienen más dificultades para acceder al crédito o deben pagar tasas de interés más altas. Por ese motivo, algunos países han introducido subsidios específicos. Por ejemplo, la India impulsó la adopción de motocicletas y automóviles eléctricos mediante su campaña Go Electric.

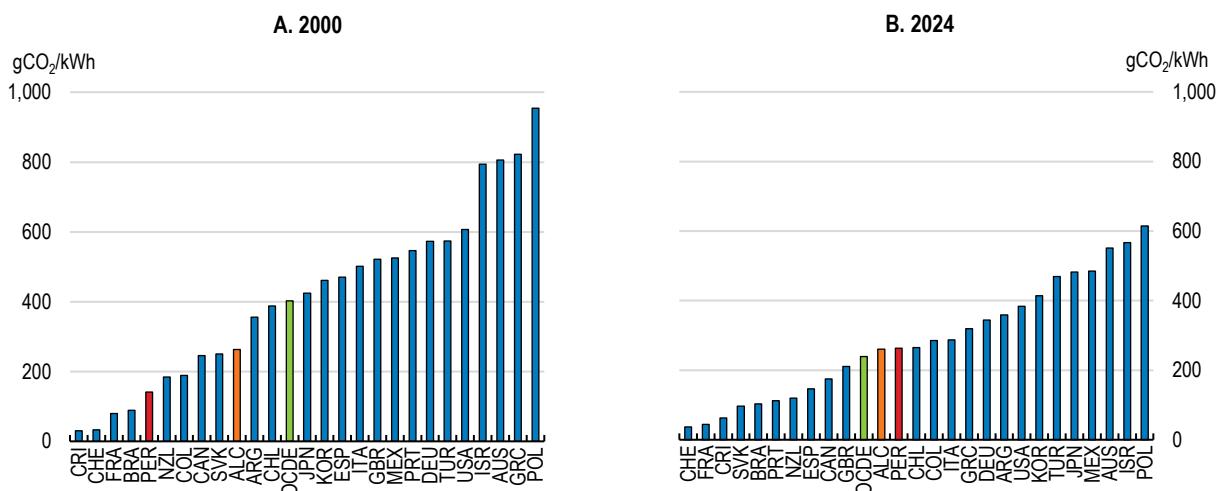
Por último, para reducir las emisiones de GEI del transporte, es necesario crear alternativas al transporte vehicular. Las modalidades de transporte no motorizadas, en especial la bicicleta, son viables sobre todo en ciudades costeras como la Lima Metropolitana, una ciudad con un terreno principalmente llano, al nivel del mar, con temperaturas suaves todo el año y sin precipitaciones importantes. La creación de ciclovías en los últimos años supone un cierto avance, pero existe un amplio margen para aumentar la participación de las bicicletas en el transporte, que era inferior al 1% en 2019, y que podrían sustituir medios de transporte motorizados, como las motocicletas, en especial en las ciudades. Además, muchas ciclovías de la era COVID-19 no se han mantenido y la infraestructura para los ciclistas se ha eliminado, lo que subraya la necesidad de que se mantenga el compromiso político con estrategias

integrales locales de movilidad. El ferrocarril y el cabotaje pueden constituir alternativas eficientes al transporte por carretera, en particular en el caso de las mercancías. La evaluación de acciones experimentales de cabotaje de mercancías indica ahorros de costos en relación con el transporte por carretera –en un contexto en el que los costos logísticos son elevados, incluso si se comparan con otros países de la región–, así como con la reducción de las emisiones (Semino Romero, Berrospi Villafuente and Akimoto Toyohama, 2020^[74]). Sin embargo, en la actualidad solo el 0,1% de todas las mercancías nacionales se transporta a través de los puertos. La creación de un sector de cabotaje aumentaría aún más la resiliencia climática, porque las carreteras son escasas y corren el riesgo de verse afectadas por fenómenos climáticos (véase anteriormente).

Permitir que las renovables lideren el sector energético

El sector energético (sin transporte) representa un 18% de las emisiones de GEI actuales y un 11% de la reducción de emisiones que se prevén en el escenario rentable (BID, 2021^[26]). Para cumplir los objetivos en materia de emisiones, será necesario que prácticamente toda la capacidad de generación de electricidad que se instale a partir de ahora proceda de fuentes renovables (solar, eólica, geotérmica e hidrálica), con el apoyo del gas en períodos de consumo máximo y como opción alternativa. En general, se prevé que la capacidad eléctrica instalada prácticamente se cuadripique de aquí a 2050, no solo debido al crecimiento económico, sino también por la electrificación del transporte. La intensidad en emisiones de CO₂ ocasionada por la generación de electricidad es similar a la del país promedio de la OCDE (Gráfico 4.11). Esto se debe a la importancia de la energía hidroeléctrica, que actualmente produce la mitad de la electricidad nacional (Gráfico 4.12), en comparación con un promedio de la OCDE del 14%.

Gráfico 4.11. La intensidad de las emisiones de la generación de electricidad es relativamente baja, pero ha aumentado con fuerza desde el año 2000



Fuente: Ember (2025); Energy Institute - *Statistical Review of World Energy* (2024) – con un tratamiento importante de los datos por parte de Our World in Data.

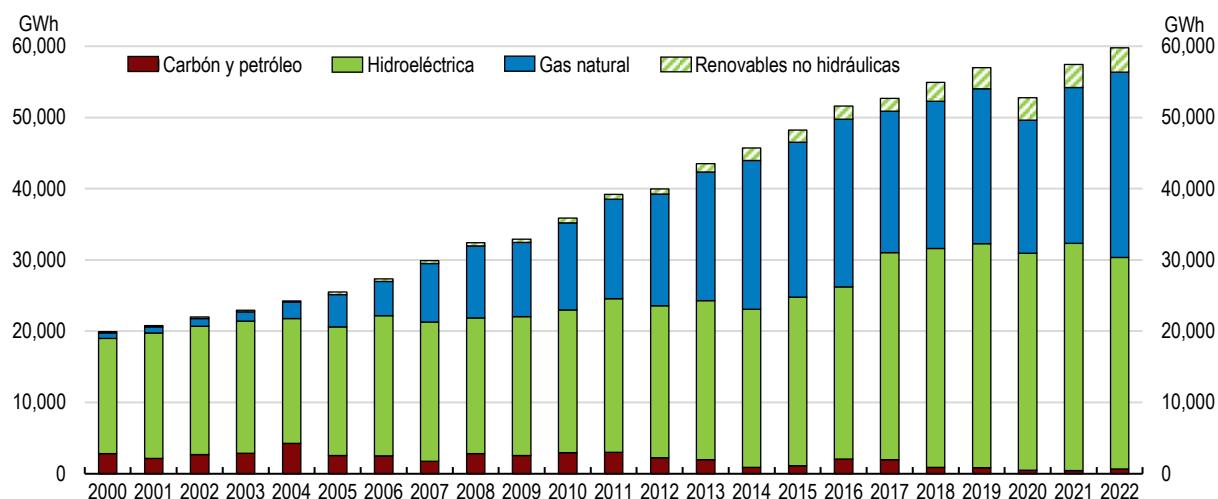
StatLink  <https://stat.link/jonv79>

Desde su privatización en la década de 1990, el sector energético de Perú se ha caracterizado por contar con un marco regulatorio y de supervisión sólido. OSINERGMIN regula el sector de la electricidad y el gas natural, fija las tarifas, garantiza el cumplimiento y también los niveles de calidad. La red eléctrica es gestionada por COES. Se hace hincapié en las normas sobre competencia y calidad. En términos generales, el sistema ha funcionado adecuadamente, tal como demuestran el hecho de que la capacidad se haya multiplicado por 2,4 desde el año 2000 y también un aumento de la electrificación desde menos de un 70% al 95% de los hogares desde ese mismo año, así como un fuerte crecimiento del sector del gas natural y, en general, una ausencia de los cortes de electricidad que han sufrido otros países de esta región.

El gas natural ha aumentado su porcentaje de generación de electricidad desde cerca del 0% en 2000 al 44% en 2022 (Gráfico 4.12), gracias a la producción del yacimiento de gas de Camisea en Cuzco, que comenzó sus operaciones en 2004 y actualmente suministra el 95% de la producción nacional. Pese a que esto ha diversificado la combinación energética, reducido los costos para los consumidores y facilitado una energía más limpia que si se empleasen petróleo y carbón, también ha contribuido a un incremento considerable de la intensidad de emisiones que supone la energía (Gráfico 4.11). Dado que el aumento de la producción nacional de gas ha sido relativamente reciente, la mayoría de las centrales eléctricas alimentadas con gas se han construido en los últimos 10 años y se encuentra en pleno despliegue un programa de masificación del gas a escala nacional para el sector residencial. Debido a las suaves temperaturas registradas durante todo el año en buena parte de Perú, prácticamente ningún hogar peruano posee calefacción. Por lo tanto, en el ámbito residencial, el gas se emplea principalmente para cocinar.

La enorme dependencia de una única fuente de gas natural, con un único gasoducto, que abastece una gran parte de la generación de electricidad y puede experimentar alteraciones en el suministro, constituye un riesgo importante para la seguridad energética. La otra fuente de energía principal, la hidroeléctrica, es cada vez más vulnerable a las sequías, cuya frecuencia va en aumento debido al cambio climático. Estos riesgos, combinados, exigen una diversificación rápida de la capacidad de generación de electricidad, tanto en términos de tecnología como de geografía.

Gráfico 4.12. La energía hidroeléctrica y el gas natural dominan la generación de electricidad



Fuente: AIE.

StatLink <https://stat.link/9ubixc>

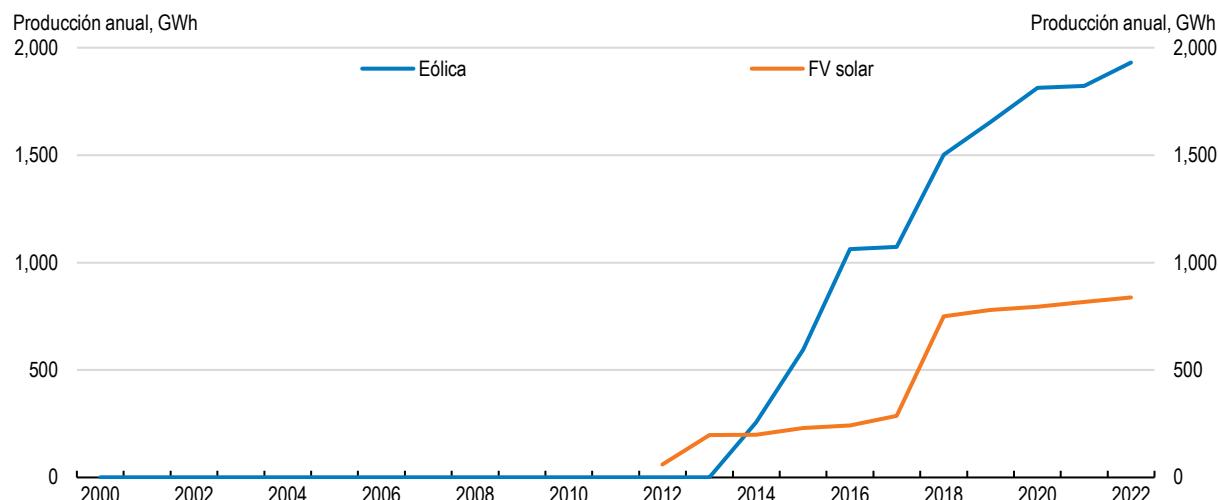
Al mismo tiempo, el rápido crecimiento de la electrificación, en particular en el sector del transporte, exigirá una ampliación considerable de la capacidad de obtención de energía con cero emisiones. El itinerario previsto para alcanzar la neutralidad climática prevé instalar otros 8,7 GW de capacidad de electricidad renovable para 2030 y un total de 45,8 GW para 2050. Como referencia, en 2023 la capacidad total instalada de todas las fuentes de electricidad ascendía a 16 GW. Perú tiene un potencial considerable en cuanto a energías renovables de varias fuentes, más que suficiente para cubrir la demanda que se prevé. Se estima que su potencial en relación con la energía eólica, sobre todo en la costa central y la costa norte, es de 22 GW. Las regiones del sur, Arequipa, Moquegua y Tacna, presentan uno de los mayores potenciales del mundo en cuanto a energía solar, con grandes franjas de desierto sin utilizar donde se pueden instalar parques solares. Además, se calcula que el potencial total de obtención de energía hidroeléctrica es de 70 GW, de los cuales actualmente solo se utilizan cerca de 5 GW. Asimismo, existen posibilidades más moderadas de generación de electricidad mediante geotermia y biomasa.

Pese a los riesgos que plantean las sequías, el gran potencial de generación de energía hidroeléctrica apunta a que seguirá desempeñando una función importante en la matriz energética de Perú. La energía hidroeléctrica ha sido durante décadas prácticamente la fuente exclusiva de generación de electricidad, pues muchos de los grandes

embalses son de la década de 1970. Para reducir las vulnerabilidades y aumentar la resiliencia ante anomalías ocasionadas por las precipitaciones, los nuevos proyectos podrían centrarse en sistemas descentralizados y a pequeña escala, que reduzcan la dependencia de los grandes embalses, ya que son más susceptibles a las anomalías en las precipitaciones. Pese a que la tecnología se encuentra todavía en fase de desarrollo, también se podrían emplear pequeños embalses para la generación hidroeléctrica como solución de almacenamiento de energía, para mitigar las fluctuaciones de la generación de electricidad por medios eólicos y solares, además de servir como depósitos de agua dulce. Estas medidas mejorarían la gestión de los recursos hídricos, garantizando la disponibilidad de agua dulce en regiones que suelen padecer sequías.

Perú presenta amplias posibilidades para avanzar en el desarrollo de las energías renovables. El Gobierno se ha fijado el objetivo de aumentar el porcentaje de renovables no convencionales en la generación de electricidad hasta el 20% para 2030. Sin embargo, solo un 5% de la producción total de electricidad corresponde actualmente a energía eólica y solar (Gráfico 4.13), y la capacidad instalada se aproxima a solo 1.100 MW, repartida en 33 plantas. Aunque esto representa un avance importante desde que comenzara a funcionar el primer proyecto de renovables a gran escala en 2012, el ritmo actual no basta para alcanzar la capacidad prevista necesaria para cumplir los objetivos en materia de renovables de aquí a 2030 ni el objetivo de neutralidad climática para 2050. En 2024, tan solo se concluyeron dos parques eólicos con una capacidad total instalada de 244 MW.

Gráfico 4.13. El avance de la energía eólica y solar ha sido lento



Fuente: AIE.

StatLink <https://stat.link/5w0ixt>

Hasta hace muy poco, la legislación en materia energética dejaba en posición de desventaja a las tecnologías de energía renovable. Los precios de la electricidad al por mayor en Perú se fijan mediante contratos de compra de energía a largo plazo entre generadoras y distribuidoras, complementados por un mercado spot basado en los costos marginales. La anterior legislación sobre energía, de 2006, exigía a las generadoras que suscribiesen un contrato de compra de energía para garantizar la disponibilidad energética durante las 24 horas, lo cual cerraba en realidad este mercado a las generadoras de energía eólica y, sobre todo, solar. En lugar de ello, estas se veían obligadas a depender de las ventas en el mercado al contado a proveedores de energía tradicional, lo que hizo bajar los precios y redujo la previsibilidad de los ingresos. En diciembre de 2024, el Congreso aprobó una reforma que prevé que los contratos de compra de energía vendan la potencia instalada y la energía suministrada por separado, igualando así las condiciones para las generadoras, de manera neutral desde el punto de vista tecnológico. Existe una fuerte demanda de inversión que las empresas de energías renovables de Perú no han atendido. En este país, la última subasta de energía renovable tuvo lugar en 2016. Por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas indica que 13 proyectos de energía solar a gran escala se encuentran en la fase de planificación, con una capacidad total de 2.300 MW, el doble de la capacidad instalada actualmente de eólica y solar combinadas. Las autoridades deberían

dar prioridad a aplicar de forma rápida la legislación sobre energía, incluida la publicación de su reglamento, para que no se produzcan más retrasos en el despliegue de energía solar a escala. También deberían programarse nuevas subastas y comunicarse su calendario con antelación, para incentivar la participación oportuna de los inversores.

De manera más general, la previsibilidad para los inversores podría mejorarse a través de señales normativas y regulatorias claras y firmes. Las necesidades de inversión para la transición energética son amplias, del orden de 67.000 millones USD hasta 2050, cerca de 26.000 millones USD más que en el escenario sin cambios. Su materialización depende en gran medida de la voluntad que las empresas privadas tengan de invertir. La ausencia de una planificación energética clara y a largo plazo en Perú ha generado incertidumbre y demorado decisiones clave para el sector. Una ley de transición energética podría brindar un marco regulatorio estable, establecer objetivos claros en materia de energías renovables, institucionalizar las estrategias, dar seguimiento a los progresos y crear mecanismos de financiamiento e incentivos que apuntarían a la continuidad de las políticas a largo plazo, por lo que aumentaría la previsibilidad para los inversores. Asimismo, podría armonizar la estrategia energética del país con los compromisos de emisiones cero netas y aumentar la seguridad energética promoviendo la diversificación y sistemas energéticos descentralizados y resilientes. Por otra parte, debería actualizarse el Plan Energético Nacional de 2014 e incluir objetivos claros, así como su seguimiento.

Es precisa una rápida expansión de las redes de electricidad para atender el incremento previsto de las cargas eléctricas. La transición energética modificará la geografía de la producción de energía. La energía solar se concentra en el sur, cerca de la frontera con Chile, mientras que una de las principales zonas con potencial de generación de energía eólica es el norte. Sin embargo, la mayor parte de la demanda de electricidad se sitúa en Lima, donde se encuentran actualmente la mayoría de las centrales eléctricas térmicas. Las limitaciones de la red ya se están convirtiendo en un obstáculo al desarrollo de las renovables a gran escala. La obsolescencia de la infraestructura energética y las limitaciones geográficas frenan el acceso a energía fiable en zonas remotas. Las pruebas empíricas recientes recabadas en Chile muestran que la ampliación de la red puede activar la entrada de nuevos proveedores, aumentar la generación de energía renovable y facilitar la convergencia de precios entre las diferentes regiones (Gonzales, Ito and Reguant, 2022^[75]).

La producción de electricidad variable a partir de renovables y su escasa capacidad de responder a la demanda impone mayores exigencias a las herramientas de flexibilidad de la red, tales como las soluciones de almacenamiento de energía y gestión de la demanda. Las redes inteligentes mejorarían la gestión de la demanda y la eficiencia energética, al permitir una mejor integración de las renovables. Mediante la creación de un canal de comunicaciones entre empresas de servicios y consumidores, se pueden gestionar de manera simultánea tanto la demanda como la oferta de electricidad. El almacenamiento de energía es esencial para lograr un equilibrio entre oferta y demanda en todo momento, mejorando la fiabilidad de la red y reduciendo las interrupciones. El almacenamiento también constituye un tema esencial para los sistemas ajenos a la red o de minirredes en regiones remotas. Para incentivar su desarrollo, el almacenamiento de energía precisa un marco regulatorio que permita a entidades diferentes a las generadoras de electricidad suministrar energía a la red o retirarla de esta. Una vez establecido ese marco regulatorio, el Gobierno debería promover los proyectos experimentales, por ejemplo, invitando a operadores de otros países de la región, como Chile, que planea instalar 2 GW de capacidad de almacenamiento hasta 2027 (OECD, 2025^[29]). Otros cambios regulatorios que promoverían el desarrollo y la capacidad de respuesta de la red serían la separación de los servicios minoristas y de distribución de energía, para fomentar la innovación y la entrada en el mercado, y regular la alimentación a la red garantizada de las instalaciones de placas solares a pequeña escala.

Todo esto exige importantes inversiones en la red. Hasta 2030, el nuevo Plan de Transmisión que entró en vigor en 2025 contempla 19 proyectos de inversión en la red, con un volumen total de 1.000 millones USD. Aprovechando este plan, las inversiones en la red deben considerar el sistema energético general, incluido el gas natural, y el hecho de que las renovables no convencionales exigen una mejor integración nacional para gestionar los superávits y los déficits locales. Además, la integración de la red internacional con los países vecinos ayudaría a lograr un equilibrio entre superávits y déficits que dependen de la meteorología. La construcción en curso de una línea de transmisión a Ecuador, donde las precipitaciones siguen por lo general una tendencia contraria a la de Perú, constituye un paso importante en la dirección adecuada. Deberían acelerarse y ejecutarse los planes de integración de la red con Chile. Además, avanzar en la integración en la red internacional no solo exige la coordinación de la transmisión técnica, sino también abordar preocupaciones en materia de seguridad y regulación entre los diferentes países.

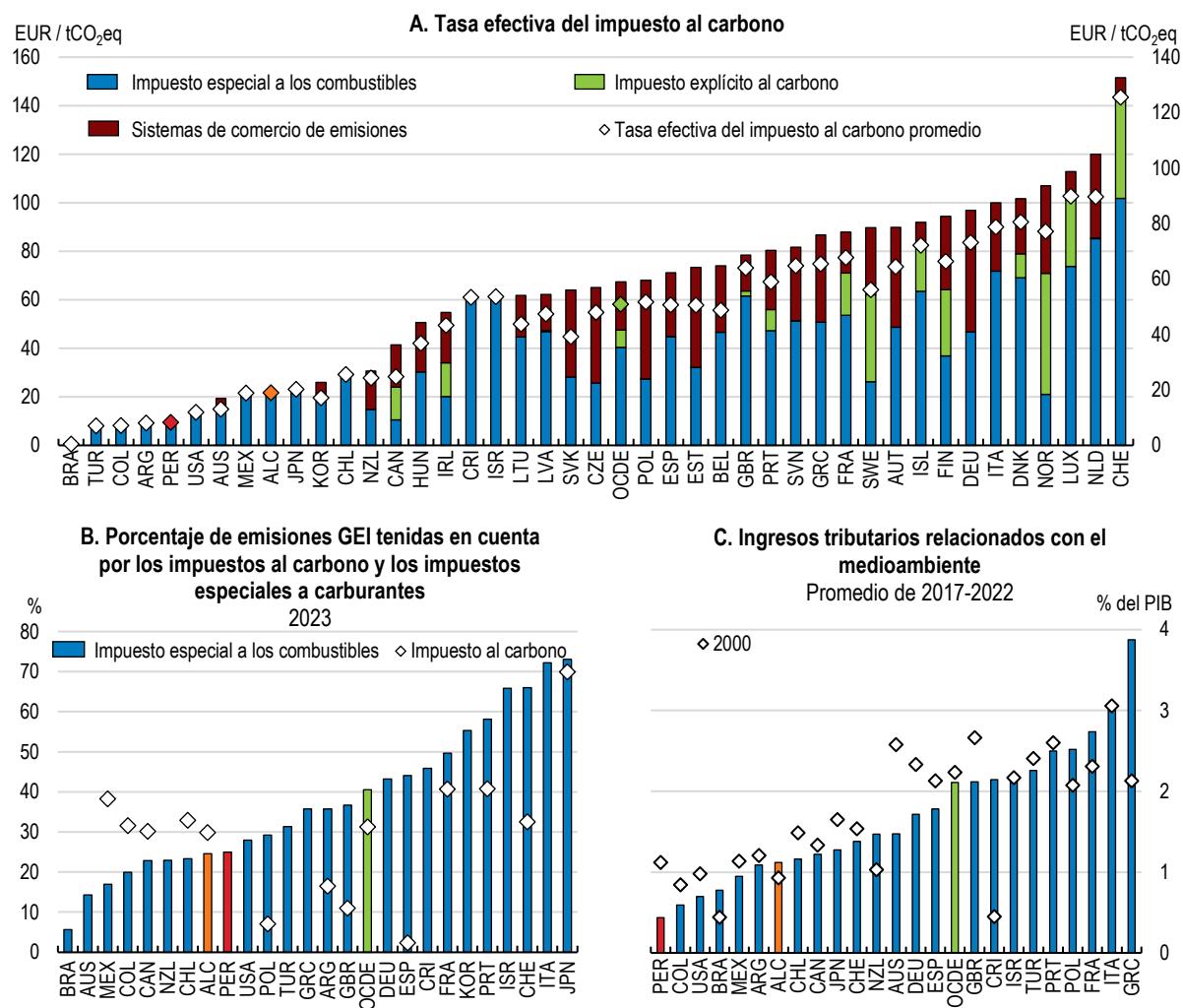
Introducir un precio por las emisiones de CO₂ para incentivar un transporte y una energía más limpios

Las señales de precios en forma de impuestos al carbono deberían crear incentivos económicos, neutrales en cuanto a tecnología, para reducir las emisiones de manera rentable, en tanto pueden abordarse obstáculos específicos para la transición energética mediante instrumentos de política sectorial (D'Arcangelo et al., 2022^[28]). Los precios del carbono permiten que los consumidores de energía –hogares y empresas– internalicen las externalidades de las emisiones que son consecuencias de sus decisiones, además de enviar al mercado señales claras en cuanto a precios, entre otras cosas para orientar las decisiones en materia de inversión. Los precios del carbono son un instrumento relativamente fácil de aplicar desde el punto de vista técnico, con escasas demandas de capacidad administrativa o de seguimiento, por lo que, en economías emergentes como Perú, se puede aplicar de manera más amplia que un sistema de comercio de emisiones. Sin embargo, en ocasiones resulta difícil, desde el punto de vista de la política, aplicar precios al carbono, sobre todo impuestos explícitos a los consumidores. Por lo tanto, se requiere de un enfoque equilibrado y gradual.

En la actualidad, Perú no cuenta con un impuesto explícito al carbono. El impuesto especial a los combustibles (ISC) constituye un impuesto implícito al carbono, pero solo abarca cerca de un 25% de las emisiones totales de GEI, excepto USCUS (Gráfico 4.14). Las tasas de los impuestos especiales a los combustibles se calculan en función de la toxicidad de cada combustible y no del contenido de carbono. Uno de los motivos de la baja cobertura de las emisiones de este impuesto especial es que no incluye los combustibles a base de gas. Además, en una comparación de ámbito internacional, las tasas del impuesto al carbono y la recaudación de impuestos relacionados con el medio ambiente son muy bajas, también en relación con otros países de la región. Los impuestos especiales a los combustibles oscilan entre los 0,07 USD y los 0,12 USD por litro, muy por debajo de los registrados en los países europeos, donde se acercan a los 0,60 USD por litro, y también de los de Brasil y Chile (cerca de 0,25 USD por litro). Los combustibles a base de gas están totalmente exentos de los impuestos especiales, lo cual es un reflejo de la política heredada de masificación del gas. El Gobierno debería aumentar la base imponible de los impuestos especiales a los combustibles, ampliéndolos de manera paulatina a aquellos que se extraen del gas, y plantearse subir todos los impuestos especiales a los combustibles para vehículos a motor.

Tal como recomienda el *Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023*, este país se beneficiaría además de la introducción de un impuesto explícito al carbono, en consonancia con otros países de América Latina, como Argentina, Chile, Colombia y México (OECD, 2023^[5]). Para mejorar la aceptación pública, su introducción debería realizarse de forma gradual y con un itinerario predefinido, para que inversores y consumidores puedan tomar decisiones fundamentadas a largo plazo. Los ingresos obtenidos por dicho impuesto podrían vincularse de manera explícita a ayudas a hogares vulnerables para la adaptación al cambio climático o al financiamiento de inversiones en la transición verde (OECD, 2023^[5]). Este extremo es especialmente importante, ya que el precio del carbono necesario para cumplir el objetivo de Perú en materia de emisiones es bastante alto con respecto a su nivel actual, pese a encontrarse en línea con las propuestas de precios del carbono de los países de ingresos medios (Parry, Black and Roaf, 2021^[76]). Por ejemplo, una subida del impuesto al carbono de 20 USD por tonelada de CO₂, hasta 50 USD, para 2030 sería congruente con las NDC de Perú para 2030, si se redujesen un 35% las emisiones de USCUS hasta ese año. Una vez que la subida se aplique íntegramente, redundaría en unos ingresos públicos adicionales próximos a un 1% del PIB para 2035 (IMF, 2023^[33]). El nivel del impuesto al carbono necesario depende esencialmente de la agilidad con la que se mitigue la deforestación. Por ejemplo, si se reducen las emisiones de USCUS solo un 25% en lugar de un 35%, el impuesto al carbono necesario aumentaría a 155 USD por tonelada de CO₂, mientras que la reducción de las emisiones de USCUS en un 40% o más reduciría el impuesto al carbono necesario a prácticamente cero. Estos escenarios subrayan la importancia de una rápida reducción de la deforestación para que la vía de cumplimiento de los objetivos en materia de emisiones sea equilibrada y aceptable desde el punto de vista social, lo cual podría promoverse con un impuesto al carbono que contribuya a armonizar los incentivos en los sectores que más energía consumen.

Gráfico 4.14. Tanto la cobertura como las tasas efectivas de los impuestos al carbono son bajas



Nota: ALC se refiere a un promedio simple de Chile, Colombia, Costa Rica, México, Argentina y Brasil. Panel A: Las tasas del impuesto al carbono en vigor son un promedio de todas las emisiones de GEI, excepto USCUS, incluidas las que no abarca ningún instrumento de precios del carbono, de cada uno de los 79 países. Las tasas efectivas de los impuestos al carbono en vigor representan una asignación libre de bonificaciones de sistemas de comercio de emisiones. Todas las tasas se expresan en EUR 2023, usando los últimos datos de inflación y tasa de cambio disponibles de la OCDE. Otros datos sobre emisiones de GEI proceden de CAIT (Climate Watch, 2024) mientras que los datos sobre emisiones de CO₂ por el consumo de la energía se basan en la publicación *World Energy Balances* de la AIE (AIE, 2023). Las estimaciones sobre la asignación libre y la cobertura del sistema de comercio de emisiones se basan en la publicación de la OCDE *Effective Carbon Rates* de 2023, con ajustes para reflejar los recientes cambios en la cobertura y también los sistemas y países añadidos recientemente.

Fuente: OCDE, *Pricing Greenhouse Gas Emissions* 2024; base de datos de impuestos a la energía y precios del carbono de la OCDE; base de datos de ingresos tributarios por impuestos relacionados con el medio ambiente.

StatLink <https://stat.link/sfwa9c>

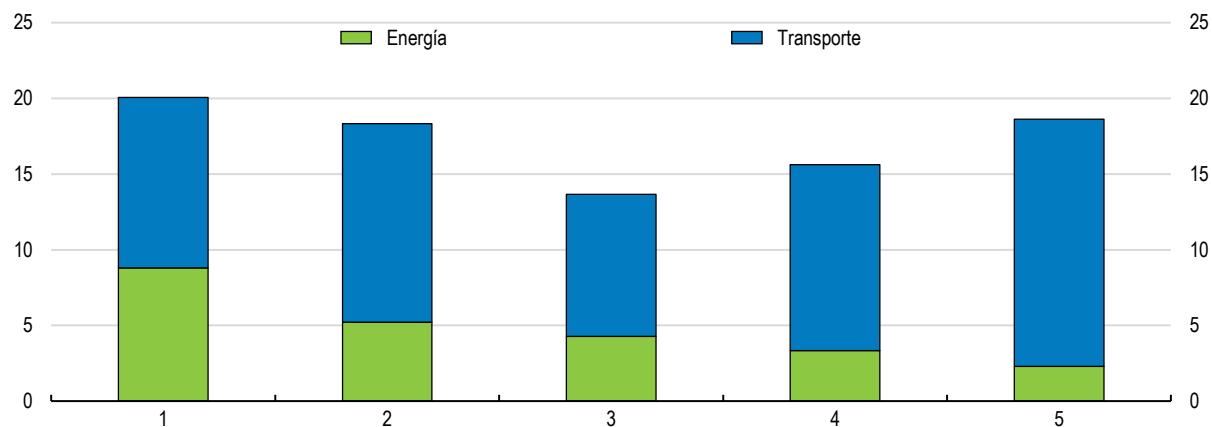
La recaudación de un impuesto al carbono puede promover la transición verde y apoyar a los hogares y las empresas vulnerables para prevenir un aumento de la desigualdad y, al mismo tiempo, incrementar la aceptación de la transición verde (Dechezleprêtre et al., 2022^[77]). Los hogares más pobres destinan una mayor parte de sus ingresos a productos y servicios intensivos en carbono, como los servicios de transporte y la energía, tal como muestran los datos calculados para la presente publicación recabados de las Encuesta Nacional de Hogares (Gráfico 4.15). Los precios de dichos productos podrían aumentar si se introducen impuestos al carbono, pero una parte de su recaudación podría devolverse a los hogares. Muchos países de la OCDE, entre ellos Suiza, Austria y algunas provincias canadienses emplean transferencias fijas –que constituyen un porcentaje más amplio del gasto total en

el caso de los hogares con inferiores ingresos—, mientras que Luxemburgo distribuye la mitad de su recaudación por el impuesto al carbono al 40% de los hogares de ingresos más bajos, y el resto se destina a inversiones verdes.

Los combustibles vendidos en 350 municipalidades de la región amazónica de Perú, se benefician de una exención del impuesto sobre el valor agregado y del impuesto especial a los combustibles, lo que incurre en unos gastos tributarios cercanos a 250 millones PEN al año, (Castillo Dextre, 2021^[78]). Esta exención genera una distorsión en el mercado de los combustibles y se considera que aumenta la evasión de impuestos y el contrabando, además de facilitar energía barata como insumo para las actividades económicas ilegales en la región (IPE, 2018^[79]). Por otra parte, no existen datos empíricos que demuestren que las ventajas tributarias existentes en la región amazónica hayan contribuido al desarrollo económico. Perú debería plantearse eliminarlas de manera paulatina y podría compensar su retirada con otras transferencias a esta región que no tuviesen un efecto distorsionador. Esto podría formar parte de una revisión general de los gastos tributarios (Capítulo 1).

Gráfico 4.15. Los hogares más pobres consumen servicios más intensivos en carbono

Gasto en servicios y productos intensivos en carbono por quintil de ingresos, % de ingresos



Nota: "Energía" engloba electricidad, consumo de gas natural de los hogares, carbón y biocombustibles. "Transporte" incluye los combustibles para automoción y los servicios de transporte, pero no los viajes.

Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) de 2022.

StatLink <https://stat.link/c609dq>

4.5. Mejorar la sostenibilidad ambiental y la resiliencia de la agricultura

Las emisiones que genera actualmente la agricultura son reducidas (14%), aunque resultan difíciles de eliminar. Se prevé que este sector aporte solo un 3% a la reducción de las emisiones, si se sigue una vía rentable para alcanzar las cero emisiones netas (BID, 2021^[26]). La agricultura es muy vulnerable al cambio climático, tanto a los fenómenos de aparición lenta como el aumento de las temperaturas del aire y del mar y el deshielo de los glaciares, como a las anomalías meteorológicas de aparición súbita. Además, la agricultura informal a pequeña escala de la región amazónica es un factor que contribuye enormemente a la deforestación, sin que se produzca una gran creación de valor agregado (véase anteriormente).

El fenómeno climático del Niño, que se verá agravado por el cambio climático, ya afecta de manera visible a la agricultura de Perú. Durante el Niño de 2017 y 2023, la producción agrícola se contrajo cerca de un 2% en cada una de esas ocasiones. En 2023, esto contribuyó a la recesión de la economía peruana (OECD, 2024^[80]; OECD, 2023^[5]; World Bank, 2017^[81]). Los proyectos de agricultura de riego a gran escala en la costa desértica han contribuido enormemente a las exportaciones y la creación de empleo y suelen utilizar técnicas de riego pioneras a nivel mundial basadas en sensores para minimizar el consumo de agua (IFC, 2023^[24]). Sin embargo, son vulnerables a la escasez de agua general.

Además, los cambios en las preferencias de los consumidores internacionales están impulsando el endurecimiento de las normas sobre sostenibilidad que cada vez en mayor medida se espera que cumplan los productores exportadores (Deconinck et al., 2025^[82]). Los cambios en el estilo de vida entre las clases medias urbanas jóvenes de muchos países de la OCDE, entre ellos la preocupación cada vez mayor por la salud, el bienestar animal y la huella de carbono, están contribuyendo a la reducción de la demanda mundial de carne. Perú cuenta ya con una posición ventajosa para atender la creciente demanda de sustitutos de la carne por productos como la palta fresca, otras hortalizas frescas y productos más especializados, entre ellos la quinua y otros cereales autóctonos ricos en proteína. Sin embargo, hace muy poco que las empresas agrícolas de Perú han comenzado a concientizarse sobre los cambios en los requisitos de los consumidores y a adaptarse a ellos (IFC, 2023^[24]). Además, la dependencia de muchas exportaciones de productos agrícolas frescos del transporte aéreo genera vulnerabilidades, habida cuenta del incremento de las preocupaciones por el clima entre los consumidores.

Para aprovechar las tendencias mundiales de consumo, el Gobierno podría animar a los productores agrícolas a adoptar estándares de sostenibilidad. Así se reduciría la huella ambiental de estas empresas en Perú, aumentaría la resiliencia ante fenómenos meteorológicos extremos intensificados por el cambio climático y ayudaría a preservar y seguir mejorando la sólida posición que ha adquirido el país en los mercados de alimentos internacionales. Para ello, será necesaria la aplicación y certificación en estándares y metodologías de medición internacionales en Perú, reforzando la capacidad para calcular la huella de carbono y la huella hídrica, además de ayudar al sector con el análisis de cómo reducir estas huellas, al tiempo que se intensifica la promoción internacional de Perú como fuente de alimentos saludables producidos de manera sostenible (IFC, 2023^[24]). El Gobierno debe contribuir a sensibilizar sobre los cambios en los requisitos de los mercados internacionales, en especial a los productores más pequeños que no necesariamente están directamente relacionados con compradores internacionales que atienden directamente al consumidor, por ejemplo, los supermercados extranjeros.

Es posible reducir la huella ambiental del sector agrícola y, en particular, las emisiones de GEI, a través de un conjunto de medidas relacionadas: optimización de las prácticas de riego, uso de fertilizantes menos intensivos en emisiones e introducción de sistemas silvopastoriles para los criadores de ganado a pequeña escala de la región amazónica (BID, 2021^[26]). En la actualidad, para la producción de arroz se emplea riego por inundación, que supone un mayor consumo de agua y también más emisiones de metano, aunque existen otros métodos que reducen ambos. El riego por goteo es ya el sistema utilizado por algunas de las explotaciones más productivas, orientadas a la exportación; reformar las tarifas del agua (véase anteriormente) animaría a más productores a adoptar esta tecnología y otras prácticas de conservación de agua. Promover el consumo de fertilizantes orgánicos fomentaría el compostaje de los residuos agrícolas orgánicos, que en la actualidad son quemados en su mayoría. Por otra parte, si el consumo de alimentos de Perú presentase tendencias similares a las de los países de la OCDE, en particular una reducción de la presencia de carne en las dietas y una sustitución del arroz por otras fuentes de carbohidratos más saludables, como los cereales, los tubérculos o los granos, esto contribuiría en mayor medida a una reducción de la intensidad de las emisiones de la producción de alimentos (World Bank, 2022^[4]).

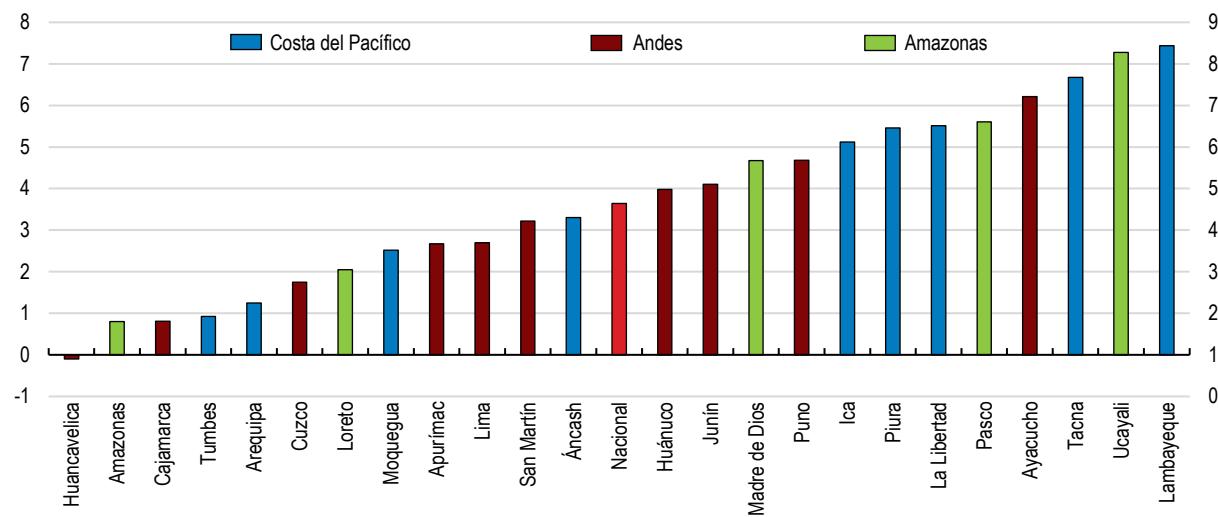
Para frenar la ampliación de la frontera agrícola que impulsa la deforestación, tal como se ha comentado anteriormente, es esencial modificar la forma en que los productores explotan terrenos ya deforestados, en aras de promover la productividad, la eficiencia y el uso sostenible de la tierra. Para atajar este problema, es necesario mejorar las capacidades técnicas de los productores agrícolas, ganaderos y silvicultores a pequeña escala, en particular a través de la extensión agraria y los servicios de capacitación. Así, se frenaría la deforestación y, al mismo tiempo, mejorarían los ingresos y el bienestar de los pequeños propietarios de tierras.

Desde la década de 1990, y también durante la última década, se ha reducido el gasto en servicios de extensión agraria -programas para impartir capacitación y ofrecer transferencia de tecnología e insumos como semillas y fertilizantes mejorados- y otra ayuda directa a los productores. Esto ha contribuido a una dualidad entre los exportadores a gran escala del sector agropecuario de la costa, que han visto cómo su productividad se disparaba, y otras regiones, donde se ha estancado (IFC, 2023^[24]; World Bank, 2017^[81]). Los proyectos de riego de gran envergadura y otros proyectos de infraestructura también han beneficiado principalmente a la costa. En consecuencia, el mayor crecimiento de la producción agrícola se ha producido en regiones costeras como Lambayeque, Tacna, La Libertad, Piura e Ica –aparte de las regiones en las que se ha vinculado a la deforestación, entre ellas Ucayali y Pasco (Gráfico 4.16)–. Pese a que, en el pasado, podría haber estado justificada una reorientación del gasto para impulsar las exportaciones de productos agrícolas y los ingresos en divisas extranjera,

la dualidad existente exige nuevas ayudas directas, en particular a través de servicios de extensión y otros orientados a aumentar la productividad, que permitirían a los productores de Perú aprovechar las oportunidades que ofrecen las exportaciones de productos agrícolas. Las tecnologías modernas, entre ellas la inteligencia artificial, la teleobservación y las comunicaciones móviles, ofrecen reducciones de costos y mejoras de la productividad que pueden llegar a ser importantes en relación con las formas tradicionales intensivas en mano de obra para prestar servicios de extensión agraria. Esto podría ayudar a dotar a las explotaciones agropecuarias pequeñas de una capacitación sumamente necesaria para adoptar técnicas de riego eficientes y variedades de cultivo más resistentes, diversificando las cosechas y aplicando prácticas mejoradas para la conservación del suelo y del agua.

Gráfico 4.16. El auge de la agricultura ha sido desigual

Tasa de crecimiento promedio anual de 2015 a 2022 de la agricultura, la ganadería, la caza y la silvicultura, %



Fuente: INEI.

StatLink <https://stat.link/lb6fua>

Además de contar con los conocimientos pertinentes, los agricultores también precisan incentivos adecuados y acceso a financiamiento para invertir en mejores técnicas. Será necesario tener también en cuenta la dualidad de este sector, pues las grandes y las pequeñas explotaciones viven realidades muy diferentes. Las grandes explotaciones podrían necesitar soluciones más personalizadas, entre ellas ayudas para I+D y asociaciones con instituciones de investigación agrícolas. Se les podrían presentar incentivos en materia de precios, como tarifas de agua ajustadas a los costos o sistemas de "arancel-reembolso", que exigirían una mejora en la medición de las emisiones de cada explotación. Las pequeñas explotaciones requieren, en gran medida, asistencia técnica y financiera, y se los debe animar a adoptar las prácticas agrícolas sostenibles existentes. Los incentivos para ello podrían consistir en condicionar la oferta de los diversos sistemas comentados anteriormente –pago por servicios ambientales, seguro agrícola contra catástrofes y la oferta de productos financieros verdes subsidiados y preferentes– al uso de buenas prácticas agropecuarias. La oferta conjunta de acceso a financiamiento y servicios de extensión agraria a través del fondo Agroperú es una medida en la dirección correcta.

Otro medio en materia de políticas para aumentar la productividad de las explotaciones agrícolas más pequeñas es integrarlas en las cadenas de valor de exportación de productos agropecuarios, que hasta el momento han estado dominadas por operaciones agrícolas a gran escala en la costa. Las alianzas productivas que vinculan a los grandes exportadores de productos agropecuarios con explotaciones agrícolas pequeñas y medianas, en particular en el interior del país, han demostrado ser mecanismos eficientes para lograr este cometido, al facilitar la transferencia en cuanto a conocimientos y el acceso a los participantes de los mercados internacionales (IFC, 2023^[24]). La formación de alianzas productivas se ve facilitada por el hecho de que muchas explotaciones agrícolas pequeñas ya están organizadas en cooperativas y otros modelos asociativos. Una mejor integración de los pequeños agricultores de los Andes y la región amazónica en las cadenas de valor de las exportaciones no solo exige la creación de vínculos

entre las empresas de diferentes regiones, sino también acceso a financiamiento para intensificar las operaciones y una mejor infraestructura, como el riego y las carreteras rurales, tal como se comentaba en el *Estudio Económico de la OCDE: Perú 2023* (OECD, 2023[5]). Por otra parte, esto reduciría la presión sobre los ecosistemas y el estrés hídrico sobre la costa, además de mejorar la resiliencia de las exportaciones agrícolas ante los fenómenos climáticos.

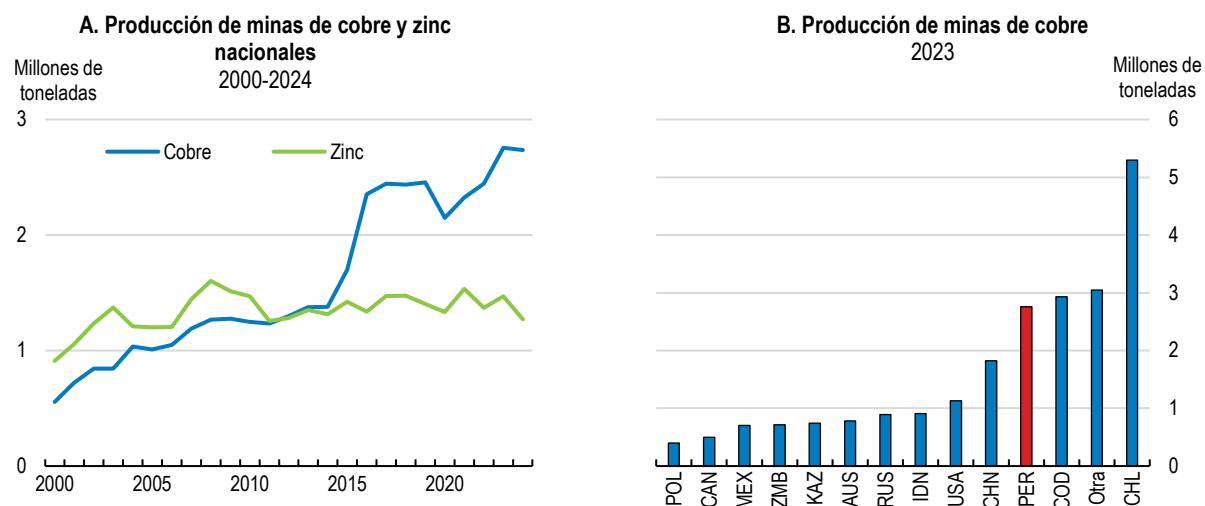
El Seguro Agrícola Catastrófico (SAC) asegura los ingresos de las explotaciones agrícolas contra fenómenos climáticos adversos y está subsidiado al 100% por parte del Estado, con una cobertura de un millón de agricultores y dos millones de hectáreas de tierra. Sin embargo, este programa atraviesa dificultades presupuestarias. Las pruebas empíricas recabadas de diferentes países de América del Sur indican que el seguro agrícola tiene ventajas para la productividad agrícola total, al mitigar las pérdidas en caso de sequía (Caucheteux, Nauerz and Vtyurina, 2025[83]). En 2024, se introdujo una nueva póliza de seguro agrícola individual, cofinanciada al 70% por el Estado, que se comercializa a través de instituciones rurales de microfinanzas. Debería darse seguimiento a la adopción de este nuevo tipo de póliza y deberían realizarse evaluaciones para ajustar sus parámetros, en caso necesario.

4.6. Promover la sostenibilidad del sector minero

Las abundantes reservas de minerales con las que cuenta Perú, de materias primas esenciales como el cobre (segunda más grande del mundo), el zinc (cuarta más grande del mundo) y el litio (décimo segunda más grande del mundo), hacen que su sector minero sea un elemento esencial para la transición verde mundial. Sin embargo, los mercados internacionales demandan métodos de producción cada vez más respetuosos con el medio ambiente y más rigurosos: descarbonizar las operaciones mineras a través de la eficiencia energética y de energías renovables; mejorar la gestión ambiental y del agua, en particular habida cuenta del estrés climático regional; y obtener una licencia social más solvente, recabando la participación de la comunidad desde las etapas iniciales y de manera constante y repartiendo los beneficios.

La minería contribuye de manera fundamental a la economía de Perú e impulsó el elevado crecimiento de este país durante la década de 2000 y 2010. Por el contrario, el crecimiento se ralentizó al finalizar el período de bonanza mundial de las materias primas. Aunque la producción de la mayoría del resto de minerales, entre otros el oro y la plata, se ha estancado o retrocedido, la de cobre se ha quintuplicado con creces entre los años 2000 y 2023 (Gráfico 4.17, Panel A). En 2023, la minería aportó un 12% al PIB y un 60% a las exportaciones (Capítulo 1). Perú representó cerca del 11% de la producción mundial de cobre y zinc, respectivamente, en 2022 (Gráfico 4.17, Panel B).

Gráfico 4.17. Perú suministra materias primas esenciales para la transición verde mundial



Fuente: Ministerio de Energía y Minas, Dirección General de Minería; US Geological Survey, Enero 2025.

StatLink <https://stat.link/5nvizc>

Aunque la minería representa solo un 2% de las emisiones totales de GEI de Perú, las relacionadas con los minerales que constituyen insumos esenciales para las tecnologías "limpias" están siendo objeto de una vigilancia especial, pues los consumidores podrían estar particularmente concienciados con la huella ambiental de los productos que contribuyen al cumplimiento de los objetivos de reducción de las emisiones. Las empresas mineras han comenzado a reaccionar a estas demandas y muchos líderes del sector –entre ellos, los operadores de algunas de las minas más grandes de Perú– se han comprometido a descarbonizar por completo sus operaciones mundiales para 2050. Cerca de 45 empresas de minería están inscritas en el mercado voluntario de carbono "Huella de carbono Perú". El sector de la minería es un gran consumidor de energía y podría liderar la descarbonización de los procesos industriales en Perú. Para ello, es necesario obtener electricidad de fuentes renovables y sustituir los equipos diésel por motores eléctricos o por otros combustibles como el hidrógeno verde en los camiones usados para la minería, además de descarbonizar algunos procesos industriales. Por ejemplo, la mina de cobre abierta más recientemente en Perú, Quellaveco, lleva desde que comenzó a funcionar obteniendo el 100% de su electricidad de fuentes renovables, a través de la suscripción de un contrato exclusivo de compra de energía con un parque eólico construido hace poco tiempo. La OCDE promueve la cooperación internacional y también estándares en materia de minería responsable y sostenible, a través de varias iniciativas (Recuadro 4.6).

El sector minero de Perú cuenta con una posición ventajosa para liderar la descarbonización, pues comparte ubicación con zonas que tienen un enorme potencial de explotación de energías renovables. Por ejemplo, las regiones del sur como Arequipa, Moquegua y Tacna no solo son ricas en minerales esenciales como el cobre, sino que además presentan parte del mayor potencial existente en el planeta en cuanto a energía solar (véase anteriormente). Esta proximidad geográfica constituirá una ventaja comparativa para Perú a la hora de descarbonizar la minería de manera rentable. El Gobierno debería velar por que se implanten marcos regulatorios e incentivos adecuados para los diferentes agentes implicados. La reforma de la legislación sobre la energía de 2024 o la aprobación de la Ley de Fomento del Hidrógeno Verde en el mes de marzo son pasos importantes en este sentido. Al anuncio de una inversión de 2.500 millones USD en una central de hidrógeno verde en la región de Arequipa le siguió otro anuncio de un proyecto de hidrógeno verde de 11.000 millones USD a principios de 2025. Se trata de unas cifras elevadísimas, teniendo en cuenta que las entradas totales de IED ascendieron a 6.700 millones USD en 2023. La introducción de un impuesto al carbono (véase anteriormente) también promovería la adopción de tecnologías de producción bajas en carbono, en particular en sectores que consumen mucha energía, como es el caso de la minería.

En Perú, hay una tendencia al conflicto social en el sector minero. Más de la mitad de los 148 conflictos sociales activos en diciembre de 2024 eran de carácter socioambiental y cerca de dos tercios tenían que ver con proyectos mineros (Gráfico 4.18). Muchos conflictos sociales relacionados con la minería se deben a controversias sobre el agua, entre ellos preocupaciones por el vertido de aguas residuales contaminadas a las cuencas de los ríos (OECD, 2021^[11]). Aunque la minería representa solo un 1% del consumo total de agua aproximadamente, la elevada desigualdad en cuanto a disponibilidad de agua en este país –cabe recordar que un 97% de los flujos de agua dulce van a parar al Amazonas– significa que las concesiones mineras representan un porcentaje importante en algunas cuencas fluviales afectadas por el estrés hídrico (Natural Resource Governance Institute, 2016^[84]). Otro problema es la extracción ilegal de oro en la región amazónica, que además de contribuir a la deforestación provoca un daño ambiental importante y también contamina el agua, por el vertido de residuos de mercurio sin tratar al entorno (OECD/ECLAC, 2017^[3]). Se calcula que cerca de una cuarta parte del oro de Perú se extrae de forma ilegal (OAS, 2021^[85]). Además de la degradación ambiental y la pérdida forestal, la extracción ilegal e informal de oro se ha vinculado con malas condiciones laborales, como el trabajo infantil y los trabajos forzados, así como con el mantenimiento de relaciones con el crimen organizado.

Recuadro 4.6. Estándares de la OCDE sobre minería sostenible y responsable

La OCDE ha creado varios instrumentos jurídicos que incluyen directrices sobre conducta empresarial responsable (CER) y han sido respaldados por los gobiernos. El *Manual sobre debida diligencia ambiental en las cadenas de suministro de minerales* de la OCDE contextualiza y aplica estas directrices al sector minero. En términos generales, se centra en la debida diligencia basada en los riesgos, con el fin de identificar, prevenir, mitigar y dar cuenta de los impactos adversos reales y potenciales de la conducta empresarial:

- Las **Directrices sobre minerales de la OCDE** (*OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*) ofrecen un marco a medida para la debida diligencia de las cadenas de suministro de minerales, poniendo el foco en los riesgos específicos de este sector, con una concentración especial en lo financiero y en los derechos humanos.
- Las **Directrices sobre CER de la OCDE** (*OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct*) brindan un marco de debida diligencia, aplicable a todos los sectores y riesgos.
- Las **Directrices para EMN de la OCDE** (*Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable*) ofrecen recomendaciones para ampliar la contribución de las empresas al desarrollo sostenible mundial, también en materia ambiental.

Además, los *Principios rectores de los contratos duraderos en el sector extractivo* de la OCDE ofrecen directrices para los gobiernos sobre cómo establecer condiciones marco adecuadas para equilibrar los riesgos y los beneficios de las concesiones mineras, entre otros aspectos los relativos al medio ambiente y a las relaciones con la comunidad.

Fuente: (OECD, 2023^[86]) *Manual sobre debida diligencia ambiental en las cadenas de suministro de minerales* y (OECD, 2020^[87]) *Principios rectores de los contratos duraderos en el sector extractivo*.

Perú corre el riesgo de desaprovechar oportunidades generadas por un aumento de la demanda de recursos, debido a la transición verde, pues sus minas están paralizadas debido al conflicto social (OECD, 2021^[11]; World Bank, 2022^[88]; IMF, 2025^[89]). Pese a las mejoras en la gestión de los riesgos ambientales mediante las políticas públicas (OECD/ECLAC, 2017^[3]), las responsabilidades ambientales heredadas del pasado, cuando a quienes contaminaban no se les exigió responsabilidades, y los aparentes conflictos de interés (por ejemplo cuando las minas contratan a oficiales de policía para que les presten servicios de seguridad privada) alimentan el miedo y la desconfianza por parte de la comunidad (Natural Resource Governance Institute, 2016^[84]; World Bank, 2021^[90]). Los proyectos de minería paralizados por las protestas sociales incluyen muchos grandes proyectos que habían obtenido todas las autorizaciones regulatorias necesarias del Gobierno nacional, con un volumen de inversión total de 64.000 millones USD (IMF, 2025^[89]).

Recabar de manera proactiva la participación de las comunidades y otras partes interesadas e ir más allá de las consultas oficiales, que suelen producirse en las últimas etapas del ciclo de autorización del proyecto, pasando a una toma de decisiones más participativa, podría mejorar la aceptación social de los proyectos y contribuir a su viabilidad a lo largo de su ciclo de vida. Asimismo, racionalizar los procesos de autorización, manteniendo al mismo tiempo estándares adecuados, mejoraría la doble percepción de que la aceptabilidad social es escasa y las regulaciones son complejas.

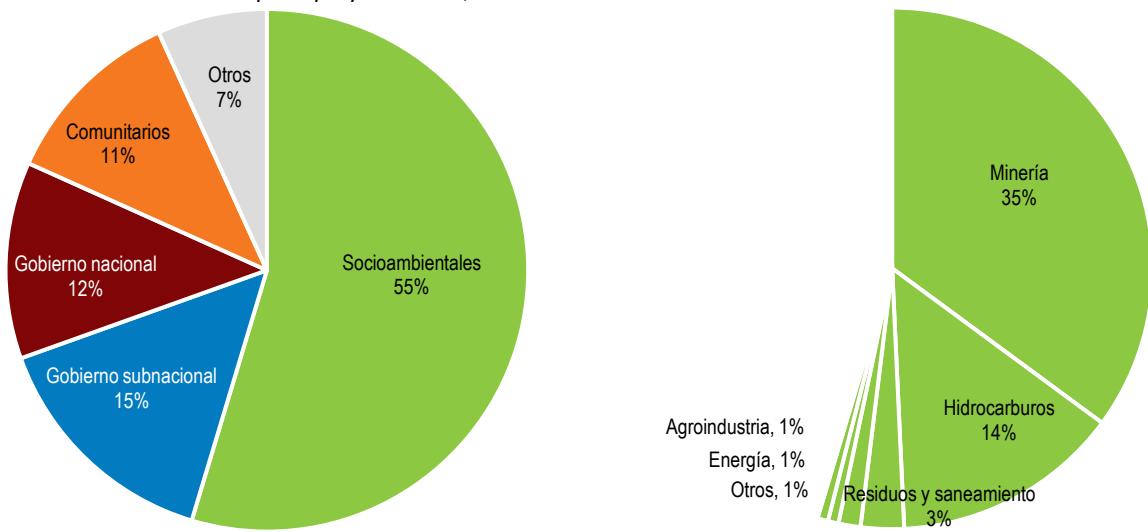
Las minas precisan un conjunto de permisos ambientales, entre otros relativos a agua, aguas residuales, trabajos arqueológicos, productos químicos, etc. La prominencia cada vez mayor de los impactos ambientales de la minería ha derivado en una proliferación de los permisos necesarios, en cuya obtención interviene un gran número de organismos diferentes. Esto aumenta las exigencias en cuanto a coordinación y también las probabilidades de que haya retrasos, por ejemplo debido a la escasa capacidad administrativa y la elevada rotación del personal en todas las filiales del Gobierno, por la ausencia de un régimen de función pública (OECD, 2023^[5]). Pese a que debería reducirse el plazo de expedición de los permisos ambientales disminuyendo los retrasos innecesarios y eliminando obstáculos, las regulaciones relacionadas con un sector minero competitivo en la transición verde mundial se basan en alcanzar un equilibrio adecuado entre la promoción de las inversiones y la aplicación del rigor necesario para proteger el medio ambiente y garantizar las consultas a la comunidad y la participación activa de esta (World Bank, 2021^[90]; IMF, 2025^[89]). Unas directrices claras sobre las evaluaciones del impacto ambiental ayudarían a garantizar la coherencia y el rigor y, al mismo tiempo, la previsibilidad y la eficiencia del proceso en su conjunto (World Bank, 2025^[91]).

Un obstáculo importante en el proceso de obtención de licencias ambientales es el dictamen del Servicio Forestal (SERFOR), que es un elemento obligatorio para obtener una autorización para una mina. Puesto que SERFOR no posee un sistema informativo completo de certificación de la tierra y las concesiones forestales están descentralizadas en muchas regiones y han sido transferidas a las administraciones regionales, ese dictamen puede

tardar hasta doce meses en emitirse (World Bank, 2021^[90]). Este es otro motivo para mejorar el proceso de certificación de tierras y el catastro, tal como se ha recomendado anteriormente.

Gráfico 4.18. Conflictos sociales son promovidos por las preocupaciones ambientales, en particular sobre la minería

Conflictos sociales activos por tipo y actividad, diciembre de 2024



Fuente: Defensoría del Pueblo - APCSG.

StatLink <https://stat.link/81qlv0>

En la actualidad, existe poca transparencia sobre la asignación de los derechos sobre el agua y el seguimiento del cumplimiento de las normas sobre la calidad de las aguas residuales. El control de la calidad del agua en las cuencas de los ríos de las minas es muy limitado. Sin embargo, el escaso control llevado a cabo en el pasado con frecuencia concluyó que la contaminación superaba los umbrales aceptables (OECD/ECLAC, 2017^[3]). Mejorar la transparencia, el seguimiento y la comunicación de la calidad del agua enviaría la señal de que el Estado está dispuesto a aplicar sus normas y leyes ambientales y a exigir responsabilidades a quienes las incumplen, y tiene capacidad para hacerlo, lo cual contribuiría enormemente a generar confianza. Crear una red nacional integral de seguimiento ambiental, tal como recomienda el *Análisis de los resultados medioambientales de la OCDE de 2017* podría ser una forma de aplicar esta medida (OECD/ECLAC, 2017^[3]). Un seguimiento ambiental participativo podría mejorar la implicación activa y la confianza de la comunidad. Mejorar la reutilización y el reciclaje del agua reduciría la cantidad de agua que las plantas mineras devuelven a las cuencas de los ríos.

El Gobierno podría intensificar las medidas destinadas a indicar la alienación con los compromisos ambientales propios de las empresas mineras, además de garantizar que la industria minera mantenga su nivel de competitividad en un mundo cada vez más descarbonizado. Por ejemplo, aunque muchos actores líderes de la industria se han comprometido con el objetivo de alcanzar cero emisiones netas para 2050 que fija el Acuerdo de París, y pese al compromiso de Perú con ese mismo objetivo, ninguna de las NDC del país se refiere al sector minero. Esta parece una oportunidad perdida para enviar una señal sobre la armonización de las políticas en materia de cambio climático y minería, así como para promocionar el sector minero de Perú como un aliado esencial para avanzar en la transición verde mundial. La Política Nacional Minería de Chile, por ejemplo, incluye el objetivo de lograr la neutralidad climática en el sector minero para 2040, lo que envía una clara señal para invertir en la transición energética del sector minero de ese país, a través de la electricidad producida con fuentes renovables y del hidrógeno verde.

4.7. Financiar la transición verde

La inversión necesaria para hacer frente a la transición verde es de gran magnitud. En la actualidad, Perú solo gasta cerca de 4.000 millones PEN por año (0,4% del PIB) en la adaptación y mitigación del cambio climático. Se calcula

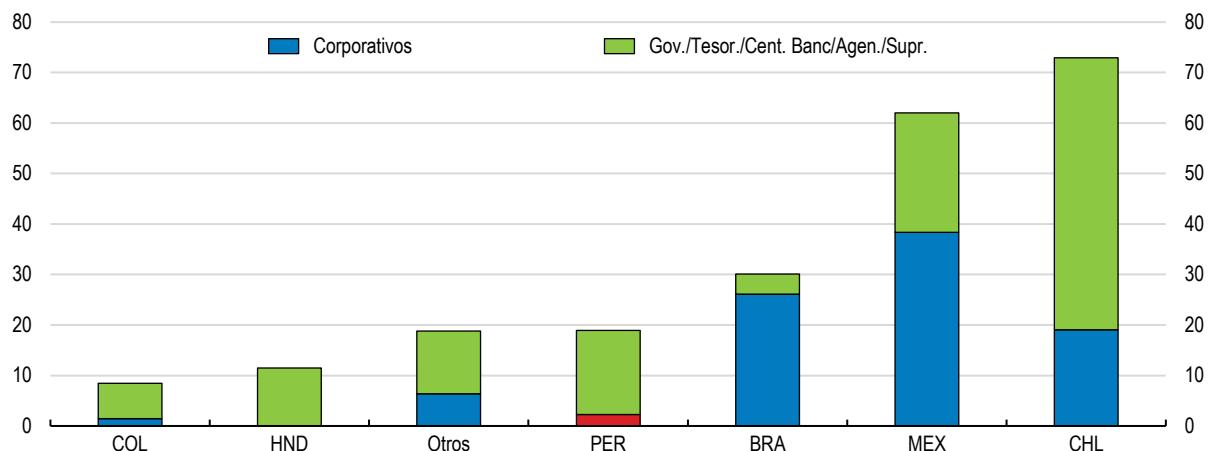
que los costos de las medidas encaminadas a mitigar el cambio climático y lograr cero emisiones netas se acercan a los 60.000 millones USD a corto plazo (hasta 2035) y 100.000 millones USD hasta 2050, correspondiendo cerca de la mitad al sector público y privado respectivamente (BID, 2021^[26]; World Bank, 2022^[4]). Se prevé que los costos de adaptación al cambio climático asciendan a 66.000 millones PEN (17.000 millones USD) a corto plazo, hasta 2030, con otros costos adicionales a medida que se vayan materializando los efectos del cambio climático.

Estas necesidades de inversión precisan recursos económicos considerables. Habida cuenta de los limitados recursos públicos nacionales de Perú y su difícil situación fiscal (Capítulo 1), es esencial aprovechar fuentes de financiamiento como la financiación bilateral y multilateral para el desarrollo y también los mercados internacionales, tal como reconoce el Plan Nacional de Adaptación. A escala mundial, hay 23.000 millones USD disponibles procedentes de bancos de desarrollo bilaterales y multilaterales, además de fondos para la acción climática de los países en desarrollo (OECD, 2023^[92]). Sin embargo, estos instrumentos se materializan principalmente en forma de deuda, lo cual restringe su utilidad para países como Perú. Al mismo tiempo, la financiación para el desarrollo suele combinarse con iniciativas de creación de capacidad, lo que ayudaría a fortalecer la capacidad administrativa en esta esfera. El Gobierno debería llevar a cabo una evaluación integral de las necesidades de inversión y las oportunidades de financiamiento, además de ayudar a las entidades individuales a obtener fondos, en particular facilitándoles información y evaluaciones ambientales para darles argumentos. Deben dotarse las administraciones subnacionales de mayor capacidad para atraer financiamiento climático internacional, en particular en lo que respecta a la adaptación. En la actualidad, se encuentra en proceso de consulta pública una Estrategia de Financiamiento Climático, que será importante complementar con un plan de descarbonización creíble y correctamente presupuestado.

Sin embargo, aunque Perú logre atraer un porcentaje importante de fondos internacionales, el volumen de la inversión total requiere fuentes de financiamiento diversificadas mediante la ampliación de los bonos verdes, sociales, sostenibles y vinculados a la sostenibilidad. El Gobierno de Perú emitió su primer bono soberano sostenible en 2021. En el mercado de bonos corporativos, Perú fue pionero en la emisión de un bono verde relacionado con un proyecto de energía eólica en 2014, y el banco de desarrollo estatal COFIDE es un importante emisor de bonos verdes (Climate Bonds Initiative, 2022^[93]). Sin embargo, las limitaciones generales en materia de liquidez del mercado de capitales de Perú (Capítulo 3) inciden en el potencial de desarrollo de su mercado de financiamiento verde, que es mucho más reducido que el de otros países de la región (Gráfico 4.19). Promover la transparencia de información financiera relacionada con el clima por parte de las empresas mediante la creación de una taxonomía verde mejoraría la capacidad de los inversores internacionales para diferenciar entre empresas (Climate Bonds Initiative, 2022^[93]; OECD, 2025^[13]). Para ello, será necesario que dichas taxonomías sean coherentes con estándares de alta calidad, comprensibles, aplicables y reconocidos en el ámbito internacional, que faciliten la comparabilidad entre empresas y mercados. La Hoja de Ruta de Finanzas Verdes del Ministerio del Ambiente, la Hoja de Ruta de Cambio Climático y Finanzas Sostenibles de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones, así como el Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2024-2030 constituyen elementos decisivos para formular estrategias más amplias, encaminadas a financiar inversiones en la transición verde y fortalecer las consideraciones ambientales del sector empresarial. Para respaldar dichas iniciativas, debería darse prioridad y también acelerarse el proceso de creación de diferentes taxonomías para proyectos de inversiones y finanzas verdes, involucrando a actores del sector privado para garantizar que la taxonomía sea práctica, creíble y adaptada a las necesidades nacionales.

El acceso a financiamiento por parte de empresas y hogares es un factor fundamental para posibilitar inversiones verdes. Sin financiamiento, es improbable que las pymes adopten paneles solares, vehículos eléctricos, sistemas de riego eficientes u otras tecnologías bajas en emisiones de carbono, y también los hogares. Un gran número de máquinas y electrodomésticos de bajas emisiones requieren inversiones iniciales más elevadas, debido a su tecnología superior o al costo de las baterías, pero más tarde ofrecen ahorros de costos de explotación a lo largo del ciclo de vida del artículo. La inversión en tecnologías de bajas emisiones también puede promover la resiliencia, en particular en el caso de las pymes con menos crédito, ya que permite a las empresas adaptarse mejor a las crisis relacionadas con el clima (por ejemplo, invertir en la defensa contra las inundaciones o en cultivos resistentes a la sequía), lo que reduce la vulnerabilidad de las pequeñas explotaciones de agricultura extensiva y del sector de las pequeñas empresas.

Gráfico 4.19. En Perú, existe margen para ampliar el mercado privado de bonos verdes



Nota: GSSS se refiere a verde, social, sostenible y vinculado a la sostenibilidad, por sus siglas en inglés.

Fuente: Palacios, L. y Herrera Isaza, N. (próximamente), *Financing of the energy transition in Latin America: the role of governments and sustainable finance*. Documento técnico de referencia.

StatLink <https://stat.link/eqn3i8>

Perú tiene que examinar formas de crear mecanismos de financiamiento para inversiones verdes de carácter privado. Varios países de la OCDE han introducido fondos para la transición verde, que proceden de ingresos extraordinarios acumulados (por ejemplo, en Grecia) o de recargos suplementarios de las pensiones (por ejemplo, en Dinamarca). Estos fondos emplean su capital para pagar las ayudas, pero también se pueden usar como fondo de inversión soberano que desembolsa préstamos con intereses para inversiones verdes. Perú podría plantearse dotar un fondo verde con beneficios extraordinarios de los altos precios de los minerales, que en la actualidad se acumulan principalmente en el Fondo de Estabilización Fiscal (véase el Capítulo 1), de manera que expliciten aún más la contribución positiva de la minería a la transición verde, no solo a escala mundial sino también local en Perú. El financiamiento de inversiones que potencien el crecimiento también ayudaría al país a obtener beneficios duraderos por ser el proveedor de minerales para atender las necesidades de la transición verde mundial (IMF, 2025^[89]).

4.8. Preparar a la fuerza laboral para la transición verde

En una economía con un nivel de informalidad tan elevado como la de Perú, la transición verde brinda oportunidades para mejorar la calidad del empleo, a través de trabajos que sea respetuosos con el medio ambiente y a la vez requieran una buena cualificación y sean de carácter formal en industrias modernas. Al mismo tiempo, surgen preocupaciones por el costo social de la transición verde y la aceptación de las políticas climáticas, al igual que en muchos países de la OCDE. (Dechezleprétre et al., 2022^[77])

La transición verde de Perú incidirá en el empleo de varios sectores. El número de trabajadores y el porcentaje de empleo de los sectores eólico, solar y de transmisión aumentará con fuerza, desde cerca de 17.000 trabajadores en la actualidad en electricidad renovable (principalmente en energía hidroeléctrica). El empleo en generación de energía solar y eólica también constituye un multiplicador del trabajo superior al que constituyen las tecnologías renovables más convencionales (IMF, 2024^[19]). Todo esto exigirá una respuesta integral y ágil en materia de políticas para que no se produzca un déficit de competencias, se impulsen programas de capacitación y se prepare la nueva generación de la fuerza laboral con programas de educación y formación técnica y profesional (EFTP) (véase el Capítulo 3). Al mismo tiempo, es posible que no todos los trabajadores desplazados encuentren un nuevo empleo en otro lugar o que necesiten tiempo para hacerlo, lo que exigiría reforzar los sistemas de protección social, entre otros el seguro de desempleo (Capítulo 1).

El sector del transporte podría registrar presiones especialmente altas en materia de empleo a raíz de la transición verde. Debido a su atomización y elevado nivel de informalidad, el sector se caracteriza por un exceso de oferta de

unidades pequeñas que crean un porcentaje de empleo significativo. Incluso entre los servicios de transporte más formales, tales como las líneas de bus urbano autorizadas, la atomización y la informalidad son muy frecuentes (véase anteriormente). Un desafío importante en cuanto a economía política para cualquier reforma del transporte será la mitigación de su impacto en el empleo. Las autoridades son conscientes de ello. Por ejemplo, la actual reforma del transporte del área de Lima Metropolitana contempla una aplicación gradual, con margen para absorber a los actuales trabajadores del transporte en un sistema de transporte público agrupado, con unas horas de conducción reguladas, que deberían dar lugar a empleos suficientes para integrar a los conductores de minibuses actuales. Esto no solo protegería el empleo, sino que, al mismo tiempo, mejoraría las deficientes condiciones laborales de los conductores, lo que aumentaría la aceptación de la reforma y contribuiría a la consecución del objetivo político urgente de reducir la informalidad (véase el Capítulo 3 y (OECD, 2023^[5])).

Reforzar la educación y formación técnica y profesional (EFYP) resulta fundamental para crear la fuerza laboral del futuro (véase el Capítulo 3) y, en particular, en el caso de la transición verde. Los empleos impulsados por la transición verde, sobre todo los con exigencias de cualificaciones más bajas, requieren un mayor dominio de conocimientos y más competencias cognitivas que los trabajos tradicionales con requisitos similares en cuanto a cualificación (OECD, 2024^[94]). Esto subraya la importancia de la EFTP formal para crear competencias para la fuerza laboral, más que un aprendizaje práctico informal. Es necesario adquirir nuevas competencias y también aumentar las que ya se tienen –en el caso de los técnicos en electricidad sobre el uso de tecnologías renovables o, en el caso de los conductores de autobús informales, sobre seguridad vial y laboral–, así como programas para formar a profesionales principiantes cualificados, entre otros, técnicos e ingenieros. Algunas instituciones de EFTP ya se han adaptado a estos cambios en la demanda laboral, por ejemplo la “escuela de energía renovable” de SENATI que ofrece, entre otras cosas, certificaciones para instalaciones de energía fotovoltaica que pueden conseguirse en un breve espacio de tiempo. El Gobierno debería promover de manera proactiva la EFTP relacionada con la transición verde, dando seguimiento a la demanda e incentivando adecuadamente la oferta, antes de que la escasez de competencias se convierta en un obstáculo que solo vaya desapareciendo de forma lenta si se deja al amparo de las señales y los ajustes del mercado. Animar a más chicas jóvenes y mujeres a elegir materias CTIM aumentará aún más las reservas de talento con las competencias que se demandan para la transición verde.

La agricultura y el ecoturismo brindan oportunidades laborales para las zonas rurales en el contexto de la transición verde (Serrate, Iturriza and Urquidi, 2023^[95]). La agricultura de exportación de Perú situada principalmente en la costa ya ofrece cientos de miles de trabajos de baja cualificación, sobre todo para mujeres. En el interior del país, los agricultores cuentan con una posición firme en certificaciones de agricultura orgánica y otras relacionadas con la sostenibilidad. Se podrían seguir aprovechando estas redes y clústeres existentes para mejorar la productividad a través de prácticas agrícolas sostenibles y de la mejora de la calidad del trabajo y de los derechos laborales. El turismo, que actualmente se centra en destinos de importancia arqueológica en determinadas regiones y ciudades, podría convertirse en un motor de empleo en más regiones, en forma de ecoturismo, tal como demuestra el ejemplo de Costa Rica (véase anteriormente). El Gobierno debería promover estas tendencias a través de programas orientados de EFTP y servicios de extensión agraria.

Tabla 4.3. Principales hallazgos y recomendaciones

Principales hallazgos	RECOMENDACIONES (las principales figuran en negrita)
Reforzar el marco de políticas ambientales	
La Ley Marco sobre Cambio Climático y los planes nacionales de adaptación y mitigación a menudo no se reflejan en las políticas y planes sectoriales o subnacionales.	Fortalecer los mecanismos de coordinación horizontal y vertical y la capacidad institucional y administrativa, y garantizar que los planes y políticas climáticas se integren sistemáticamente en la planificación sectorial y subnacional y en las decisiones de inversión.
Adaptarse al cambio climático	
Perú es altamente vulnerable al cambio climático, sobre todo a los riesgos relacionados con el agua, como el aumento de la temperatura del mar, cambios en los patrones de lluvia, inundaciones y retroceso glaciar. La cobertura de los seguros contra inundaciones es baja.	Fortalecer el marco de gestión del riesgo de desastres y sus vínculos con el Plan Nacional de Adaptación mediante la ampliación de los sistemas de alerta temprana, la mejora de la articulación con las comunidades y el desarrollo de la capacidad técnica local. Integrar datos sobre riesgos climáticos en los procesos de planificación de las inversiones y elaboración de presupuestos en los diferentes sectores y niveles del Gobierno.
La planificación del uso del suelo y la infraestructura son insuficientes o ineficaces, y no suelen aplicarse las políticas de edificación existentes, lo que hace que muchas viviendas están en riesgo de sufrir inundaciones y otras catástrofes naturales. El transporte por carretera se ve interrumpido con frecuencia por los fenómenos meteorológicos extremos.	Fomentar la integración de medidas de adaptación en los procesos de planificación territorial e inversión pública, en particular en las zonas más expuestas a inundaciones, sequías y pérdida de glaciares. Priorizar proyectos de infraestructura resiliente en el ámbito del transporte, el agua y la vivienda, en particular en zonas proclives a sufrir inundaciones y sequía. Incorporar cláusulas de resiliencia ambiental y sostenibilidad en todos los contratos de APP de infraestructura.
Garantizar el avance hacia la neutralidad climática	
La deforestación de la selva amazónica es una fuente importante de emisiones de GEI, impulsada por la expansión de la frontera agrícola y la tala y la minería informales e ilegales.	Elaborar e implementar una estrategia nacional para reducir la deforestación, que incluya una mejor coordinación entre instituciones, el desarrollo de capacidades, una mejor aplicación de la ley, el fortalecimiento de los derechos de propiedad de las tierras forestales e incentivos económicos para la preservación de los bosques y la participación de las comunidades.
La mayoría de la deforestación se produce en tierras que no han sido incluidas en ninguna categoría territorial.	Promover la creación de un catastro moderno que abarque las tierras agrícolas y forestales, y acelere la clasificación y la titulación de las tierras.
El pago por servicios ambientales (PSA) está subutilizado y ofrece escasos incentivos económicos. Las tasas de reforestación son bajas.	Ampliar programas públicos de pago por servicios ambientales con incentivos económicos diferenciados, poderosos y basados en el desempeño para propietarios de tierras tanto individuales como comunitarios.
No existe un impuesto explícito al carbono y los impuestos especiales a los combustibles solo abarcan cerca de un 30% de todas las emisiones de GEI.	Ampliar la base de los impuestos especiales a los combustibles e introducir paulatinamente un impuesto explícito al carbono cada vez más alto, comenzando con una tasa moderada, siguiendo un itinerario predefinido para ofrecer seguridad a inversores y consumidores.
Los vehículos pesados y los autobuses representan solo un 5% del parque de vehículos. Sin embargo, son responsables del 30% de las emisiones. La tasa de adopción de los vehículos eléctricos es muy baja (solo un 2% de los vehículos nuevos y un 0,2% de las motocicletas nuevas).	Reducir las emisiones del transporte pesado mediante programas de chatarrío e incentivos para la adopción del vehículo eléctrico. Mejorar el acceso a financiamiento y la infraestructura de carga de los vehículos eléctricos.
El transporte público está muy atomizado y presenta un elevado nivel de informalidad. Lima es la única ciudad con un transporte moderno formal, pero su funcionamiento se desarrolla entre alternativas de carácter informal. En el área de Lima Metropolitana, desde 2024, lleva en curso una reforma integral del transporte público.	Acelerar la sustitución del transporte informal por un sistema de transporte público masivo en el área de Lima Metropolitana y promover el despliegue de líneas de transporte rápido en autobús (BRT) en las ciudades secundarias.
Apenas un 5% de la producción total de energía proviene de fuentes eólicas y solares, pese a su elevado potencial. La legislación energética vigente hasta diciembre de 2024 desincentivaba las energías renovables al exigir disponibilidad continua de energía.	Acelerar la ejecución de la reforma de la legislación energética, garantizando una regulación secundaria (reglamento) clara e incentivos que permitan el acceso de las energías renovables a la red. Formular y aplicar una estrategia energética a medio plazo que priorice la generación de energía renovable y diversifique más allá de la hidroeléctrica y el gas natural, potenciando la energía solar y eólica, y el hidrógeno verde.

Principales hallazgos	RECOMENDACIONES (las principales figuran en negrita)
Mejorar la sostenibilidad ambiental y la resiliencia de la agricultura	
<p>El sector de la agricultura es sumamente vulnerable al cambio climático, debido al aumento de la frecuencia de los fenómenos meteorológicos adversos (sequías e inundaciones). Los cambios globales en las preferencias de consumo aumentan el rigor de los estándares de sostenibilidad que demanda el mercado. En los últimos decenios, se han recortado los servicios de extensión agraria.</p> <p>La agricultura basada en las exportaciones se concentra en la costa desértica, que ya sufre estrés hídrico. El calentamiento global intensificará el deshielo de los glaciares, lo que amenaza la principal fuente de suministro de agua dulce a la costa.</p>	<p>Promover la adopción generalizada de prácticas de producción agrícola sostenibles e inteligentes con respecto al clima, a través de la asistencia técnica y la capacitación, incluidos los servicios de extensión agraria facilitados por tecnologías modernas, así como los incentivos, centrándose en un riego eficiente, fertilizantes con bajas emisiones y una mejor conservación del suelo.</p> <p>Eliminar gradualmente las distorsiones y los subsidios perjudiciales para el medio ambiente ajustando las tarifas de agua y electricidad de la agricultura a los niveles promedio.</p> <p>Promover alianzas productivas entre los exportadores agrícolas de la costa y las pequeñas explotaciones agropecuarias del interior para facilitar la transferencia de tecnología y la integración en las cadenas de valor de las exportaciones.</p>
Promover la sostenibilidad del sector minero	
<p>Perú cuenta con grandes reservas de minerales esenciales para la transición verde mundial, entre ellos el cobre y el zinc. El potencial que ofrece la energía renovable ofrece una ventaja comparativa para descarbonizar la producción de minerales, aunque muchos proyectos de minería se encuentran bloqueados debido a conflictos socioambientales.</p>	<p>Fomentar la descarbonización de la minería alejando el uso de energía renovable, la electrificación de las operaciones y la mejora de la eficiencia energética en los estados mineros.</p> <p>Racionalizar y agilizar las evaluaciones del impacto ambiental de los proyectos de minería y garantizar que se ajusten a procesos de evaluación rigurosos.</p> <p>Reforzar la participación activa temprana, inclusiva y transparente de las comunidades, para prevenir conflictos y mejorar la confianza en relación con nuevos proyectos de minería.</p>
Financiar la transición verde	
<p>Las necesidades de financiamiento para la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos son importantes, pero no existen un plan de inversión ni una estrategia de financiamiento integrales.</p>	<p>Llevar a cabo una evaluación exhaustiva de las necesidades de inversión para mitigación y adaptación, y elaborar una estrategia de financiamiento integral, que incluya a los fondos climáticos internacionales y los mercados privados de capital.</p> <p>Potenciar las taxonomías de finanzas verdes, los estándares de divulgación de información y las herramientas de presentación de informes, para promover inversiones verdes creíbles y congruentes.</p>
Preparar a la fuerza laboral para la transición verde	
<p>La transición verde provocará un cambio en la demanda de mano de obra de los diferentes sectores, en particular la demanda de empleos en el sector de las energías limpias y del transporte, que precisarán nuevas competencias y una mejor adecuación entre la oferta y la demanda de empleo.</p>	<p>Desarrollar y promover programas de educación y formación técnica y profesional (EFTP) adaptados a las necesidades de competencias en los sectores de las energías limpias, el transporte, la agricultura sostenible y el ecoturismo.</p>

Bibliografía

- Asner, G. et al. (2013), "Elevated rates of gold mining in the Amazon revealed through high-resolution monitoring", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 110/46, pp. 18454-18459, [31] <https://doi.org/10.1073/pnas.1318271110>.
- Associated Press (2024), *Amazon Indigenous community wins latest stage of court battle for lost territory*, [58] <https://apnews.com/article/peru-rainforest-carbon-credit-indigenous-tribe-amazon-be9f580c2009f5f216ef0e122fd18e64>.
- Associated Press (2017), *AP investigation shows Peru backsliding on illegal logging*, [35] <https://apnews.com/general-news-8f4d73bdc605446c9c64bc2aedf7aa31> (accessed on 11 December 2024).
- Assunção, J., C. Gandour and R. Rocha (2023), "DETER-ing Deforestation in the Amazon: Environmental Monitoring and Law Enforcement", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 15/2, pp. 125-156, [34] <https://doi.org/10.1257/app.20200196>.
- Basel Institute of Governance (2024), *Peruvian region takes an important step towards protecting forests from corruption*, [36] <https://baselgovernance.org/news/peruvian-region-takes-important-step-towards-protecting-forests-corruption>.
- BID (2021), *Costos y beneficios de la carbono-neutralidad en Perú: Una evaluación robusta*, Inter-American Development Bank. [26]
- Blackman, A. et al. (2017), "Titling indigenous communities protects forests in the Peruvian Amazon", [39] *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 114/16, pp. 4123-4128, <https://doi.org/10.1073/pnas.1603290114>.
- Caballero Espejo, J. et al. (2018), "Deforestation and Forest Degradation Due to Gold Mining in the Peruvian Amazon: A 34-Year Perspective", *Remote Sensing*, Vol. 10/12, p. 1903, [32] <https://doi.org/10.3390/rs10121903>.
- Cai, W. et al. (2021), "Changing El Niño–Southern Oscillation in a warming climate", *Nature Reviews Earth & Environment*, Vol. 2/9, pp. 628-644, [9] <https://doi.org/10.1038/s43017-021-00199-z>.
- Camara, Y., B. Holtsmark and F. Misch (2021), *Electric Vehicles, Tax incentives and Emissions: Evidence from Norway*, IMF Working Paper WP/21/162, [72] <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2021/English/wpiea2021162-print-pdf.ashx>.
- Castillo Dextre, C. (2021), "Gasto Tributario y la Política Fiscal para un Desarrollo Social en la Región Selva", [78] *Revista Lidera*, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/revistalidera/article/download/23593/22563/>.
- Caucheteux, J., J. Nauerz and S. Vtyurina (2025), "Extreme Weather Events, Agricultural Output, and Insurance: Evidence from South America", IMF Working Paper No. 2025/052, [83] <https://doi.org/10.5089/9798229001991.001>.
- CEPLAN (2022), *Análisis de la deforestación y pérdida de vegetación a nivel nacional e impacto a nivel regional*. [30]
- Chávez Cresta, J., C. Burbano and M. Villalobos (2018), *Fortaleciendo la Respuesta ante Desastres en el Perú*. [18]
- Climate Action Tracker (2022), *Peru Country Summary*, [27] <https://climateactiontracker.org/countries/peru/> (accessed on 5 March 2025).
- Climate Bonds Initiative (2022), *Peru Sustainable Finance State of the Market 2022*. [93]
- Cronkleton, P., D. Bray and G. Medina (2011), "Community Forest Management and the Emergence of Multi-Scale Governance Institutions: Lessons for REDD+ Development from Mexico, Brazil and Bolivia", *Forests*, Vol. 2/2, pp. 451-473, [61] <https://doi.org/10.3390/f2020451>.
- D'Arcangelo, F. et al. (2022), "A framework to decarbonise the economy", *OECD Economic Policy Paper* No. 31. [28]
- Dechezleprêtre, A. et al. (2022), "Fighting climate change: International attitudes toward climate policies", [77] *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1714, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3406f29a-en>.
- Deconinck, K. et al. (2025), "How do consumers interact with environmental sustainability claims on food?: Evidence from 40 countries", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 218, OECD Publishing, Paris, [82] <https://doi.org/10.1787/0587c663-en>.

- EIB (2023), *Latin American EIB Climate Survey*, <https://www.eib.org/en/press/all/2023-315-9-peruvians-in-10-demand-stricter-climate-policies-eib-survey-reveals>. [1]
- Fa, J. et al. (2020), "Importance of Indigenous Peoples' lands for the conservation of Intact Forest Landscapes", *Frontiers in Ecology and the Environment*, Vol. 18/3, pp. 135-140, <https://doi.org/10.1002/fee.2148>. [56]
- Fournel, J. (2023), *Electric Vehicle Subsidies: Cost-Effectiveness and Emission Reductions*, WP 1465, Toulouse School of Economics, <https://www.tse-fr.eu/research/publications>. [71]
- Giudice, R. and J. Börner (2021), "Benefits and costs of incentive-based forest conservation in the Peruvian Amazon", *Forest Policy and Economics*, Vol. 131, p. 102559, <https://doi.org/10.1016/j.forepol.2021.102559>. [49]
- Gobierno del Perú (2024), *Política Nacional: Estrategia Nacional ante el Cambio Climático al 2050*, <https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/archivos/public/docs/ENCC%20al%202050.pdf>. [25]
- Gonzales, L., K. Ito and M. Reguant (2022), *The Dynamic Impact of Market Integration: Evidence from Renewable Energy Expansion in Chile*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <https://doi.org/10.3386/w30016>. [75]
- Hallegrate, S., J. Rentschler and J. Rozenberg (2019), *Lifelines - The Resilient Infrastructure Opportunity*, The World Bank Group, <https://documents1.worldbank.org/curated/fr/111181560974989791/pdf/Lifelines-The-Resilient-Infrastructure-Opportunity.pdf>. [22]
- IEA (2024), *Global EV Outlook 2024*, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/a9e3544b-0b12-4e15-b407-65f5c8ce1b5f/GlobalEVOutlook2024.pdf>. [70]
- IEA (2023), *Global EV Policy Explorer*, <https://www.iea.org/data-and-statistics>. [73]
- IFC (2023), "Creating Markets in Peru: Growth Opportunities to reduce regional gaps", *Country Private Sector Diagnostic*. [24]
- IMF (2025), *Article IV Consultation Staff report*. [89]
- IMF (2024), *Climate Change Challenges and Opportunities in Latin America and the Caribbean*, International Monetary Fund, Washington, D.C., <https://doi.org/10.5089/9798400240577.071>. [19]
- IMF (2024), *Economic Benefits of Building Resilience to Natural Hazards and Climate Change*, International Monetary Fund. [10]
- IMF (2023), *Peru 2023 Article IV Consultation*. [33]
- INAIGEM (2023), *Inventario Nacional de Glaciares y Lagunes de Origen Glaciar*, <https://hdl.handle.net/20.500.12748/499>. [7]
- INEI (2023), *Anuario de Estadísticas Ambientales*, Instituto Nacional de Estadística e Informática. [51]
- INEI (2023), *Anuario Estadístico Ambiental*. [62]
- IPCC (2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. [6]
- IPE (2018), *La ley de la Selva*, <https://www.ipe.org.pe/portal/la-ley-de-la-selva/>. [79]
- Izquierdo-Tort, S., S. Jayachandran and S. Saavedra (2024), *Redesigning Payments for Ecosystem Services to Increase Cost-Effectiveness*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <https://doi.org/10.3386/w32689>. [48]
- Jauregui-Fung, F. et al. (2019), "Anatomy of an Informal Transit City: Mobility Analysis of the Metropolitan Area of Lima", *Urban Science*, Vol. 3/3, p. 67, <https://doi.org/10.3390/urbansci3030067>. [66]
- Jayachandran, S. et al. (2017), "Cash for carbon: A randomized trial of payments for ecosystem services to reduce deforestation", *Science*, Vol. 357/6348, pp. 267-273, <https://doi.org/10.1126/science.aan0568>. [46]
- Larson, A. et al. (2013), "Land tenure and REDD+: The good, the bad and the ugly", *Global Environmental Change*, Vol. 23/3, pp. 678-689, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.02.014>. [57]
- Maes, M. et al. (2022), "Monitoring exposure to climate-related hazards: Indicator methodology and key results", *OECD Environment Working Papers*, No. 201, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/da074cb6-en>. [17]

- Ministerio del Ambiente (2019), "Cobertura y deforestación en los bosques húmedos amazónicos 2018", *Apuntes del Bosque No 1*, <https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/sinia/archivos/public/docs/apuntes-del-bosque-n1.pdf>. [38]
- Mongabay (2024), *Los vuelos de la muerte: líderes indígenas asesinados en un territorio invadido por 67 narcopistas*, <https://es.mongabay.com/custom-story/2024/11/los-vuelos-de-la-muerte-lideres-indigenas-asesinados-6-narcopistas/> (accessed on 16 December 2024). [45]
- MTC (2019), *Reporte Anual de Gases de Efecto Invernadero del Sector Energía 2019*. [65]
- Nachtigall, D. et al. (2022), "The climate actions and policies measurement framework: A structured and harmonised climate policy database to monitor countries' mitigation action", *OECD Environment Working Papers*, No. 203, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2caa60ce-en>. [2]
- Natural Resource Governance Institute (2016), *Water Management, Environmental Impacts and Peru's Mining Conflicts*, <https://resourcegovernance.org/articles/water-management-environmental-impacts-and-perus-mining-conflicts>. [84]
- OAS (2021), *On the trail of illicit gold proceeds: strengthening the fight against illegal mining finances in Peru*, <https://www.oas.org/en/sms/dtoc/docs/On-the-trail-of-illicit-gold-proceeds-Peru-case.pdf>. [85]
- OECD (2025), *Framework for mainstreaming Climate Change Mitigation and Adaptation, and Energy Security Issues in Economic Surveys*. [13]
- OECD (2025), *OECD Economic Surveys: Chile 2025*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/efad96ce-en>. [29]
- OECD (2024), *Infrastructure for a Climate-Resilient Future*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a74a45b0-en>. [23]
- OECD (2024), *OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 1: An unfolding recovery*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/69a0c310-en>. [80]
- OECD (2024), *OECD Economic Surveys: Colombia 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a1a22cd6-en>. [44]
- OECD (2024), *OECD Employment Outlook 2024: The Net-Zero Transition and the Labour Market*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac8b3538-en>. [94]
- OECD (2024), *OECD Tourism Trends and Policies 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/80885d8b-en>. [55]
- OECD (2023), *Handbook on Environmental Due Diligence in Mineral Supply Chains*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cef843bf-en>. [86]
- OECD (2023), *OECD Economic Surveys: Peru 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/081e0906-en>. [5]
- OECD (2023), *OECD Environmental Performance Reviews: Costa Rica 2023*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ec94fd4e-en>. [50]
- OECD (2023), *Scaling Up Adaptation Finance in Developing Countries: Challenges and Opportunities for International Providers*, Green Finance and Investment, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b0878862-en>. [92]
- OECD (2022), *Building Financial Resilience to Climate Impacts: A Framework for Governments to Manage the Risks of Losses and Damages*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9e2e1412-en>. [16]
- OECD (2021), *Water Governance in Peru*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/568847b5-en>. [11]
- OECD (2020), *Common Ground Between the Paris Agreement and the Sendai Framework : Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3edc8d09-en>. [14]
- OECD (2020), *Guiding Principles for Durable Extractive Contracts*, OECD Development Policy Tools, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/55c19888-en>. [87]
- OECD (forthcoming), *Scaling up biodiversity-positive initiatives*. [52]

- OECD/ECLAC (2017), *OECD Environmental Performance Reviews: Peru 2017*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264283138-en>. [3]
- Parodi, A. et al. (2022), "Embedding circularity into the transition towards sustainable agroforestry systems in Peru", *Science of The Total Environment*, Vol. 838, p. 156376, <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2022.156376>. [42]
- Parry, I., S. Black and J. Roaf (2021), "Proposal for an International Carbon Price Floor among Large Emitters", *IMF Staff Climate Notes 2021/001*, <https://doi.org/10.5089/9781513583204.066>. [76]
- Peña Alegria, P. (2024), "(Mis)Adapting Domestic Law to Meet New International Environmental and Trade Rules: How Peru Changed Its Environmental and Land Use Rights Laws in Response to the European Union Deforestation Regulation", *Journal of Environmental Law*, Vol. 36/3, pp. 437-444, <https://doi.org/10.1093/jel/eqae019>. [43]
- Peña, P. and J. Sarmiento Barletti (2022), *Peru's regulatory framework for carbon markets: Current legal and policy developments in the context of REDD+*, Center for International Forestry Research (CIFOR), <https://doi.org/10.17528/cifor/008750>. [54]
- Proética (2022), *Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú*. [37]
- Reyes, M. and V. Robiglio (2018), *La Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales: Identificación de zonas elegibles para su implementación*, ICRAF. Oficina Regional para América Latina, https://www.worldagroforestry.org/sites/default/files/users/admin/Mo%CC%81dulo%203_Reyes_etal_2018_Zonas_elegibles.pdf. [40]
- Robiglio, V., R. Vargas and M. Suber (2018), *La Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales. Los potenciales beneficiarios, distribución geográfica y estimación del potencial de contribución a las metas climáticas del Perú*, ICRAF. Oficina Regional para América Latina. [41]
- Schauwecker, S. et al. (2017), "The freezing level in the tropical Andes, Peru: An indicator for present and future glacier extents", *Journal of Geophysical Research: Atmospheres*, Vol. 122/10, pp. 5172-5189, <https://doi.org/10.1002/2016jd025943>. [8]
- Scholl, L. (2015), *Comparative Case Studies of Three IDB-supported Urban Transport Projects*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0000020>. [67]
- Semino Romero, J., H. Berrospi Villafuente and E. Akimoto Toyohama (2020), "Análisis del cabotaje marítimo como alternativa de transporte de carga multimodal en la cadena de sumistro del Perú", *Universidad del Pacífico, Escuela de Posgrado*. [74]
- Serrate, L., A. Iturriza and M. Urquidi (2023), "Hacia el empleo verde en Perú", *IADB, Nota Técnica N IDF-TN-2856*. [95]
- Shanee, N., S. Shanee and R. Horwich (2014), "Effectiveness of locally run conservation initiatives in north-east Peru", *Oryx*, Vol. 49/2, pp. 239-247, <https://doi.org/10.1017/s0030605313001002>. [60]
- Tapia, V. et al. (2020), "PM2.5 exposure on daily cardio-respiratory mortality in Lima, Peru, from 2010 to 2016", *Environmental Health*, Vol. 19/1, <https://doi.org/10.1186/s12940-020-00618-6>. [64]
- UNFCCC (2024), *Safeguards*, <https://redd.unfccc.int/fact-sheets/safeguards.html> (accessed on 17 December 2024). [59]
- United States EPA (2020), *Assessing the Mortality Burden of Air Pollution in Lima-Callao Final Report December 14, 2020*, <https://nepis.epa.gov/Exe/ZyPURL.cgi?Dockey=P101825E.TXT>. [63]
- World Bank (2025), *Peru: Seizing Opportunities for Growth and Prosperity*. [91]
- World Bank (2024), *Peru - Lima Metropolitano BRT North Extension Project*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/099102924050072411/BOSIB17049b9bd0d41a3cd1a6e3889c9197>. [69]
- World Bank (2023), *Rising Strong: Peru Poverty and Equity Assessment*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099042523145533834/pdf/P17673806236d70120a8920886c1651ceea.pdf>. [12]
- World Bank (2022), *Aligning Peru's transport sector development with climate action: A background note*. [68]

- World Bank (2022), *Decarbonization of Mining in Peru.* [88]
- World Bank (2022), "Forestry and Agroforestry Sector Assessment", *Peru Country Climate and Development Report, Background Note.* [53]
- World Bank (2022), *Peru Country Climate and Development Report*, The World Bank Group. [4]
- World Bank (2021), *Institucionalidad, inclusión y territorio: Propuestas para fortalecer la resiliencia del Perú frente a desastres,* <https://documents1.worldbank.org/curated/en/445981632307005898/pdf/Institucionalidad-Inclusion-y-Territorio-Propuestas-para-Fortalecer-la-Resiliencia-del-Per%C3%BA-Frente-a-Desastres.pdf>. [15]
- World Bank (2021), *Peru Mining Sector Diagnostic.* [90]
- World Bank (2021), *The State of Adaptation and Resilience in Peru,* <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099242412052213917/pdf/P177137005d6390370b4fa0a6c67b4248ca.pdf>. [21]
- World Bank (2017), *Gaining Momentum in Peruvian Agriculture: Opportunities to Increase Productivity and Enhance Competitiveness.* [81]
- World Bank Group (2015), *Building regulation for resilience: Managing risks for safer cities,* <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/BRR%20report.pdf>. [20]
- Wunder, S. et al. (2018), "From principles to practice in paying for nature's services", *Nature Sustainability*, Vol. 1/3, pp. 145-150, <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0036-x>. [47]

Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2025

Septiembre 2025

Volumen 2025/21

Los sólidos fundamentos macroeconómicos de Perú han respaldado su resiliencia, pero mejorar los niveles de vida exige reformas decisivas. El crecimiento se moderará en un contexto de incertidumbre global y doméstica y un crecimiento potencial más bajo. La disciplina fiscal se ha debilitado amenazando la credibilidad del marco fiscal y una recaudación de solo 17% del PIB limita recursos para atender necesidades sociales y productivas. Reforzar el cumplimiento de las reglas fiscales, mientras se reducen subsidios y gastos tributarios ineficientes, mejora la recaudación y eleva la eficiencia del gasto son prioridades para asegurar sostenibilidad y financiar estas necesidades. La informalidad, que afecta a más del 70% de trabajadores y empresas, restringe productividad, capacidad fiscal y calidad del empleo. Reducir costos laborales no salariales, simplificar regulaciones y ampliar el acceso a financiamiento favorecería la formalización y la inversión. Promover igualdad de oportunidades mediante mayor cobertura de educación inicial, mejores transiciones escuela-trabajo y menos brechas de género es esencial para movilizar capital humano. Perú debe enfrentar vulnerabilidades climáticas reforzando las medidas de adaptación para fortalecer la resiliencia y deteniendo la deforestación, expandiendo renovables, y descarbonizando el transporte para cumplir la meta de carbono neutralidad en 2050.

TEMAS ESPECIALES: APOYO AL FINANCIAMIENTO DE PYMES, MOVILIDAD SOCIAL, TRANSICIÓN VERDE



IMPRESA ISBN 978-92-64-40465-6
PDF ISBN 978-92-64-85936-4



9 789264 404656