

El Perú informal: por qué el crecimiento, por sí solo, no basta

Víctor Chang Baca

Economía, productividad e instituciones

Un problema que sigue definiendo al Perú

No es novedad afirmar que la informalidad es una de las mayores debilidades de la economía peruana. Al mantener una parte importante de la actividad económica fuera de los registros y marcos formales, no solo limita la recaudación tributaria, sino que también afecta las condiciones laborales, la productividad y las posibilidades de crecimiento de nuestras empresas.

La magnitud de la informalidad en el Perú es de tal alcance que no puede abordarse como un fenómeno transitorio que se solucionará únicamente con el crecimiento económico de los próximos años. En términos de empleo y unidades productivas, el país continúa siendo predominantemente informal.

Esta condición se manifiesta tanto en la informalidad laboral como en la informalidad de las unidades productivas. La primera comprende empleos que no se encuentran sujetos efectivamente a la legislación laboral o a los sistemas de protección social, además del trabajo familiar no remunerado. La segunda se refiere a unidades económicas no constituidas en sociedad que pertenecen a los hogares y que cumplen determinados criterios relacionados con su tamaño, registro o situación laboral de sus trabajadores (OIT, 1993, 2003).

Según el INEI, durante el periodo comprendido entre julio de 2025 y junio de 2026, la tasa de empleo informal alcanzó el 69,3 % del empleo total. Fue de 63,7 % en el área urbana y de 94,3 % en el área rural. La informalidad también fue más recurrente entre las mujeres: alcanzó el 71,4 %, frente al 67,7 % registrado entre los hombres (INEI, 2026).

La informalidad productiva es todavía más extensa. Para 2024, el 86,4 % de las unidades productivas del sector institucional de los hogares eran informales. Si se consideran únicamente las unidades productivas no agropecuarias, esta proporción alcanzó el 80,8 % (INEI, 2025).

Este panorama poco alentador conduce inevitablemente a una pregunta: ¿por qué seguimos siendo un país informal?

Cuatro maneras de entender la informalidad

En la literatura pueden encontrarse cuatro grandes enfoques alrededor de este problema: el dualista, el estructuralista, el legalista y el voluntarista (Chen, 2012).

De forma muy resumida, el enfoque dualista plantea que en la economía coexisten dos sectores: uno moderno y formal y otro de subsistencia e informal. Bajo esta perspectiva, la informalidad surge como un sector residual debido, entre otros factores, a las diferencias de productividad y a la incapacidad del sector formal para absorber a toda la fuerza laboral.

Bajo esta lógica, el crecimiento económico y el aumento de la productividad deberían permitir que una mayor proporción de trabajadores y unidades productivas sea incorporada progresivamente por el sector formal. La informalidad disminuiría conforme la economía moderna se expanda y genere suficientes empleos productivos.

El enfoque estructuralista, por su parte, señala que la informalidad se encuentra vinculada al propio funcionamiento y organización del sistema productivo. Desde esta perspectiva, el sector formal y el informal no operan de manera independiente, sino que mantienen relaciones de interdependencia mediante cadenas productivas, subcontratación y mecanismos de reducción de costos.

En este sentido, la informalidad puede resultar funcional para determinadas empresas formales. Una empresa puede estar registrada y, al mismo tiempo, adquirir insumos de productores informales, subcontratar servicios precarios o mantener trabajadores sin protección laboral. Por ello, la informalidad no necesariamente desaparece como consecuencia automática del crecimiento económico.

El enfoque legalista sostiene que los trámites, las regulaciones, los costos de registro y las deficiencias en los derechos de propiedad pueden hacer demasiado oneroso el ingreso a la formalidad. En esas condiciones, trabajadores y empresarios operan fuera de ella porque las reglas formales no guardan relación con su productividad o capacidad de pago.

Por último, el enfoque voluntarista señala que algunos trabajadores o empresarios comparan los beneficios privados de operar formalmente con los impuestos, regulaciones y demás obligaciones asociadas. Si perciben pocos beneficios, una fiscalización débil y costos elevados, pueden considerar más conveniente permanecer en la informalidad.

Estos enfoques no son necesariamente excluyentes. En una economía como la peruana pueden coexistir trabajadores que no encuentran empleo formal, empresas cuya productividad no les permite asumir sus costos, unidades que enfrentan regulaciones desproporcionadas y negocios que permanecen deliberadamente fuera de la legalidad porque la probabilidad de ser fiscalizados es reducida.

El caso peruano: un problema con varias causas

No podemos atribuirle al Perú una sola causa de la informalidad. La evidencia sugiere, más bien, la coexistencia de varios de los mecanismos descritos.

Loayza (2008) sostiene que la informalidad surge de la combinación de servicios públicos deficientes, una elevada carga regulatoria y una débil capacidad del Estado para supervisar y hacer cumplir las normas. Sus efectos se agravan en contextos de baja educación, presiones demográficas y estructuras productivas poco desarrolladas.

En una línea similar, la OCDE identifica entre los factores que sostienen la informalidad peruana la baja productividad de trabajadores y empresas, las brechas de habilidades, los costos de la formalización, la complejidad regulatoria y la limitada capacidad de fiscalización del Estado. También advierte que la coexistencia de varios regímenes tributarios para pequeñas empresas puede incentivar el arbitraje y desalentar su crecimiento (OCDE, 2025, 2026).

Esto permite entender por qué los enfoques anteriores no necesariamente compiten entre sí. Para algunos trabajadores, la informalidad refleja la dificultad de acceder a empleos formales suficientemente productivos. Para determinadas empresas, los costos de operar formalmente constituyen una barrera. En otros casos, una fiscalización débil hace económicamente conveniente permanecer fuera de la formalidad.

La persistencia del fenómeno responde, por tanto, a la interacción entre restricciones productivas, incentivos económicos y debilidades institucionales, más que a una explicación única.

Formalizar sin condenar a las empresas a permanecer pequeñas

A mi consideración, la informalidad en el Perú es un fenómeno complejo, pero también sumamente antiguo, que caracteriza profundamente a la economía nacional y que no puede explicarse sino de manera integral.

Durante este siglo han existido diversos esfuerzos para reducirla. Entre ellos se encuentran la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, la creación del Régimen MYPE Tributario y programas de acompañamiento y simplificación como «Tu Empresa». Sin embargo, sus resultados han sido limitados frente a la magnitud del problema.

Algunos de estos mecanismos, especialmente aquellos que establecen regímenes diferenciados según el tamaño o los ingresos de las empresas, pueden contribuir a otro fenómeno característico de nuestra economía: el enanismo empresarial.

La existencia de umbrales a partir de los cuales aumentan las obligaciones tributarias, laborales o contables puede hacer que algunas empresas encuentren conveniente no crecer. Superar determinado nivel de ventas puede significar la pérdida de beneficios y la incorporación inmediata a un régimen más exigente.

En los casos más extremos, estos incentivos pueden traducirse en subdeclaración de ingresos, fraccionamiento de actividades empresariales o contratación informal de trabajadores. El resultado paradójico es que un régimen creado para facilitar la formalización puede terminar premiando la permanencia en una escala reducida (OCDE, 2026).

El problema no consiste en eliminar toda facilidad para las empresas pequeñas, sino en diseñar una transición gradual. Formalizarse y crecer no deberían significar enfrentarse súbitamente a costos que la productividad de la empresa todavía no puede sostener.

Perú frente a América Latina: una informalidad persistentemente alta

Para comparar al Perú con la región es necesario utilizar una misma definición. El observatorio emplea el indicador de ILOSTAT que mide el empleo informal como proporción del empleo total, considerando ambos sexos y el conjunto de actividades económicas. La comparación de 2025 comprende los 15 países latinoamericanos para los que existe una observación disponible en ese año.

Los resultados sitúan al Perú entre los países con mayor informalidad laboral de la región. En 2025, la tasa peruana alcanzó el 70,5 %. Fue la tercera más alta de los 15 países observados, solo por debajo de Bolivia, con 85,6 %, y Guatemala, con 73,5 %. La mediana no ponderada del grupo fue 56,0 %, por lo que el Perú se ubicó 14,5 puntos porcentuales por encima.

70,5 %: tercera tasa más alta de la muestra regional de 2025.

La distancia no es menor. Ecuador presentó una tasa relativamente cercana, de 68,5 %, mientras que Paraguay y El Salvador se situaron alrededor del 64 %. Colombia y México registraron aproximadamente 56 %. En el otro extremo, Chile, Uruguay, Brasil y Costa Rica mostraron tasas comprendidas entre 26 % y 36 %. La comparación indica, por tanto, que el Perú no se encuentra ligeramente por encima de un patrón regional, sino dentro del grupo de economías con informalidad más elevada.

País	Informalidad	País	Informalidad
Bolivia	85,6 %	Colombia	56,0 %
Guatemala	73,5 %	México	56,9 %
Perú	70,5 %	Brasil	35,6 %
Ecuador	68,5 %	Uruguay	32,7 %
Paraguay	64,5 %	Chile	26,4 %

Cuadro 1: Países seleccionados de América Latina, 2025. Fuente: elaboración propia con datos de ILOSTAT.

Esta posición tampoco puede atribuirse únicamente al peso de la agricultura. En el Perú, la informalidad alcanzó el 93,3 % del empleo agrícola, pero también fue elevada en las actividades

no agrícolas, con 63,4 %, en la industria, con 67,2 %, y en los servicios, con 62,3 %. En todos estos grandes sectores el país ocupó la tercera posición más alta entre los países con información. La tasa también fue mayor entre las mujeres, con 73,3 %, que entre los hombres, con 68,2 % (International Labour Organization, 2026).

Estos resultados sugieren que la informalidad peruana no constituye solamente un problema de composición sectorial. Se extiende a las actividades urbanas, la industria y los servicios, y afecta de manera diferenciada a hombres y mujeres. Su magnitud refleja una característica transversal del mercado laboral y de la estructura productiva del país.

La comparación debe interpretarse con cautela. La mediana presentada no está ponderada por población o empleo, seis países del observatorio no cuentan con información para 2025 y las encuestas nacionales pueden diferir en cobertura y metodología. Por ello, las posiciones no deben leerse como una clasificación exacta, sino como una aproximación al lugar que ocupa el Perú dentro de la región. Aun con estas limitaciones, la conclusión descriptiva es difícil de ignorar: la informalidad peruana se encuentra claramente por encima del centro de la distribución latinoamericana.

En la publicación digital, el observatorio permite explorar esta comparación por país, año, sexo y actividad económica, además de revisar sus asociaciones con productividad, educación, desigualdad e institucionalidad durante el periodo 2000–2025.

La posición regional y la evolución peruana responden a preguntas distintas. La comparación anterior muestra dónde se encuentra el Perú frente a otros países. El siguiente gráfico, elaborado con información del INEI y del Banco Central de Reserva del Perú, permite examinar cómo ha evolucionado el problema dentro del país y cómo esa evolución ha coincidido con diferentes episodios de crecimiento económico.

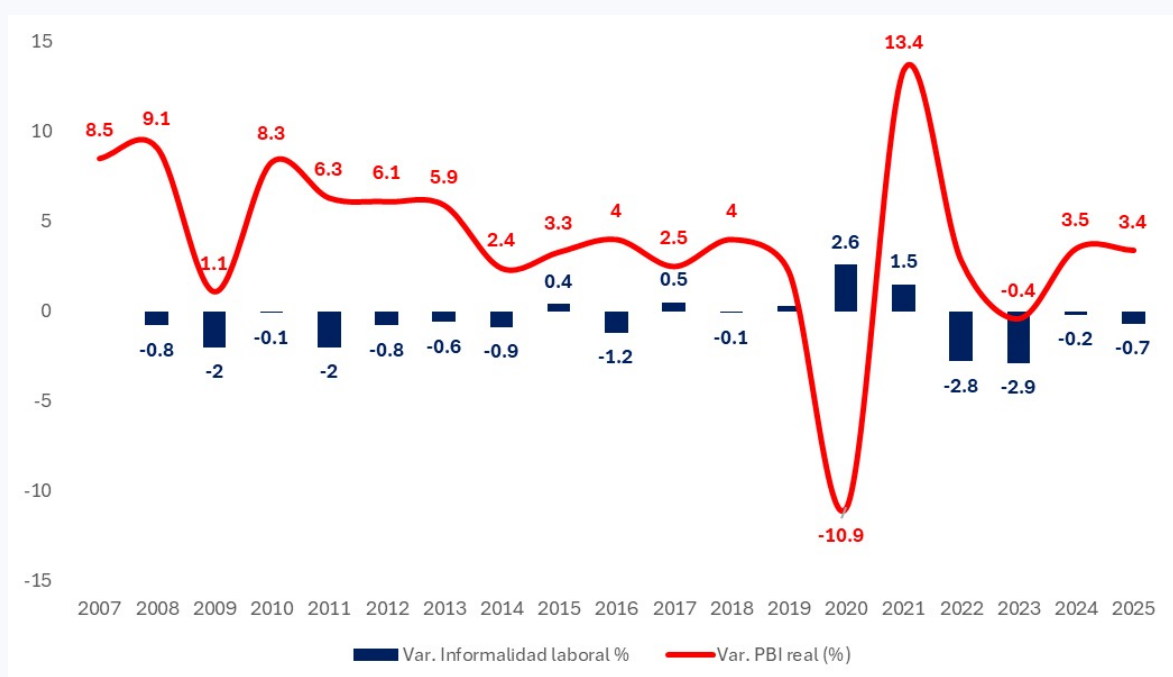


Figura 1: Variación anual de la informalidad laboral y del PBI real del Perú, 2007–2025. Fuente: elaboración propia con datos del INEI y del Banco Central de Reserva del Perú.

El gráfico que relaciona la variación anual de la informalidad con el crecimiento del PBI real muestra una historia sugerente. Entre 2007 y 2013, cuando el crecimiento superó el 5 % en casi todos los años, con la excepción de 2009, la informalidad disminuyó de manera relativamente persistente.

Desde 2014, cuando el crecimiento comenzó a situarse generalmente entre aproximadamente 2,5 % y 4 %, la reducción de la informalidad se volvió menor e irregular. Los años correspondientes a la pandemia y a la posterior reapertura deben analizarse por separado, porque las variaciones de 2020 y 2021 reflejan una disrupción excepcional del mercado laboral.

Las reducciones observadas en 2022 y 2023 tampoco pueden atribuirse automáticamente al crecimiento. Pueden reflejar efectos de normalización pospandemia, cambios en la composición del empleo o particularidades de la medición. Por ello, el gráfico no demuestra que exista un umbral exacto de crecimiento a partir del cual la informalidad necesariamente disminuya.

Sí, embargo, el gráfico sí ofrece una evidencia descriptiva más prudente: durante la etapa de crecimiento alto y sostenido, la reducción fue más continua; con tasas moderadas, el avance ha sido menos consistente. No obstante, incluso después de los años de mayor crecimiento, el Perú continuó situado entre las economías más informales de América Latina.

Conviene precisar que el corte regional procede de la serie armonizada de ILOSTAT, mientras que el gráfico peruano utiliza estadísticas del INEI y del BCRP. Además, la fuente identificada por ILOSTAT para el Perú cambia a partir de 2022. En consecuencia, ambas piezas responden a preguntas complementarias, pero sus niveles y variaciones no deben empalmarse mecánicamente.

¿Qué nos dice el modelo?

La comparación regional muestra dónde se encuentra el Perú, pero no explica por sí sola por qué existe esa brecha. Como complemento del análisis descriptivo, se estimaron tres modelos de panel sobre una muestra común de 221 observaciones, correspondientes a 16 países y 24 años.

El primer modelo incorpora el nivel del PIB per cápita PPA y su crecimiento anual. El segundo añade educación secundaria de adultos, empleo agrícola y calidad regulatoria. El tercero incorpora además el índice de Gini y el desempleo.

Las estimaciones incluyen efectos fijos de país y año. En términos sencillos, esto significa que el modelo compara a cada país consigo mismo a través del tiempo, descontando sus características permanentes y los shocks comunes de cada año. Por construcción, no pretende explicar directamente por qué el Perú tiene una tasa mayor que Chile, Colombia o México, sino examinar si los cambios ocurridos dentro de un país coinciden con cambios en su informalidad. Los errores estándar se agrupan por país y las variables explicativas se estandarizan para facilitar su comparación.

En el modelo multidimensional, el empleo agrícola presenta la asociación positiva más importante con la informalidad, mientras que la calidad regulatoria y el PIB per cápita muestran

asociaciones negativas. Sin embargo, ninguna variable alcanza significancia estadística al 5 %. La comprobación en primeras diferencias conduce a la misma conclusión.

Esto no demuestra que el crecimiento, la educación o las instituciones sean irrelevantes. Indica que, con la cobertura disponible y una vez consideradas conjuntamente las distintas dimensiones, no es posible aislar con suficiente precisión el efecto de una sola variable.

El resultado también previene una interpretación apresurada de las correlaciones. Una variable puede estar fuertemente relacionada con la informalidad al comparar países y, aun así, mostrar una relación pequeña cuando se examinan únicamente sus cambios dentro de cada país. Por esa razón, las correlaciones del observatorio son descriptivas y no se utilizaron para escoger automáticamente los regresores.

El modelo debe entenderse como un ejercicio exploratorio y no como una estimación causal. Su principal aporte no consiste en identificar una variable decisiva, sino en mostrar que la informalidad es un fenómeno multidimensional y que los datos disponibles no respaldan explicaciones monocausales.

¿Basta con crecer alrededor del 3 % para reducir significativamente la informalidad?

La respuesta más honesta es que probablemente no, al menos no de manera sostenida y por acción exclusiva del crecimiento.

La experiencia peruana muestra que los episodios de crecimiento elevado y persistente coincidieron con reducciones más continuas de la informalidad. Sin embargo, el gráfico y el modelo no permiten afirmar que exista un umbral mecánico del 5 %, ni que cada punto adicional de crecimiento produzca una reducción determinada.

El crecimiento sigue siendo necesario. Una economía que no aumenta su productividad ni genera empresas capaces de contratar formalmente difícilmente absorberá a la población que actualmente trabaja en actividades de subsistencia. Pero crecer no garantiza que los nuevos ingresos y empleos se distribuyan hacia sectores con mayor productividad y protección laboral.

A un ritmo cercano al 3 %, es difícil esperar una reducción sostenida y significativa de la informalidad si la estructura productiva, los incentivos tributarios, la regulación y la capacidad del Estado permanecen sin cambios. El país puede crecer sin formalizarse si ese crecimiento se concentra en pocos sectores, no genera suficientes puestos de trabajo productivos o continúa apoyándose en cadenas de proveedores y trabajadores informales.

Por ello, se requieren políticas más contundentes y coordinadas: elevar la productividad de las micro y pequeñas empresas; mejorar la educación y la capacitación laboral; reducir los costos no salariales para los trabajadores de menores ingresos; simplificar los regímenes tributarios y laborales; eliminar los saltos regulatorios que castigan el crecimiento empresarial; fortalecer la

inspección y hacer que la protección social acompañe al trabajador, independientemente del tamaño de la empresa.

La formalización tampoco debería reducirse a obtener un número de registro. Una empresa puede registrarse y continuar siendo poco productiva; un trabajador puede prestar servicios para una empresa formal y permanecer sin contrato ni protección social. La política debe concentrarse tanto en facilitar el ingreso como en crear condiciones para permanecer y crecer dentro de la formalidad.

La evidencia revisada sugiere que la persistencia de la informalidad peruana no puede atribuirse únicamente a una tasa de crecimiento insuficiente. También es consistente con restricciones de productividad, debilidades institucionales y una estructura de incentivos que dificulta que empresas y trabajadores ingresen, permanezcan y crezcan dentro de la formalidad.

El crecimiento económico puede abrir la puerta de la formalización. Para atravesarla se necesita algo más: productividad, instituciones capaces de hacer cumplir las reglas y un Estado que convierta la formalidad en una alternativa accesible, útil y sostenible.

Este artículo forma parte de una serie sobre economía, productividad e instituciones.

Referencias

- Banco Central de Reserva del Perú. (2026). *PBI: Variación porcentual* [Serie estadística]. BCRPData. <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/PM04863AA/html>
- Chen, M. A. (2012). *La economía informal: definiciones, teorías y políticas* (Documento de Trabajo de WIEGO N.º 1). Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing. <https://www.wiego.org/es/biblioteca-investigaciones-publicaciones/economia-informal-definiciones-teorias-politicas/>
- Congreso de la República del Perú. (2003). *Ley N.º 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa*. https://www.leyes.congreso.gob.pe/DetLeyNum_1p.aspx?xNorma=6&xNumero=28015
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2025). *Producción y empleo informal en el Perú: Cuenta Satélite de la Economía Informal 2022-2024*. <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/7564428-produccion-y-empleo-informal-en-el-peru-cuenta-satelite-de-la-economia-informal-2022-2024>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2026). *Perú: Comportamiento de los indicadores del mercado laboral a nivel nacional y en 28 ciudades. Segundo trimestre de 2026*. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/empleo-nacional.pdf>
- International Labour Organization. (1993). *Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal*. <https://www.ilo.org/es/resource/resoluci%C3%B3n-sobre-las-estad%C3%ADsticas-del-empleo-en-el-sector-informal>
- International Labour Organization. (2003). *Directrices sobre una definición estadística de empleo informal*. <https://www.ilo.org/es/resource/directrices-sobre-una-definici%C3%B3n-estad%C3%ADstica-de-empleo-informal>
- International Labour Organization. (2026). *ILOSTAT database* [Conjunto de datos].
- Loayza, N. (2008). Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú. *Revista Estudios Económicos*, (15), 43-64. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>
- Ministerio de la Producción. (2017). *Decreto Supremo N.º 012-2017-PRODUCE, que crea el Programa Nacional “Tu Empresa”*. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1558101-3>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2025). *Estudios económicos de la OCDE: Perú 2025*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/es/publications/estudios-economicos-de-la-ocde-peru-2025_626594d0-es.html
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2026). *OECD Tax Policy Reviews: Peru 2026*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-tax-policy-reviews-peru-2026_47e6c63e-en.html
- Poder Ejecutivo del Perú. (2016). *Decreto Legislativo N.º 1269, Decreto Legislativo que crea el Régimen MYPE Tributario del Impuesto a la Renta*. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1465277-1>

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. *Régimen MYPE Tributario*.
<https://emprender.sunat.gob.pe/ruc/regimenes-tributarios-mype/regimen-mype-tributario>

World Bank. (2026a). *World Development Indicators* [Conjunto de datos].

World Bank. (2026b). *Worldwide Governance Indicators* [Conjunto de datos]. <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>