



**CAEN** Centro de Altos  
Estudios Nacionales  
ESCUELA DE POSGRADO



“Las ideas se  
**exponen**  
no se imponen”

**73**  
CAEN-EPG  
ANIVERSARIO

Revista **CUADERNOS DE TRABAJO** N°25  
31 de Octubre de 2023

# INFORMALIDAD Y SEGURIDAD NACIONAL



PERÚ

Ministerio de Defensa



BICENTENARIO  
DEL PERÚ  
2021 - 2024

# Créditos

Centro de Altos Estudios Nacionales  
Escuela de Posgrado  
CAEN-EPG

Revista CUADERNOS DE TRABAJO  
N°25  
31 de octubre de 2023

Editado por:  
Ministerio de Defensa  
Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado  
Av Alejandro Iglesias s/n, Chorrillos 15063, Lima - Perú

**Director General CAEN-EPG**  
Gral Div Walter Roger Martos Ruiz

**Director de Investigación Académica CAEN-EPG**  
Dr. Carlos Fortunato Escudero Sotomayor

**Editor**  
MSc Fernando E. Zegarra López

## Comité Editorial

**Dra. Milagros Sarmiento Alvarado**  
Universidad San Martín de Porres

**Dr. Yuri Chessman Olaechea**  
Universidad San Martín de Porres

**Dr. Cesar Llontop Sebastiani**  
Instituto de Calidad para el Desarrollo. Lima, Perú

**Mg. Marco Miranda Valdez**  
Centro de Altos Estudios Nacionales - EPG

**Mg. Roberto Gálvez Castro**  
Centro de Altos Estudios Nacionales - EPG

**Lic. Vanessa Palomino Monteza**  
Universidad Nacional del Callao

**Diseño y Diagramación**  
Bach. Luis David Ochoa Modesto

ISSN: 2961-225X  
Publicación bimensual



## TABLA DE CONTENIDO

Presentación: pp. 4-5

1

**Edwin Cruz Aspajo**

La informalidad y sus efectos en el desarrollo nacional.

2

**Nahum Castillo Padilla**

El Perú que necesitamos: Un país sin informalidad.

3

**Katerine Olortino Acosta**

La informalidad: Un problema de nunca acabar en el Perú.

4

**Jersy Arbildo Saavedra**

La informalidad en la formalidad del Perú.

5

**Jersy Arbildo Saavedra**

El fenómeno de la informalidad en el Perú: desafíos y oportunidades para la seguridad nacional.

### CLAÚSULA DE RESPONSABILIDAD

Las ideas contenidas en los artículos de la presente revista virtual son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de esta casa superior de estudios.

## Presentación

El conjunto de problemas del Perú fueron originados por múltiples razones, incluyendo –en la época post gobierno militar de los años 70 del siglo XXI– la falta de imposición de la autoridad y la ley, agravándose así los problemas nacionales que repercutieron negativamente en la economía nacional. La mala gestión de diferentes autoridades del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales –que no tuvieron la capacidad adecuada para implementar las diversas políticas nacionales– se vio reflejada en la superinflación, consecuencia del primer gobierno de Alan García.

Para enfrentar esta situación, en el primer periodo de gobierno del expresidente Alberto Fujimori se liberalizaron diversas actividades económicas con la finalidad de suplir la falta de empleo, mejorar la economía familiar de millones de ciudadanos, y a su vez reactivar la economía nacional; y aunque se adoptaron algunos esfuerzos para retornar a la formalidad, no se lograron modificar –adecuadamente– las normas legales que hagan atractiva el ejercicio formal de muchas actividades económicas.

En este número dedicado a la Informalidad y la seguridad nacional presentamos, en primer término, el artículo de Edwin Cruz quien analiza la informalidad desde la actividad económica del comercio, el empleo, los trámites burocráticos para la conformación de la empresa, además de la formalización de las viviendas y la renuencia de la población a la formalidad, y su efecto en el desarrollo del país, como en la seguridad nacional. Su artículo está basado en aspectos principales del libro “El otro Sendero”, escrito por Hernando de Soto, en el que se realiza un diagnóstico real y crudo del aparato burocrático del país. Cruz precisa que el problema de la informalidad debe de ser tratado de manera multisectorial propugnando una transformación de la estructura burocrática con la ayuda de los medios tecnológicos y un compromiso del estado para “agilizar” los procesos administrativos para hacer atractiva la formalización.

El artículo titulado “El Perú que necesitamos: un país sin informalidad” formulado por Nahum Castillo ausculta los orígenes y las complejas relaciones acaecidas en el último medio siglo en la relación estado – empresa – persona, y destaca que los efectos de la informalidad alcanzan a casi el 70% de la economía nacional, y que los gobiernos aún no han tenido la capacidad para desarrollar fórmulas para implementar acciones efectivas que permitan superar esta adversidad. Precisa que, para mitigar esta problemática, cualquier esfuerzo necesita el compromiso y participación de todos los peruanos como muestra del fortalecimiento de nuestra identidad nacional, de manera tal que su contribución agregue valor hacia el proceso de formalización económica y laboral del país.

La informalidad tuvo una diferente faceta con ocasión de la pandemia del COVID-19, lo cual pone en relieve Katerine Olortino quien nos explica que, en ese tiempo, se ha visibilizado y agudizado, aún más, las grandes brechas y desigualdades sociales, así como evidenciado las debilidades estructurales e institucionales del estado peruano. Por tal razón, ella concluye que es fundamental que se desarrolle políticas públicas que estén orientadas a generar mejores condiciones para fortalecer el trabajo formal, contando con la participación de los sectores informales a fin de aprovechar la experiencia que ellos viven a diario.

Por su lado, el artículo de Jersy Arbildo tomó en cuenta las diversas dimensiones que tienen las connotaciones de la informalidad y sus implicancias en el desarrollo y la seguridad nacional, lo cual exige que las autoridades sean consecuentes entre lo que proponen y lo que desarrollan, dando el ejemplo en el ejercicio de sus funciones, para que su accionar –que en ocasiones contempla actividades ilegales e informales (por ejemplo uso de software craqueados)– no genere la creencia que ese tipo de conducta –lo informal e ilegal– sea normal, debido al hecho que no se genere ninguna sanción.

Al cerrar la edición, Mirkala Ramos explica que la informalidad no solo está vinculada a temas coyunturales –como el crecimiento de la economía o la estabilidad social en el país– sino prioritariamente a factores estructurales que, en suma, han generado que, a nivel nacional, la tasa de informalidad supere el 70%; por tal razón, destaca la importancia de abordar la informalidad en el Perú desde la seguridad nacional, pues es fundamental para garantizar la estabilidad y el desarrollo del país, por cuanto esta actividad debilita la economía formal, fomenta la corrupción y el crimen organizado y afecta la seguridad ciudadana.

Nuestros colaboradores –en esta oportunidad– han estudiado y analizado la informalidad, desde diferentes enfoques, y todos convergen en la idea que esta situación tiene repercusiones que podrían afectar la seguridad nacional y que –además– urge abordar su solución de manera multisectorial y multinivel.

Como apreciamos, la informalidad está fundamentada por el incumplimiento de la normatividad legal vigente, vale decir, por la vulneración al estado constitucional democrático de derecho, inclusive trasgredido por las algunas autoridades que –de acuerdo a cada gusto– desarrollan acciones que no se encuentran respaldadas por la Constitución Política y la Ley.

En la fecha del 73° aniversario del Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado, hacemos votos para que todos los peruanos nos comprometamos en dar el ejemplo en el cumplimiento de nuestras obligaciones como ciudadanos –y con mayor razón para quienes desempeñamos labores en alguna entidad estatal– entendiendo que la implementación de cualquier política nacional que esté vinculada, principalmente con lo político y económico, requiere de voluntad plasmada en los hechos antes que en palabras vanas.

**Fernando Elías Zegarra López**  
Editor

# LA INFORMALIDAD Y SUS EFECTOS EN EL DESARROLLO NACIONAL

## INFORMALITY AND ITS EFFECTS ON NATIONAL DEVELOPMENT

PP. 6-15

**Edwin Cruz Aspajo**

Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de Posgrado

[edcruzas@gmail.com](mailto:edcruzas@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7540-2376>

Doctor en Desarrollo y Seguridad Estratégica (CAEN), Doctor en Administración, con Maestría en Desarrollo y Defensa Nacional, (CAEN), Maestría en Gestión de Alta Dirección, Maestría Internacional en Estudios Estratégicos y Asuntos Internacionales en la Universidad Nacional de defensa de China (Taiwán 2016-2018), Docente del CAEN en los diferentes programas. Profesor honorario del CAEN. Se desempeñó como Director Académico del CAEN-EPG el año 2021.

**Recibido: 16 Oct 23**

**Aceptado: 27 Oct 23**

**Publicado: 31 Oct 23**

### Resumen

El presente artículo tiene por objetivo analizar la informalidad desde la actividad económica del comercio, el empleo, los trámites burocráticos para la conformación de la empresa, además de la formalización de las viviendas y la renuencia de la población a la formalidad; y su efecto en el desarrollo del país, como en la Seguridad Nacional. Se analiza el estudio realizado por Hernando de Soto en su libro “El otro Sendero”, en el cual realiza un diagnóstico real y crudo del aparato burocrático del país, posteriormente un análisis de la actualidad y como ha ido evolucionando y eliminándose algunas barreras que la población percibe como discriminación a la inclusión al ámbito productivo de la economía nacional. Así mismo en los años 80 los espacios dejados por el Estado y el interés de “Sendero Luminoso”, de querer aprovechar esa falta de inclusión de la población.

**Palabras claves:** Informalidad, comercio, actividad económica, empleo.

### Abstract

The objective of this article is to analyze informality from the economic activity of commerce, employment, the bureaucratic procedures for the formation of the company, in addition to the formalization of housing and the population's reluctance to formality; and its effect on the development of the country, as well as on National Security. The study carried out by Hernando de Soto in his book "The Other Path" is analyzed, in which he makes a real and crude diagnosis of the country's bureaucratic apparatus, followed by an analysis of the current situation and how it has evolved and eliminated some barriers that the population perceives inclusion in the productive sphere of the national economy as discrimination. Likewise, in the 80s, the spaces left by the State and the interest of "Sendero Luminoso" wanted to take advantage of this lack of inclusion of the population.

**Keywords:** Informality, commerce, economic activity, employment.

El Perú, en el periodo de los años de 1950 al 1980, había pasado por serias transformaciones estructurales de gobierno. En gobiernos civiles y militares, las necesidades insatisfechas de las poblaciones eran notorias, las migraciones internas del país; primero como consecuencia de la falta de apoyo a la agricultura y la gran brecha entre los salarios del campo y la ciudad; hicieron fortalecer las grandes migraciones del interior del país a la ciudad. El gobierno como conductor del estado y supuesto protector de la población, en ese tiempo liderado por grupos de poder, no pudo apreciar las necesidades de la población en los aspectos de: empleo, vivienda, transporte, comercio etc.

De esta manera, la ciudad fue creciendo de una forma desordenada, carentes de servicios, empleos y sobre todo con una población que se sentía discriminada "no incluida", en la cual el Estado no procuraba atenderla, dando pie a la aparición de "Sendero Luminoso" en los años 80'. Esta ausencia del estado, incapaz de atender estas necesidades, facilitó a los planes de la organización subversiva.

"El otro Sendero" de Hernando de Soto; es una de las investigaciones más exhaustivas de gran realidad y crudeza que muestra con evidencias la gran discriminación realizada por el estado al no incluir a esta población "empujándola" a generar y satisfacer sus propias necesidades por medio de una economía informal, reflejada en el empleo, transporte, sus viviendas y además con los tramites excluyentes y burocráticos a los cuales estaba sometido esta población.

La investigación de Hernando de Soto sirvió para la creación de políticas nacionales que pudieran ayudar a incluir a esta población y sobre todo para generar confianza en el Estado; que lamentablemente se había perdido en todo este proceso. En la actualidad poco o mucho se ha avanzado agilizando los diferentes trámites administrativos, en la constitución de empresas, inscripción de predios, facilidades para formalizar empresas y por ende los empleos, pero todavía no alcanzamos lo ideal de esta formalización. En el desarrollo de este artículo trataremos de presentar sucintamente de la informalidad en los aspectos de la economía y como este fenómeno social afecta al desarrollo nacional.

### **La economía informal**

Cuando nos referimos a la economía informal, pensamos en los empresarios, trabajadores, vendedores clandestinos que no están sujetos al pago de impuestos u otra obligación tributaria: estos competidores desleales, con respecto a los otros que sí tributan. Los fondos no recaudados están privando al estado de importantes recursos, los cuales serán necesarios para atender a los programas sociales y realizar obras de desarrollo en infraestructura que necesita el país. Es una forma errónea de apreciar la situación; (Beaumont)

porque en países como el Perú el problema no es la economía informal sino el Estado. Aquélla es, más bien, una respuesta popular espontánea y creativa ante la incapacidad estatal para satisfacer las aspiraciones más elementales de los pobres. Cuando la legalidad es un privilegio al que sólo se accede mediante el poder económico y político, a las clases populares no les queda otra alternativa que la ilegalidad. Este es el origen del nacimiento de la economía informal”, (De Soto, 2006).

Situación que tenemos en el país con anterioridad que llegó a fortalecerse en la década de los años 80 y 90.

### **“El otro Sendero” contra “Sendero Luminoso**

En una de las entrevistas concedidas por Hernando de Soto a un programa de televisión, al ser preguntado porque el nombre de “El otro Sendero” para el libro como resultado de toda la investigación que realizó, manifestó que el título era una propuesta intelectual contra “Sendero Luminoso”, teniendo en cuenta el acopio de información del campo en base a hechos reales. El proyecto presentaba una propuesta más realista de la pobreza en el Perú, con alternativas de solución más eficaces para el subdesarrollo y a la injusticia social; en vez de las propuestas de Sendero Luminoso. Era un libro orientado hacia el desarrollo y no al terrorismo, pero con la intención de desvirtuar los supuestos argumentos propuestos por “Sendero”.

Uno de los importantes análisis del libro, en la cual desvirtúa la narrativa “Senderista” es: Según las estadísticas en los años 80, la gran mayoría de la fuerza laboral peruana, no estaba conformada por proletarios. Si no por trabajadores manuales dependientes de empresas textiles, en condiciones de exigir sus derechos a la empresa. La forman empresarios emergentes que operan fuera del sistema legal. Los proletarios (años 80) legalmente empleados son menos de 4.8% de la población peruana, (De Soto, 2009).

La verdadera clase revolucionaria en el Perú está constituida por micro, pequeños y medianos empresarios (Gonzales, 2001) que durante la última mitad del siglo XX empezaron a migrar del campo a la ciudad para buscar empleo en las fragmentadas economías de mercado del sector “informal” o “extralegal”. Sería un error considerar –a estos empresarios emergentes informales– como un sector pequeño y marginal de la sociedad peruana, toda vez que ellos, conjuntamente con sus familias, forman parte del 60% a 80% de la población nacional.

Contra los argumentos de “Sendero Luminoso”, del **Manifiesto Comunista** y de los más violentos críticos actuales del mercado, la mayoría de los peruanos no carece de propiedad. Las apreciaciones del libro trajeron como consecuencia que el Instituto Libertad y Democracia (ILD), sea considerado la némesis intelectual de “Sendero Luminoso”, y fuera blanco de un ataque artero el año de 1992, con un coche bomba en sus instalaciones.

### **El costo de acceso**

De las actividades económicas más influyentes y de gran informalidad en el país tenemos a: La industria, la vivienda, el comercio y el transporte.

#### **La industria**

En 1983, el procedimiento para la formalización de una empresa “emprendedora” de 04 trabajadores se demoraba un promedio de 289 días, con un costo aproximado de 1,036 dólares. Lo que podemos apreciar que los emprendedores, que querían formalizar sus respectivas empresas, encontraban “barreras” burocráticas “infranqueables”, “empujándolos” a la informalidad por la necesidad de generar empresas y por ende empleos. En muchos de esos procesos –para que se pueda continuar el trámite– también existe el soborno a las autoridades.

#### **La vivienda**

Para graficar la problemática de la informalidad en este proceso se ejemplifica con la necesidad de una familia para acceder a un terreno para su vivienda: Un grupo de familias organizadas en las asociaciones u cooperativas de adjudicación de lotes para viviendas; deciden acceder legalmente a la propiedad inmobiliaria urbana para vivienda, por lo que solicitan la adjudicación de un terreno eriazo del estado, luego presentan sus proyectos de habilitación para urbanizarlo, recibir su licencia de construcción y certificado de conformidad de obra, lo cual en

tiempo resulta ser como promedio ochenta y tres meses (seis años y once meses), (De Soto, 2009) y con un costo aproximado de 2,156 dólares para cumplir con los requisitos establecidos.

Si podemos apreciar Lima y su periferia se encuentra rodeado de muchos asentamientos humanos; así tenemos que el primer asentamiento humano es el ubicado en las faldas del cerro San Cosme, (1947) con 120 personas, lugar que tuvo su mayor incremento de pobladores en las décadas de los 80 y 90, ejemplo que se repitió con otros asentamientos humanos que se ubicaron alrededor de Lima (como consecuencia de las invasiones).

### **En el comercio**

El acceso al comercio formal, conforme lo investigó De Soto, pudo determinar que las restricciones para entender porque la gente en Lima ha preferido ejercerlo en la vía pública o en mercados. Para tal efecto se pudo analizar dos casos para acceder al comercio formal que dispone una persona: para abrir una tienda y edificar un mercado o centro comercial. En el primer caso para abrir una tienda legalmente tiene que tramitar en tres reparticiones públicas por un periodo de tiempo de 43 días y un costo de 590 dólares. Y para la edificación de un mercado o “paradita” se demora un promedio de 17 años.

### **En el transporte**

El costo de acceso al transporte o adjudicación de “rutas” era esencialmente atribución del gobierno. Pero al existir “rutas” que no pueden ser satisfechas por las entidades estatales, se invitan a “Comités” para participar en la adjudicación. La finalidad de estos comités es constituirse formalmente en una persona jurídica y solicitar la concesión de una ruta para ómnibus. Para lograr el reconocimiento el proceso tiene una duración de veintiséis meses. En muchos casos se “invaden las rutas”; percibiendo la ineffectividad de los procesos y la dificultad de satisfacer esta necesidad de transporte a las poblaciones nuevas (Asentamientos humanos).

### **La formalización y la normatividad vigente**

De conformidad con lo investigado por el Instituto de Libertad y Democracia de Hernando de Soto, las autoridades estatales responsables, teniendo en cuenta las investigaciones realizadas, efectuaron cambios estructurales en el aparato público, así como la promulgación de políticas nacionales que permitieron a un gran número de micro y pequeñas empresas la formalización; de manera tal que se acortó el tiempo administrativo para registrar la propiedad de más de doce meses a un mes; incorporándose al sistema legal a unos 300,000 propietarios, y el valor de la propiedad al menos se había duplicado; entidades crediticias empezaron a otorgar préstamos a estos propietarios legales, así para el año 2,000 unos 1.9 millones de edificaciones sobre terrenos urbanos habían ingresado al sistema legal, es decir más o menos el 75% del mercado extralegal.

También se redujo el plazo para constituir una empresa de 300 días a un día, colocando oficinas registrales en los lugares adecuados procurando que la burocracia gubernamental fuera más amigable para los pequeños empresarios. En 1994, más de 270,000 empresarios extralegales habían entrado a la economía legal, creando más de medio millón de nuevos puestos de trabajo e incrementando la recaudación tributaria en \$1,200 millones de dólares. La Constitución Política de 1993 permitió el cambio de rumbo macroeconómico del país y su crecimiento económico, además de proteger a la ciudadanía, mediante la simplificación administrativa, rendición de cuentas, y la ley de participación ciudadana. Si bien es cierto que falta mucho por mejorar la vida de los peruanos, pero estamos seguros que –con la voluntad de todos los actores– la informalidad, podrá desecharse de nuestra sociedad.

### **Sendero Luminoso y la informalidad**

Sendero Luminoso perdió la batalla contra el pueblo peruano. La resistencia del campo conformado por organizaciones liderado por heroicos campesinos, en las regiones cocaleras del Huallaga, Apurímac, Mantaro y Ene por líderes campesinos como Walter Tocas y por excelsos militares como el General Alberto Arciniegas, quien se identificó con los agricultores y los acercó al gobierno. En la periferia de la ciudad líderes como María Elena Moyano y Michel Azcueta, de Villa El Salvador, combatiendo a Sendero Luminoso e impidiendo la adhesión a las hordas senderistas. Existieron muchos héroes en esta nefasta guerra en el Perú, tanto dentro como fuera del gobierno. Lo cierto es que los terroristas perdieron porque los excluidos rechazaron a Sendero. Su objetivo era mejorar sus vidas y se convencieron que la única y mejor manera era el trabajo y el bienestar de sus familias, aunque eso involucrara la informalidad.

### **La informalidad en la actualidad**

Según el estudio de Informalidad 360° del Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial (IEDEP) de la Cámara de Comercio de Lima -CCL (2022), (Gestión, 2023) “En el Perú hay al menos 9.1 millones de negocios, de los cuales 5.5 millones son informales. De este último grupo, el 51.2% considera que no es necesario registrarse ante la Sunat”. Se evidenció una expansión de 7.9% sobre el número de negocios informales respecto al 2021, siendo la tasa más alta desde 2014 y excluyendo el rebote estadístico del 2021.

De acuerdo a lo informado en Gestión (2023) el IEDEP de la CCL considera “negocios informales” aquellos que no están registrados en la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat). Según el análisis elaborado por el gremio empresarial, del total negocios informales, el 39% tiene una antigüedad menor a un año, mientras el 28%, entre uno y cinco años”. Solo un 7% de este tipo de negocios supera los 20 años (Cámara de Comercio , 2022).

## En regiones y actividad económica

Según lo publicado en Gestión (2023)

“A nivel regiones, Lima concentra el mayor número de negocios informales (35.9%), seguido de Piura (7.2%), La Libertad (6,1%) y Lambayeque (5,0%), todos estos departamentos están ubicados en la zona costera del país. Y conforme a la actividad económica que desempeñan, los negocios informales se concentran mayormente en Comercio (34.2%), Transporte y almacenamiento (22.2%) y Alojamiento y restaurantes (12.6%).

Finalmente, cuando se consulta a estos negocios sobre las razones principales por las que no se han registrado en la Sunat, el 51.2% considera que no es necesario, mientras que el 33.1% advierte que su negocio es pequeño o que produce una baja cantidad y un 8,5% señala que es un trabajo eventual. En menor medida, el 1.9% señala que no podría asumir una carga tributaria, mientras el 1.3% piensa que los trámites son muy complicados; en tanto el 1.3% indica que desconoce si debe registrarse; 0.8% señala que no sabe dónde o como registrarse y el 0.7% precisa que le quita demasiado tiempo”

Por otro lado, en el periodo julio 2022 - junio 2023, en el país había 17.3 millones de personas con empleo, de los cuales el 72.7% tenían empleo informal, según información de la última actualización de la Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (Cámara de Comercio , 2022).

## La tributación al Estado

¿Qué pasaría, si las mipymes son informales y necesitan ampliar y diversificar su producción? Esta pregunta nos lleva a la primera consecuencia, que es el acceso limitado al crédito bancario, ya que muchas de ellas no cuentan con libros contables, debido a que no están registradas en la SUNAT o no poseen un sustento que avale la continuidad del pago. Es por ello que muchas empresas financieras, al no ver un sustento, no otorgan financiamiento, trayendo como consecuencia la disminución de la productividad.

De acuerdo a la información otorgada por INEI en el 2020, menos del 50% de las mipymes había solicitado préstamos en el sistema financiero regulado, esto quiere decir que el otro 50% accedió a préstamos en entidades que no están regulados por la SBS.

Además, la informalidad laboral origina que un trabajador que labora en condiciones informales no pueda acceder a un crédito bancario, debido a que no puede sustentar un flujo sostenido de ingresos (situación que difiere a la que enfrenta un trabajador formal que aparece en la nómina de una empresa)” (Consecuencias de la informalidad de las mipymes).

Según un estudio del Universidad Privada del Norte (2020) pertenecer al sector informal ocasiona una menor recaudación de impuestos para el erario nacional, ya que los individuos no reportan todos sus ingresos generados por sus empresas. Ello conlleva a que no se pueda invertir en el desarrollo de infraestructuras y servicios. Por otro lado, según la información brindada por el Banco Central de Reserva del Perú (BCR), en el año 2014 la evasión tributaria habría sido aproximadamente S/ 3,790 millones, monto que se le atribuye a empresas y clientes informales que tienen acceso al crédito bancario, y que representó el 4.2% de los ingresos tributarios del Gobierno.

Una consecuencia de la informalidad es el efecto negativo en la distribución de los bienes y servicios públicos. Su impacto se ve reflejado en los salarios que están por debajo del mínimo vital (S/ 1,025), la pérdida de beneficios laborales (CTS, vacaciones y seguros) y el menor consumo per cápita.

En este contexto, se concluye que la informalidad laboral y empresarial en Lima afecta negativamente a la productividad y genera pérdidas de eficiencia social. Es por ello que se presentan posibles soluciones para reducir este problema, como la reducción de obligaciones tributarias, menos sobrecostos laborales, menos barreras burocráticas, mejoras tecnológicas y capacitaciones continuas” (Consecuencias de la informalidad de las mipymes).

### **Causas de la informalidad**

De lo presentado en los diferentes párrafos podemos determinar que las posibles causas de la informalidad, entre otras, serían: Las masivas migraciones desde el interior del país, la complejidad de las normas y regulaciones promulgadas por el Estado; y la debilidad de hacerlas cumplir. La baja productividad de las micro y pequeñas empresas para asumir costos sociales, impuestos, etc. La cultura del poblador de estar “al margen” de la ley y beneficiarse al no pagar impuestos.

### **Conclusiones**

Las poblaciones que huyeron de la violencia, la falta de empleo en sus regiones y al llegar a la capital, la exclusión social; vieron como una alternativa de subsistencia la informalidad (falta de ingresos, educación y capacitación) encontrándose con regulaciones y restricciones de acceso a la economía formal, que no son accesibles para estos pobladores, generando crisis que derivan en problemas del mercado laboral.

El problema de la informalidad debe de ser tratado con un enfoque multisectorial, una transformación de la estructura burocrática con la ayuda de los medios tecnológicos y un compromiso del estado; para “agilizar” los procesos administrativos para las personas, empresas y hacerlas atractivas para la formalización.

Estar inmerso en ámbito informal conlleva a perjudiciales consecuencias para las empresas, trabajadores y al propio estado. Para las empresas, que en su gran mayoría son mipymes o negocios de trabajadores independientes, una de las principales características de la informalidad es la baja productividad. Para los trabajadores, estas consecuencias son los bajos salarios y la carencia de seguros de salud, seguridad laboral, salarios y remuneraciones justas, así como pensiones. Para el Estado, tanto los trabajadores y las empresas de la economía informal, de una manera general no tributan, no cumplen con las normas de seguridad y medioambientales, y permanentemente transgreden los derechos de propiedad. Además de los menores ingresos que el gobierno deja de recaudar, que se ve reflejado en una menor capacidad de gasto en infraestructura necesaria para satisfacer las necesidades de la población, además de seguridad, educación y salud.

Finalmente, al mantenerse al margen de la regulación y de las tributaciones al sector público, es un riesgo permanente que funcionarios públicos cambien su comportamiento, propiciando una tendencia a la corrupción en todos los niveles de gobierno.

### Referencias

- Chacaltana, J. (2017). ¿Formalización en Perú? Tendencias recientes e implicancias de política. En OIT, Sobre informalidad y productividad: breves reflexiones para el caso del Perú (pp. 18-33). Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- Gamarra, L. (2020). Trabajo y economía informal en el Perú: problemas y perspectivas. Papeles de Discusión, (21), 57-64.
- Gamero, J. y Pérez, J. (2020). Panorama laboral en tiempos de la COVID-19. Perú: Impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales. [https://www.congreso.gob.pe/carpetatematica/2021/carpeta\\_031/documentacion-organismos-internacionales](https://www.congreso.gob.pe/carpetatematica/2021/carpeta_031/documentacion-organismos-internacionales)
- Nolazco, F., Cerrón, M. y Reggiardo, R. (2020). Actores de la economía: Inmigración venezolana, la informalidad y el desempleo en Lima Metropolitana. Espíritu Emprendedor TES, 4(4), 1- 17.
- Rojas, C. y Monterroso, C. (2019). Perfil de Competencias Profesionales de la Población Inmigrante Venezolana al Perú 2017-2018. Revista Arbitrada Interdisciplinaria KOINONIA, IV(8), 128-147.
- Kamichi, M. (2023). La realidad de la informalidad en el Perú previo a su bicentenario. Desde el Sur, 15(1), e0013.
- De Soto, H., Gherzi, E., & Ghibellini, M. (2009). El otro sendero. Instituto Libertad y democracia, Grupo Editorial Norma – última. ed. – Lima, Perú.

- Gonzales, J. (2001). Redes de la informalidad en Gamarra. Universidad Ricardo Palma, editorial Universitaria.
- Cámara de Comercio de Lima (2022) Estudio Informalidad 360° del Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial (IEDEP).
- CEPLAN. (2016). Economía informal en Perú: situación actual y perspectivas. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/documentos/economia-informal-en-peru/>
- Beaumont, R. (s.f.). Regulación de la letra de cambio en le nueva ley de títulos valores: innovaciones destacables.
- Cámara de Comercio. (2022). Estudio Informalidad 360° del Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial (IEDEP). Lima.
- Gestión. (2023). Jornada laboral en Perú: ¿es viable reducirla a 40 horas a la semana como en Chile? Lima.
- Universidad Privada del norte. (23 de octubre de 2020). Consecuencias de la informalidad de las mipymes. <https://blogs.upn.edu.pe/negocios/2020/10/23/consecuencias-de-la-informalidad-laboral-y-empresarial-de-las-mipymes/>

# EL PERÚ QUE NECESITAMOS: UN PAÍS SIN INFORMALIDAD

## PERU THAT WE NEED: A COUNTRY WITHOUT INFORMALITY

PP. 16-24

**Nahum Castillo Padilla**

Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de Posgrado

[nahumc2@gmail.com](mailto:nahumc2@gmail.com)

**ORCID:** <https://orcid.org/0009-0006-2315-4725>

Maestro en Administración por la Universidad de Ciencias Aplicadas, Bachiller en Contabilidad por la Universidad Alas Peruanas. Actualmente cursa la Maestría de en Administración y Gestión Pública en el Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de Posgrado, y es Gerente General en TAKUY SAC

**Recibido:** 18 Jul 23

**Aceptado:** 27 Oct 23

**Publicado:** 31 Oct 23

### Resumen

Abordamos el problema de la informalidad en el Perú, auscultando sus orígenes y las complejas relaciones acaecidas en el último medio siglo en la relación Estado – Empresa – Persona. Entendemos ahora que se ha convertido en un fenómeno social, cultural y económico que ha crecido sostenidamente y que atenta contra la seguridad nacional, al producirse un constante desapego al cumplimiento legal al realizarse actividades comerciales y laborales entre personas y empresas. Un Estado débil incapaz de atender las necesidades básicas del país que se sumó a la expansión del fenómeno, requiere fortalecerse para salir del problema e iniciar el camino hacia una transformación social, cultural y económica que permita construir “un país sin informalidad”.

**Palabras Clave:** Informalidad; seguridad nacional; transformación; compromiso; Incumplimiento legal; estado

### Abstract

We address the problem of informality in Peru, auscultating to its origins and the complex relationships that have occurred in the last half century in the State – Company – Person relationship. We now understand that it has become a social, cultural and economic phenomenon that has grown steadily and that threatens national security, as there is a constant lack of attachment to legal compliance when commercial and labor activities are carried out between people and companies. A weak State incapable of meeting the basic needs of the country that added to the expansion of the phenomenon, requires strengthening itself to get out of the problem and start the path towards a social, cultural and economic transformation that allows building "a country without informality".

**Keywords:** Informality; National security; transformation; commitment; Legal breach; state

En el presente artículo abordamos el fenómeno de la informalidad en el Perú, como posibilidad de riesgo a la seguridad nacional. Para entender su naturaleza y sus orígenes nos adentramos a revisar cómo vive la población peruana – desde hace por lo menos cincuenta años atrás– en los diferentes, pueblos y comunidades; ciudades medianas y grandes, y desde luego como viven en Lima Metropolitana.

Entender también de la función que está ejerciendo el estado en cada uno de estos espacios de vida y el rol que cumple la empresa privada, son necesarios para encontrar en la convergencia de estado – empresa – ciudadano, como es que se dieron las relaciones socio-laborales y económicas.

Es ahí donde encontramos que –al carecerse de oportunidades en los pueblos y comunidades– la población migro hacia las ciudades, principalmente a Lima, y como el Estado Peruano es un estado débil, carente de capacidades y recursos; y además plagado de otros fenómenos sociales como la corrupción, abandonando a los “ciudadanos de a pie”, a que construyan –por propia cuenta– su camino hacia la sostenibilidad económica, social y cultural.

Es en ese proceso que el hombre andante, cargando su fuerza y cultura anduvo sobreviviendo por diferentes espacios y –de a pocos– fue generando su sustento económico, al margen de las formalidades que el estado impuso siguiendo modelos económicos neoliberales. En tantos años, repetidamente y con cada vez mayor masa poblacional involucrada, el fenómeno creció y ahora lo llamamos informalidad, pues en efecto existe un desapego al cumplimiento de la ley al realizar actividades comerciales y laborales entre personas y empresas.

Si bien el marco legal y la doctrina han establecido formalidades en cumplimiento de obligaciones tributarias y laborales; consideramos que el orden constitucionalmente dispuesto no es apropiado, dado que se sustenta aspectos superficiales de la informalidad, cuando en realidad ahora hace falta encarar el problema, entender su profundidad, rediseñar el rol del estado y a partir de ahí construir un nuevo espacio en que se invite a los peruanos a vivir en formalidad.

Consideramos que en este esfuerzo todos estamos comprometidos, solo se requiere que las autoridades fortalezcan al estado iniciando el camino hacia la transformación social, cultural y económica para dejar atrás a la informalidad.

### **El Fenómeno de la Informalidad en el Perú: El Problema y sus Antecedentes**

Tomó estas horas de reflexión sobre el futuro nuestro, a partir de la apreciación lograda al conocer gran parte del país. Es innegable valorar su natural belleza; su legado cultural; sus montañas, pueblos y valles; su gente, sus idiosincrasias, sus necesidades y posibilidades; su economía, cultura y religión; y todo aquello perceptible en cada rincón, río, atmósfera o camino. Demás está decir que a lo largo de nuestro territorio nacional están diseminados los pequeños pueblos y comunidades, que sirven de aliento y enlace entre ciudad y ciudad.

Luego de recorrer Huamanga, Uripa, Chincheros, Cusco, Andahuaylas. Huancayo, Tarma, Jauja, Junín, Concepción, el valle del Mantaro y la Oroya, Huánuco, Ambo, La Merced, Tingo María, Tocache y la vasta llanura colmada de vegetación. Iquitos y su esplendoroso río Amazonas, Casma, Chimbote, Trujillo, Piura, Tumbes, Sullana, Paita, Morropón y las vastas zonas áridas de la costa norte hasta llegar a la sierra de Piura (Ayabaca y Huancabamba). Mala, Cañete, Pisco, Chincha, Ica, Nasca, Paracas y sus islas ballestas. Canta. El callejón de Huaylas, de Catac, a Caraz, para luego –pasando por el Cañón del Pato– llegar al Callejón de los Conchucos donde ubico a Corongo, y naturalmente, Lima, Callao, Huacho, Barranca, Chancay y Huaral, puedo afirmar que nuestra patria encara problemas similares en costa, sierra y selva, o en el norte, centro y sur.

Si no fuera por la cultura predominante de cada población que los distingue y muy bien, por los diferenciados parajes naturales, o por sus temperaturas de mayor o menor grado; sería un poco difícil distinguir un lugar del otro. Los pueblos están marcados por las mismas contrariedades. Precariedad en su infraestructura y viviendas; falta de desarrollo económico, social y cultural; la resignación del hombre andante a vivir diferente; el inadecuado aprovechamiento de sus valiosos recursos; y en aquellas ciudades que en los últimos 20 años crecieron, impera el desorden urbanístico, la criollada o el aprovechamiento de unos en

detrimento material o humano de otros, el mal uso de las tecnologías de información y comunicación que llegan a sus lugares, la autoridad ausente u ocupada en sus propios intereses, los flagelos sociales como la delincuencia o drogadicción.

El sistema educativo estatal o privado en sus diferentes niveles, presenta carencias y múltiples debilidades, que el ciudadano común y corriente no lo percibe, aunque en quienes, si lo advertimos, se imprime un sentimiento de indignación al percibir que se están lapidando las ilusiones, fuerzas y aptitudes de cada niño o joven del futuro.

¿Qué podríamos decir de la alimentación?! si en cualquier rincón patrio es plato común “salchipapa, alita broaster, pan con pollo”; un poco mejor, guisos de pollo o de carne con mucha papa y arroz. Muy a pesar de nuestra riqueza en productos alimenticios, nuestras poblaciones tiene una mala cultura alimentaria, tampoco tenemos nutricionistas midiendo el valor nutritivo de los alimentos, y menos aún hacemos una conservación adecuada de éstos; factores todos, que sostienen personas sin la suficiente fortaleza mental y corporal, inaptos para encarar la vida en el Perú que necesitamos.

Inmersos en esta compleja realidad abordemos, ahora, las posibilidades que la persona tiene para hacerse de un trabajo y generar su economía de sostenibilidad individual y familiar. En los cientos de pueblos y comunidades diseminados en nuestro vasto territorio, esa posibilidad es nula, y fue entonces cuando se produjeron las emigraciones hacia las ciudades más grandes. En las décadas pasadas, sin duda este fenómeno social llevó a las personas del interior del país hacia Lima donde debieron de reiniciarse, para lo cual fue necesario que desaprendan sus anteriores formas de laborar y de conseguir su sustento económico, para luego insertarse –de a pocos– a un sistema laboral y económico novedoso, agreste y hostil, marcado por la explotación laboral. Lo cierto es que por más de medio siglo, se repite este círculo vicioso de generación en generación, sin haberse podido romper.

En ese contexto, el Perú despierta en la última década del siglo pasado obligado a ser parte de un sistema de globalización que el mundo impone, y en las sucesivas décadas ha sido parte de la vorágine de hechos que vienen marcando la historia en medio de una economía liberal. Naturalmente nuestro débil estado no ha tenido aun respuesta a tal devenir mundial y ha dejado que sus habitantes enfrenten esta realidad y se salven como puedan. Si algo tenemos que reconocer es que los peruanos somos perseverantes, cada uno cargando su fuerza bruta y su cultura hemos salido a hacerle frente a las nuevas circunstancias de vida, y así llegamos hasta nuestros días, viendo la persistente lucha de cada persona y de cada familia por salir adelante, en un país complejo, que se mantiene con un estado débil y ausente.

Cuando los primeros “de a pie” salieron a encarar su sobrevivencia lo hicieron en medio de fuertes carencias, valiéndose de su ingenio y utilizando recursos materiales precarios, lo que ganaron en un día lo destinaron a alimentos, con suerte a vestidos y algo de educación y no dejaron que su pequeño capital de trabajo muera. Otro gran grupo de ellos, trabajaron en las industrias que demandaron fuerza laboral masiva y barata. Esta situación –en principio en la década de los ochenta y noventa del siglo pasado– alcanzó a más de la mitad de la población peruana. Como estas personas hicieron de las calles su centro de trabajo hasta convertirlos en emporios comerciales, en algunos casos donde la lucha por la sobrevivencia era diaria, fueron generando ganancias sin dar cuenta al estado ni a nadie y sin pagar impuestos; se repitió sistemáticamente el hecho y cada vez involucró a más personas hasta convertir a la informalidad en un fenómeno social, cultural y económico. Me atrevería a señalar que los primeros informales –en definitiva– no tenían esa posibilidad de pagar sus tributos, aunque temían al Estado, pero los que ahora tenemos en gran parte tendrían ya la posibilidad de hacerlo, sino que su cultura, la percepción de un estado frágil, el mal manejo que los gobiernos hacen de los recursos, la corrupción y tantos otros fenómenos que evidenciamos, son limitantes directas. Considero que a esta situación de gran informalidad también contribuyeron las grandes empresas que hicieron sus mejores negocios evadiendo pago de tributos y formalizando solo una parte de sus trabajadores y de los haberes que pagaban y aun pagan; esto último conlleva también a problemas pensionarios de la masa laboral del país.

### **Análisis de la Situación Actual de la Informalidad**

El mundo moderno ha desarrollado sistemas de convivencia, de trabajo, sistemas económicos y otros; y a cada una de ellos los ha encasillado a un ordenamiento jurídico que el estado ha dispuesto. Los entendidos han desarrollado teorías y doctrinas que procuran explicar el fenómeno de la informalidad. No obstante, a nuestro juicio, éstos entendidos –en su análisis– omiten engranar la naturaleza de la informalidad, sus reales causas y la complejidad de las variables involucradas que hemos dejado sentadas en la parte del planteamiento del problema, siendo así, es que solo buscan acabar con un fenómeno atacándolo superficialmente.

A nuestro entender, la informalidad dará pase a un nuevo orden de formalidad a partir del momento en el cual un Estado fortalecido, que ejerza una real gobernanza, realice cambios estructurales y fortalezca sobre manera la educación y la cultura. Antes de ello, solo podemos hablar de situaciones y planteamientos mediáticos que de manera encubierta, incluso podrían permitir que se siga profundizando los riesgos de ingobernabilidad del país.

Conceptualmente Loayza (2018) en (León, 2022, p. 61), define a la informalidad como “el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera del marco legal y regulatorio o fuera de la economía moderna” (diapositiva 7). Agrega que la informalidad existe, en un país como Perú, por dos razones principales: primero, la baja productividad, tanto laboral como empresarial; segundo, por la ineficiente acción del estado. En este contexto, la generación de empleos (informales) evita que la población enfrente mayores tasas de pobreza, desempleo, conflicto y delincuencia. En consecuencia, la informalidad se explica tanto por la falta de un nivel de crecimiento económico adecuado, como también por la calidad del gobierno y el entorno regulatorio (Loayza, 2018) en (León, 2022, p. 61). El autor en parte justifica la existencia de la informalidad, señalando que es un mal necesario para que el país no enfrente mayor pobreza, situación con la cual discrepamos.

Se define la informalidad laboral como aquella situación en la cual se contratan trabajadores sin cumplir a cabalidad con la normativa laboral vigente, es decir, sin otorgar al menos alguno de los siguientes beneficios laborales: seguro de salud, pensiones, compensación por tiempo de servicios (CTS), vacaciones y gratificaciones. Los trabajadores formales sí obtienen dichos beneficios; los informales, no (Lavado, 2017; Frisancho et al., 2020; Lavado y Yamada, 2021; Jaramillo y Campos, 2020; Jaramillo y Ñopo, 2021; Franco y Ñopo, 2018; Belapatiño, Grippa, Perea, 2020) en León (2022, p.61). Con la misma perspectiva, Lahura y Vargas (2021) en León (2022, p. 61), asocian informalidad laboral e informalidad financiera.

En nuestra apreciación, el sistema laboral mal diseñado, trae altos sobrecostos que para los miles de microempresas que emplea a gran población económicamente activa y por un afán de subsistencia omiten llegar a la formalidad. En otra medida, aunque en menor proporción sigue siendo un tema de explotación del hombre por el hombre, dado que empresas pequeñas y medianas –ya consolidadas y con buenos márgenes comerciales– simplemente no tienen la cultura de recompensar de manera justa a sus colaboradores. Si dejamos que se mantenga el estatus quo, continuaremos asistiendo a un concierto vicioso de creciente informalidad y desgobierno por un largo plazo, poniendo en riesgo la seguridad nacional.

En 2019, había aproximadamente 12,5 millones de peruanos que formaban parte del sector informal. Es decir, según cifras de ENAHO (INEI, 2019a), siete de cada diez trabajadores peruanos (72,7%) tenía un empleo informal. A partir de estas definiciones operativas, se han establecido estadísticas oficiales sobre el empleo informal. Para la mayoría de los autores, Bermúdez, Deza, Beverinotti y Moreno (2021) y Frisancho, Lavado, Liendo y Saavedra (2020) en León (2022, p. 61), el incremento de la informalidad –aún durante la pandemia– se debe a factores como la legislación laboral, el limitado alcance de la Superintendencia Nacional de

Fiscalización Laboral (SUNAFIL), la existencia de ventajas de flexibilidad y empleo sobre la baja productividad, una compleja estrategia de formalización que no promueve el crecimiento de las firmas y la percepción de que la formalidad es costosa y de pocos beneficios.

León, (2022, p. 57) señala que el problema de la informalidad está ligada a la falta de competitividad de la fuerza laboral. El Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, en el informe trimestral 2021 evidenció que el 91,6% de los ocupados con educación primaria o menor nivel educativo tienen empleo informal; mientras que la menor tasa de empleo informal corresponde a los ocupados con educación universitaria con 44,7% (INEI, 2021b).

Como se explica en el informe de Competitividad 2021, elaborado por el Consejo Privado de Competitividad, esta situación de informalidad y de poca acumulación de habilidades genera las condiciones para que estos trabajadores tengan la facilidad para autoemplearse y conseguir trabajos de baja productividad aún en épocas complicadas como la producida por la COVID-19. Evidentemente por lo antes dicho, consideramos que la responsabilidad por falta de competencias de los trabajadores recae en el débil estado que tenemos.

Habiendo ya profundizado en el estado de la informalidad en el país; y si entendemos que la seguridad nacional, es “aquella situación que alcanza el Estado, en la que tiene garantizada la Independencia, Soberanía e integridad Territorial, el Estado constitucional democrático de Derecho, la Paz Social y los Intereses Nacionales; así como la protección de la persona humana y los Derechos Humanos, mediante acciones de carácter multisectorial en todos los niveles de gobierno, que permitan hacer frente a las amenazas y preocupaciones con la finalidad de crear las condiciones para alcanzar mayores niveles de Bienestar General y propiciar el Bien Común” (Centro de Altos Estudios Nacionales [CAEN], 2021, 39); sabremos también que el Estado peruano afronta y sistemáticamente tendrá que cargar con el peso de la informalidad, como fenómeno social, cultural y económico, evidentemente poniendo cada vez en mayor riesgo la seguridad nacional.

Mientras trastabillamos, el resto del mundo vive galopante; trayéndonos lo que ha de ser y servir en los venideros 50 años, la cuarta revolución industrial que ya nos involucra; el deterioro del medio ambiente y por ende la escasez de recursos vitales como el aire y agua; el desplazamiento de la fuerza laboral por robots; y la supremacía del hombre espiritual sobre el hombre que solo alimenta su fisiología; son solo algunas de las amenazas de mayor relevancia para el país, que también debemos de encarar. Es por ello que, viendo el porvenir del Perú,

tomamos conciencia de enfrentar primero a la informalidad reconociendo el momento y sabiendo que nuestro país también tiene fortalezas y grandes oportunidades.

Sin embargo, a pesar de todas las adversidades, nuestra realidad no es del todo desfavorable. En el diario caminar uno se da cuenta que existen personas que aman al prójimo y a su país, con dotes de buen servicio, que no anteponen sus intereses al bien común, con ideales, identidad y ganas de luchar por el mejoramiento de nuestro Perú.

Para cambiar esta situación contraria a los objetivos nacionales, corresponde que las autoridades del Estado Peruano realicen una clasificación prolija de los perfiles, competencias, experiencias y destrezas de gran parte de los 33 millones de peruanos que somos, para dotarlos de educación e instrucción a fin aprovechar su potencial humano, sus destrezas y habilidades. La Población Económicamente Activa (PEA) debe de seguir el mismo derrotero para incrementar la productividad, que tanta falta nos hace. A los adultos mayores debemos de pedirles que brinden toda su experiencia para conducir los destinos del país, creando una nueva cultura de formalidad, valores e identidad en todas las esferas de la sociedad. Lograr el verdadero reconocimiento de quienes hasta hoy forjaron la patria, significa ofrecerles pensiones dignas, calidad de vida y un sistema de salud efectivo, lo cual no debemos de descuidar.

Dentro de ese espacio ideado y soñado, las reformas para revertir esta situación de informalidad deben tener objetivos a largo plazo, para incrementar la productividad laboral, empresarial y de la economía en general, reducir la vulnerabilidad a riesgos sistémicos y promover una cultura de respeto por la ley y el orden. En tanto, a corto plazo se requeriría flexibilizar los mercados laborales, reformar la protección social, incrementar la productividad laboral, hacer eficiente el marco regulatorio y el sistema judicial, y racionalizar el sistema tributario, tomando en cuenta los costos y dificultades para formalizar la economía, sin perder de vista los atributos que hicieron de la informalidad el único camino (León, 2022, p. 62).

### **Conclusiones**

Reconocemos que la informalidad en el Perú es un fenómeno social, cultural y económico de grave riesgo para la seguridad nacional, que se enraíza profundamente en la masa poblacional por el abandono del Estado y por las muchas carencias y limitaciones materiales que los hombres y mujeres del Perú tuvieron para prosperar.

En la actualidad los efectos de la informalidad alcanzan a casi el 70% de la economía nacional, y los gobiernos aún no han tenido la capacidad para desarrollar fórmulas e implementar acciones efectivas para cambiar esta adversidad.

Consideramos que las leyes y doctrinas que el Estado ha dispuesto para el ordenamiento jurídico de la formalidad carecen de valor para quienes están inmersos en la informalidad. Combatirlo será cuestión de hacer una transformación social, cultural antes de ir al campo económico donde además se requieren cambios estructurales.

Reconocemos también que las fortalezas y oportunidades en medio del cual coexistimos como país, aunado al compromiso de gran parte de la población peruana, nos debe de llevar hacia la construcción de los nuevos escenarios donde la gobernanza de un Estado fortalecido sabrá construir “El Perú que necesitas, o sea un país sin informalidad”.

Cualquier esfuerzo para lograr este propósito requiere el compromiso de todos los peruanos como muestra del fortalecimiento de nuestra identidad nacional, de manera tal que su contribución agregue valor hacia el proceso de formalización económica y laboral del país.

### Referencias

Centro de Altos Estudios Nacionales- Escuela de Posgrado. (2021) *Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional*. Lima

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2021b). Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/03-informe-tecnico-empleo-nacional-abr-may-jun-2021.pdf>

León, J. (2022). *Empleo e Informalidad: Balance de Investigación 2016-2021 y Agenda de Investigación 2021-2026*. Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES. [https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2022/06/1.2\\_politica\\_economica\\_empleo\\_e\\_informalidad.pdf](https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2022/06/1.2_politica_economica_empleo_e_informalidad.pdf)

# LA INFORMALIDAD: UN PROBLEMA DE NUNCA ACABAR EN EL PERÚ

## INFORMALITY: A NEVER-ENDING PROBLEM IN PERU

PP. 25-32

**Katerine Elizabeth Olortino Acosta**

Universidad Nacional Federico Villarreal

[katerine.acosta1@hotmail.com](mailto:katerine.acosta1@hotmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2956-9394>

Licenciada en Psicología por la Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote. Especializada en Psicóloga Forense y Criminología por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Cursa estudios de Maestría en Administración y Gestión Pública en el Centro de Altos Estudios Nacionales. Actualmente ejerce su especialidad de Psicóloga Forense en el Ministerio Público.

**Recibido:** 10 Jul 23

**Aceptado:** 30 Oct 23

**Publicado:** 31 Oct 23

### Resumen

El presente trabajo estudia el desarrollo de este fenómeno en el tiempo de pandemia, concentrándose en el análisis de la informalidad en el Estado peruano, partiendo de la premisa que la informalidad tiene orígenes de años remotos. La pandemia del COVID-19 ha permitido visibilizar que ha afectado las condiciones de vida de los peruanos y agudizado aún más las grandes brechas y desigualdades sociales, así como ha evidenciado las debilidades estructurales e institucionales del Estado peruano. Los esfuerzos por tomar medidas para contrarrestarlo se han visto limitados por un mercado laboral predominantemente informal.

El futuro inmediato no se percibe alentador, puesto que es probable que la informalidad laboral aumente y perturbe el desarrollo y seguridad nacional.

**Palabras claves:** Informalidad, pandemia, Estado Peruano, mercado laboral

### Abstract

The present work studies the development of this phenomenon in the time of pandemic, concentrating on the analysis of informality in the Peruvian State, starting from the premise that informality has origins from remote years. The COVID-19 pandemic has made it visible that it has affected the living conditions of Peruvians and further exacerbated the large gaps and social inequalities, as well as has highlighted the structural and institutional weaknesses of the Peruvian State. Efforts to take countermeasures have been limited by a predominantly informal labor market. The immediate future does not look encouraging, since it is likely that labor informality will increase and disrupt national development and security.

**Keywords:** Informality, pandemic, Peruvian State, labor market

En el presente artículo se abordará el fenómeno de la informalidad en el Perú en el tiempo de Pandemia. Es necesario destacar que el sector informal refiere a las unidades productivas que no están conformadas en la sociedad y que no se encuentran en registradas por las entidades responsables de la administración tributaria. Por su parte, el empleo o trabajo informal alude a los puestos laborales sin beneficios establecidos por ley para los trabajadores (seguridad social, gratificaciones, etc.) (INEI, 2020).

Pese a que en el presente artículo empleamos el término informalidad refiriéndonos exclusivamente al empleo informal, es necesario tener en cuenta que en la vía de los hechos la informalidad está conformada por empresas, trabajadores, procesos y actividades que operan a espaldas de las normas establecidas, y termina configurando una economía en las que prevalecen sus propias reglas.

Las empresas que laboran de esta manera, sin encontrarse debidamente registradas, se escapan de la responsabilidad de abonar impuestos y del cumplimiento de las normas legales establecidas en el país generando una conducta de irrespeto al estado constitucional democrático de derecho y mermando los ingresos de la caja fiscal. Sin embargo, al mantenerse en esta oscura realidad, presentan la desventaja de no contar con los beneficios que ofrece la legalidad como por ejemplo la protección policial, acceso a créditos formales entre otros.

Además, el comercio informal produce consecuencias negativas como el mal uso del espacio público y de la infraestructura pública, e incluso de las vías peatonales y vehiculares, sin contribuir en generar contribuciones a través de pago de impuestos para restaurarlas, conservarlas o repararlas; es decir, hay una utilización y congestión de la infraestructura pública, pero sin participar con los impuestos para abastecerla (Loayza, 2008).

En el presente artículo hemos enfocado el análisis de este fenómeno en el periodo que apareció la pandemia del COVID-19 en el Perú, a inicios del año 2020, circunstancias que obligaron a los países afectados a adoptar medidas exigentes con el propósito de mitigar la propagación del virus. Entre estas acciones, una de la más resaltantes fue la restricción total al libre tránsito de ciertas actividades económicas en los diferentes rubros del mercado laboral. Esta situación tuvo como consecuencia que durante el segundo trimestre de 2020 se perdieran unos 6 millones de empleos en el país (IPE, 2020).

A pesar de estas circunstancias adversas era necesario dar relevancia a las actividades celebratorias por el bicentenario de nuestra independencia, así como a las acciones propias de la campaña electoral de las elecciones generales del año 2021, lo cual constituyó como una oportunidad para discutir los temas clave y más urgentes que deberá priorizar el nuevo gobierno, siendo una de ellas la lucha contra la informalidad.

Este propósito, indudablemente, fue afectado por la primacía de la realidad que muestra a nuestro País con una extensa normatividad legal para administrar las relaciones laborales, los riesgos en el trabajo y atender las enfermedades ocupacionales, haciendo que su cumplimiento sea costoso y complejo.

De acuerdo a datos del Instituto Peruano de Economía (2018), el compendio de legislación laboral, vigente en el mes de agosto de 2017, está constituido por 136 normas que comprenden cerca de 1400 páginas y más de 2000 artículos, lo cual –por sentido común– se infiere que no sea razonable esperar que una micro o pequeña empresa disponga de la capacidad operativa para cumplir con tal voluminosa normativa. La evidencia empírica sugiere que las empresas informales no transitarán a la formalidad con estrictos marcos regulatorios, y que la presencia de estos puede ser contraproducente para reducir los niveles de informalidad

Finalmente, podemos decir que uno de los retos del Estado peruano sería brindar el soporte profesional necesario para establecer un mejor diálogo social entre los entes y profesionales que participan en las reformas laborales, de manera que se pueda asegurar que los representantes de las empresas y las organizaciones representativas de los trabajadores se congreguen en igualdad de condiciones para plantear las mejores alternativas que permitan reducir los elevados niveles de informalidad laboral con el consecuente beneficio para ambos grupos.

### **Antecedentes de la informalidad en el Perú antes del tiempo de Pandemia**

Según explica Rojas (2021),

la historia reciente muestra cómo, resultado de la migración interna desde la década de 1940, el desplazamiento humano del campo a la ciudad comenzó a crear economías paralelas a lo formal. Esto ocurría en los márgenes y más allá de los márgenes del Estado. La llegada de miles de personas a Lima y a las ciudades intermedias configuró una revolución demográfica que ha transformado el tipo de vida social en nuestro país. A mediados del siglo XX, la población que vivían en las ciudades representaba el 30 %, y el 70 % lo constituía la población rural. Sabemos que el Perú hoy en día es predominantemente urbano: el 79 % de la población vive en las ciudades. Sin embargo, la informalidad urbana como fenómeno social, económico y político no comenzó en los tiempos de la masiva migración interna. Hay registros de estas economías de la calle, al margen de lo estatal, desde la etapa colonial.

Esta etapa ocurrió en Lima (1914-1940), por entonces llamada Ciudad Jardín. Ludeña (2009) periodifica la historia de Lima en la época republicana señalando que, entre 1821 y 1945, Lima era una ciudad republicana y oligárquica.

Según lo expresa Jesús Cosamalón (2018)

Aquí la informalidad era contenida, tanto que les permitió a las elites resignificar a los ambulantes de esos años como elementos en la composición pictórica de Pancho Fierro”. Pese a que también hubo conflictos con las autoridades locales, era una informalidad en general inofensiva para las elites de la época. En el imaginario, los vendedores del pasado se asemejaban a las acuarelas del pintor mulato Pancho Fierro; además, respetaban el espacio público y cumplían las disposiciones municipales.

Respecto al trabajo informal, en el caso de los ambulantes, el mismo autor hizo referencia a que ellos también desbordaban al Estado. Asimismo, Verdara (2004) explica que “Los municipios fueron incapaces de mantener el orden en la ciudad y hacer cumplir las reglamentaciones urbanas, lo que permitió la consolidación del fenómeno ambulatorio”. Y lejos de controlar su crecimiento, la cantidad de ambulantes pasaron de ser 2.5 % en 1970, a 3.7 % en 1975 y 5.1 % en 1981 del total de trabajadores de Lima.

En otra etapa de la informalidad, que podríamos señalar como la segunda, se fundó la Asociación Nacional de Vendedores Ambulantes del Perú (ANVAP) en 1975 y la Federación Departamental de Vendedores Ambulantes de Lima (FEDEVAL) en 1979, organizada a partir del Comité para la Unificación y Organización de los Vendedores Ambulantes (CUNOVAP). Estas fueron entidades que destacaron por defender el empleo del espacio público (Aliaga, 2018: 657).

En los años 90, la informalidad desbordada parecía que empezó a llegar a su fin. El gobierno de la época inicio la implementación de una estrategia con la intención de tomar el control de la situación. Para tal efecto, se podría decir que desarrollo dos líneas de acción opuestas diametralmente: por las buenas y por las malas. En el primer caso, entregó títulos de propiedad a miles de personas que lograron ver hecho realidad el sueño de la casa propia. Y el camino de las malas, se dio inicio a un régimen de estricto control.

Fue el ex presidente Alberto Fujimori quien impulsó las modificatorias en la regulación nacional expresadas en una reforma tributaria y la consolidación de la SUNAT, lo cual fue apoyado eficazmente por la acción del alcalde de Lima Alberto Andrade Carmona quien comenzó a desalojar a los ambulantes. De esta forma, como diría Danilo Martuccelli, se dio inicio al llamado “proyecto reglamentador”.

Este esfuerzo no tuvo continuidad en las tres últimas décadas, ya que se aprobaron una serie de leyes que –supuestamente– tuvieron el objetivo de promover el crecimiento económico sin importar los costos sociales. Con esta acción, se legalizo la informalidad, que fue comprendida como la ausencia de derechos laborales y sociales de los trabajadores y trabajadoras.

Así, la Ley de Promoción Agraria aprobada en el año 2000, que conllevó la reducción –a la mínima expresión– de los derechos laborales de los trabajadores agrícolas tuvo como inmediato efecto la institucionalización de la informalidad. Adicionalmente, la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, promulgada en 2003, también provocó un recorte de la calidad del trabajo, a pesar de la buena voluntad de las autoridades y directivos que las implementaron, incurriendo –una vez más– en institucionalizar la precariedad.

Asimismo, la Ley N° 30288, Ley que promueve el acceso de Jóvenes al Mercado y Campo Laboral y a la Protección Social, conocida como la Ley de régimen laboral juvenil o la Ley Pulpín, estuvo enfocada hipotéticamente para facilitar el mayor ingreso de la población juvenil al mercado laboral, constituyendo otro intento de continuar con ese proceso de institucionalización de la precariedad. Sin embargo, en virtud a la movilidad social que se opuso a la implementación de esta norma legal, y tras cuatro marchas multitudinarias, la ley pudo ser derogada.

A nivel mundial, la informalidad laboral es un problema. Aunque, en el caso peruano, según lo analizó el Instituto Peruano de Economía (2020) se muestra como un caso más severo. Y de acuerdo con el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Perú tiene una tasa de empleo informal casi 15 puntos porcentuales por encima del nivel que debería tener para los ingresos per cápita que registra. Esto quiere decir que la tasa de informalidad debería estar más pegada al 60% y no por encima del 75% que se tiene en la actualidad. En el país, la informalidad venía reduciéndose de manera significativa durante los últimos años, desde un 80% en el 2007 a casi un 70% en el 2021. Sin embargo, la mejora en este indicador se perdió con el impacto de la pandemia en el mercado laboral y, al cierre del año pasado, se situó en 75%.

### **Análisis de la Situación de la Informalidad en Tiempo de Pandemia**

Es importante señalar que la pandemia solo ha profundizado el proceso de crecimiento de la informalidad que venía siendo constante, incluso antes de la crisis sanitaria.

La aparición de la pandemia en el año 2020 originó la implementación de acciones gubernamentales caracterizada por principalmente por la imposición, por decreto supremo, de cuarentenas obligatorias y restricciones de movilidad, hecho que también fue realizado en otros países afectando la dinámica de los mercados laborales. Las consecuencias de la pandemia del COVID-19 sobre el empleo han sido diferenciadas no solo entre países sino también al interior de los mismos según lo refiere Lavado y Crisólogo (2021), especificando que de conformidad con datos del Banco Mundial, el producto bruto interno (PBI) del Perú creció aceleradamente entre 2002 y 2013, a ritmo de 6.1 % en promedio anual, y de forma moderada, entre 2014 y 2019 a ritmo de 3.1 % igualmente en promedio anual.

De esta manera, acorde con lo que afirma la Organización Mundial del Trabajo (OIT), desde el año 2017 hasta 2020, la informalidad laboral en el Perú se elevó de un 72.7 % al 74.3 %. Algunos cálculos sobre el particular, señalan que la informalidad laboral podría haberse extendido a un 90 %. Oficialmente en el año 2021 se registraron más de 13 millones trabajadores en situación de informalidad de una PEA de 17 millones de trabajadores, tanto en el sector formal como en el informal.

El surgimiento de la pandemia en el 2020 generó una respuesta de política gubernamental caracterizada por la implementación de cuarentenas obligatorias y restricciones de movilidad, las cuales afectaron a la dinámica de los mercados laborales en todo el mundo. Las repercusiones de la COVID-19 sobre el empleo, sin embargo, han sido diferenciadas no solo entre países sino también al interior de los mismos, siendo correspondientes con las realidades y capacidades de los diferentes gobernantes.

Específicamente en el Perú, los datos e informes registrados durante el segundo trimestre del año 2020, nos revela que la caída de la población ocupada es una de las más graves en comparación con otras economías de América Latina

Para diversos investigadores, como lo refiere Lavado y Crisólogo (2021) fue heterogénea y afectó en mayor grado a los trabajadores dependientes e independientes del sector informal de la economía. Por el contrario, el empleo formal registró una menor disminución, lo cual pone en evidencia la rigidez normativa y la menor flexibilidad a la cual se encuentra expuesta este segmento del mercado de trabajo para ajustarse marginalmente incluso en periodos de crisis.

### Conclusiones

La informalidad se da tanto en el sector informal como en el formal, entendiendo como informalidad en su definición a una situación ligada a la precariedad laboral donde no hay acceso a la seguridad social, no hay contrato, entre otros.

La informalidad urbana puede ser controlada cuando se desarrollan acciones coordinadas entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales como lo demostraron las medidas lideradas por el expresidente Alberto Fujimori y el exalcalde de Lima Alberto Andrade Carmona.

La pandemia ha empeorado el aumento de la informalidad laboral en el Perú, un crecimiento que viene generándose desde una primera etapa entre los años 1900 y 1940, aunque para muchos esta informalidad solo viene de las épocas de la pandemia.

Previo a la pandemia, podemos ver una dimensión estructural del empleo caracterizado por el alto riesgo de perder el trabajo, cortes involuntarios de horas de trabajo, descuentos salariales o baja productividad, lo que ha hecho que muchas personas en el Perú estén altamente expuestas a la crisis sanitaria.

Es fundamental tomar conciencia de que, para afrontar y resolver el problema de la calidad del empleo en nuestro país, no es solo un tema de propuestas, sino que se debe discutir el modelo de país que hasta la actualidad poseemos y permitir que se transforme yendo de la mano con la discusión respecto de qué tipo de mercado laboral, qué tipo de sociedad y qué tipo de ciudadanía queremos tener.

El mayor cambio del mundo informal al sector económico legal del país brindará mayores beneficios económicos a las diferentes regiones del país.

### Recomendaciones

Se deben generar criterios adecuados para el análisis económico que permitan la distinción de las diversas formas del ejercicio del empleo informal y, además, sobre la percepción de la pobreza puesto que la informalidad es una variable que no se asocia con la informalidad.

Es fundamental que se desarrolle políticas públicas que estén orientadas a generar mejores condiciones para fortalecer el trabajo formal, contando con la participación de los sectores informales a fin de contar con la experiencia que ellos viven a diario.

La acción multisectorial y multinivel exige brindar facilidades al sector informal de forma tal que se pueda cumplir con los requisitos que solicita la normatividad vigente buscando brindar facilidades que permitan mayor acceso a la formalidad.

### Referencias

- Aliaga, L. (2012). *Shaping Informality in the Free Market City: A Comparative Spatial Analysis of Street Vending Policies in Lima and Bogotá* The University of Texas. <https://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/19590>
- Cosamalón, J. (2018). *El apocalipsis a la vuelta de la esquina. Lima, la crisis y sus supervivientes (1980-2000)*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170287>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Situación del Mercado Laboral en Lima Metropolitana. Informe técnico.(setiembre-octubre-noviembre)*. Lima: INEI.
- Lavado, P y Crisólogo, T. (2021). *Impacto del Covid-19 en el empleo del Perú: una aproximación por tipo de contrato y tamaño de empresa*. Centro de Investigación de la Universidad el Pacifico. <https://ciup.up.edu.pe/analisis/impacto-del-covid-19-en-el-empleo-en-el-peru-una-aproximacion-por-tipo-de-contrato-y-tamano-de-empresa/>
- Ludeña, W. (2009). *Urbanismo dixit. Inquisiciones*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), Flacso Ecuador. [https://openlibrary.org/books/OL30497061M/Urbanismo\\_dixit](https://openlibrary.org/books/OL30497061M/Urbanismo_dixit)
- Rojas, M (2021). *Problemas y propuestas. Informalidad urbana en contextos de pandemia*. Trabajo y justicia social. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/18972.pdf>
- Verdera, F. (2004). *El mercado de trabajo de Lima Metropolitana: estructura y evolución 1970-1990*. Lima: Instituto de Estudios Peruano. <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/913>

# LA INFORMALIDAD EN LA FORMALIDAD DEL PERÚ

## INFORMALITY IN THE FORMALITY OF PERU

PP. 33-40

**Jersy Arbildo Saavedra**

Universidad San Pedro

[wolf.boss.gss@gmail.com](mailto:wolf.boss.gss@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-7662-1668>

Oficial egresado de la Escuela de Oficiales de la Policía Nacional del Perú, Bachiller en Educación y Licenciado en Formación Laboral con mención en administración y contabilidad de la Universidad Privada San Pedro; Oficial especializado en la lucha contra el crimen organizado, con una visión moderna y prospectiva en operaciones especiales en investigación preliminar del delito.

**Recibido:** 10 Jul 23

**Aceptado:** 05 Oct 23

**Publicado:** 31 Oct 23

### Resumen

El presente artículo se encuentra referido a visualizar las diversas dimensiones que tienen las connotaciones de la informalidad y sus implicancias en el desarrollo y la seguridad nacional, considerando la actual sociedad del conocimiento; para ello se describe inicialmente el concepto, tipos e implicancia de la informalidad, para posteriormente explorar nuevas dimensiones de la informalidad y cómo estas se desarrollan de manera continua en las acciones diarias de las personas que realizan actividades formales, postulando de manera prospectiva las implicancias que tendrían para el país; y por último se postulan algunas alternativas de solución a las implicancias de estas dimensiones aún no analizadas.

**Palabras Claves:** Informalidad, Ilegalidad, Implicancias, Seguridad y Desarrollo Nacional

### Abstract

This article is intended to visualize the various dimensions that the connotations of informality have and its implications for development and national security, considering the current knowledge society; For this purpose, the concept, types and implication of informality are initially described, to subsequently explore new dimensions of informality and how these develop continuously in the daily actions of people who carry out formal activities, prospectively postulating the implications that they would have for the country; and finally, some alternative solutions to the implications of these dimensions not yet analyzed are postulated.

**Keywords:** Informality, Illegality, Implications, Security and National Development

Desde 1972, en que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) utilizó el término informalidad, sendos artículos han descrito los orígenes, tipos e implicancia de la informalidad y como todo esto afecta a las economías de países similares al nuestro; sin embargo, en la actual sociedad del conocimiento, propia de los avances vertiginosos que experimenta el mundo, es necesario e importante deliberar respecto a las dimensiones que –en la actualidad– el concepto de esta palabra tienen en el desarrollo de las actividades privadas y profesionales de las personas y que –incluso– nos permite inferir la interrogante de enfoque que propició la formulación del presente artículo: ¿Qué acciones informales se desarrollan para cumplir actividades formales en nuestro país?

En ese contexto podemos dimensionar las diversas connotaciones que propicia la informalidad, que –a nuestro entender– no sólo debe estar circunscrito al ámbito económico, laboral o tributario. Si bien es cierto que esa dimensión es una de las más perjudiciales y de mayor envergadura, no es la única, existen dimensiones que no tienen las mismas repercusiones, como por ejemplo la vinculada a la informalidad en el vestir, en el hablar, en el comportamiento, entre otras; y que ocurriría si estas dimensiones también interactúan de manera dinámica y confluyen de manera tal que se pueda dar un accionar formal desarrollado por personas que realizan acciones informales tan continuas y útiles que las incorporan como parte de la formalidad de su trabajo u otra actividad; estaríamos frente a la dicotomía de la informalidad en la formalidad y no a la inversa como lo postula el Programa para la Formalización de la Informalidad (FORLAC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

### Antecedentes

Múltiples publicaciones señalan que el génesis del concepto de la palabra informalidad se encuentra vinculada al antropólogo Keith HART y a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) conforme lo señala (Rabossi, 2019), quien precisa que es en la década del 70 en que el antropólogo realiza un estudio sobre el desempleo en el continente africano específicamente en Kenia, analizando cómo ello propicia el desarrollo de actividades distintas a las asalariadas (formales) para poder generar más ingresos económicos, la aparición de esta nueva circunstancia –de generar ingresos de manera no común y formal–favoreció que la OIT proyecte una concepción netamente económica y más aún al incorporar la terminología “sector” la hizo más rígida propiciando una dicotomía similar a lo que se entiende en la diferencia de moderno con tradicional.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática- INEI (2020), señala que desde la aparición y utilización del concepto informalidad, no existió un marco teórico apropiado que señale de manera explícita las dimensiones que contempla este concepto, incluso no se estableció una aquiescencia sobre dicho concepto; considerando tres enfoques teóricos dentro de su concepción como lo es el contemporáneo (relacionado a lo que el estado protege), el liberal (demostración multitudinaria a las obstáculos del estado) y el estructuralista (incapacidad para captar mano de obra abundante); respecto a la postura del Perú sobre la medición de la informalidad, se precisa que estuvo inicialmente vinculada con la marginalidad como producto del desempleo desde 1966, año en que el INEI inició la colección de información cuantitativa respecto a la informalidad pero solo desde el punto de vista económico relacionado al empleo.

De acuerdo a la Real Academia Española citado por (Bejar & Ramirez, 2019), la informalidad implica desarrollar actividades que no respetan las formalidades y normas previstas, por ende es un accionar no convencional; asimismo citan a Cuba quien a través del diario “El Comercio” señala que concurren empresas que desarrollan sus actividades sin cumplir con las normas que las regulan, que existen otras que sí las cumplen pero que eluden el pago de impuestos o que incluso tienen recursos humanos que no contemplan el cumplimiento de las leyes laborales. Esta última aseveración permite inferir una nueva dimensión respecto al personal de empresas o entidades privadas e incluso públicas que no solo pueden estar irrespetando las leyes laborales sino también la normatividad vigente relacionada al uso de las TICS, entre otras.

Considerando lo descrito por Lázaro Aquino (2021), la informalidad desde la óptica de la sociología se encuentra referida a las personas que no observan las obligaciones contraídas, o que es algo no contemplado como oficial, o no considera acatamiento de patrones establecidos, postulando que esta situación puede desencadenar en anomia. Por ello, al citar a Robert Merton explicita que esta circunstancia es una secuela de la división de la estructura cultural de la sociedad, considerando que la evolución de una sociedad enraizada a una actual, ha propiciado consecuencias de desorden de las normas culturales, generando una divergencia entre los propósitos “legítimos” de los colectivos humanos y los mecanismos y acciones que se desarrollan para conseguirlos, máxime considerando el rol determinante del ámbito socioeconómico.

De acuerdo a lo señalado por Elgin & Erturk, citado por Bernal Gaviria (2022), existen tres causas que dan origen a la informalidad y estas son la carga tributaria, regulatoria y la moral tributaria, entendiéndose esta última como la interpretación o concepción que tienen sobre la forma de gobernar de un determinado estado por los vínculos que pueden tener con la corrupción, el riesgo político, la burocracia, entre otros; sin embargo, no es descabellado inferir que también se pueda considerar una variable relacionada al nivel de observancia de la formalidad que desarrollan las empresas privadas o públicas, citando –como una dimensión de ello– la utilización de productos o equipos formales.

En el artículo denominado “La Ciudad Ilegal en el Perú” de Calderón (2021) se abordan las diversas formas cubiertas que tiene la economía propias de una sociedad oculta o no avizorada, para ello se explora de manera analítica cómo se desarrolla la coexistencia de lo formal, con lo no formal y lo que no es legal como una característica propia de un modelo neoliberal que se ha implementado en nuestro país cuyo norte es promover la libertad de emprendimiento; pero que –sin embargo– el emprendimiento es asumido con posturas muy básicas que colisionan con lo no formal e ilegal en algunas ocasiones o con lo inusual en otras.

Lo descrito por Diaz-Albertini (2019) respecto a que tener conciencia de trasgredir las normas en el desarrollo de actividades formales propicia una cultura de incumplimiento que es proclive en generar una concepción de corrupción cotidiana, y que incluso contempla una inacción de parte de las entidades destinadas a evitar ello, refleja que esta conceptualización va más allá de lo económico, colindando con lo moral, incorporando un nuevo elemento a la dinámica existente entre lo informal y lo ilegal como lo es la corrupción; por ello postula que las definiciones existente sobre lo informal, visto desde lo económico, no son completas y absolutas, aseverando que estas definiciones no exploran el efecto que propicia la informalidad en una sociedad respecto a la dimensión del cumplimiento de las normas legales por su

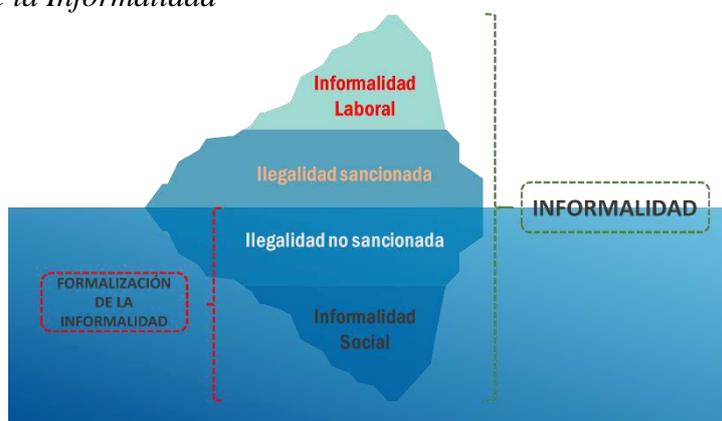
legalidad y el nivel de eficacia de las normas (control social). Por ello asevera que el sistemático y masivo incumplimiento de las normas de manera cotidiana –producto de la informalidad– no puede dejarse de observar para impedir el desarrollo de una cultura de informalidad.

### Situación Problemática y Análisis

La dimensión más conocida y estudiada de la informalidad, sin lugar a duda, es la vinculada al ámbito laboral y por ende a la repercusión económica que genera para un país; esta aseveración se condice con los diversos artículos, trabajos de investigación, estudios –entre otros– que han sido publicados por organismos internacionales tales como la OIT y que evidencian el impacto negativo que tiene en la economía de un país, en la situación laboral de las personas y el crecimiento de los países en desarrollo; sin embargo, es oportuno reparar en las otras dimensiones que también tiene la informalidad desde otras ópticas como lo es el ámbito sociológico y que no han sido observadas, quizás por la magnitud que representa la repercusión negativa de la informalidad en el ámbito laboral y económico; por ello postulamos algunas interrogantes de enfoque que permitan delimitar otras dimensiones y concepciones sobre la informalidad y sus vínculos dinámicos con la ilegalidad o lo inusual: ¿Qué acciones informales se desarrollan para cumplir actividades formales en nuestro país?, ¿Todo lo informal es ilegal?, ¿La informalidad es parte de nuestra cultura peruana?, ¿Ser emprendedor en el Perú es bueno sin importar si es informal, inusual o ilegal?, ¿Se estará formalizando lo ilegal o informal en el Perú?; las respuestas a estas interrogantes también deben ser contextualizadas con la actual sociedad del conocimiento desarrollada de manera vertiginosa por la información y el uso de las TICS por parte de las generaciones digitales.

### Figura 1

*Dimensiones de la Informalidad*



Para responder a la pregunta de enfoque del presente artículo ¿Qué acciones informales se desarrollan para cumplir actividades formales en nuestro país? debemos contextualizar la dimensión general de la informalidad por ello en la figura 1 se postula las dimensiones que se deben tener en cuenta para comprender la informalidad actual en nuestro país: se considera dentro de la dimensión ilegalidad no sancionada a las actividades que se realizan de manera cotidiana y consciente respecto de su ilegalidad y que son utilizados para desarrollar actividades formales sean laborales y/o personales, tal es el caso del uso de software crakeados (piratas) que en la actualidad se está normalizando incluso por entidades del ámbito público; asimismo postulamos la dimensión de la informalidad social a la cultura que se desarrolla concibiendo que lo informal e ilegal al no ser sancionado administrativamente o penalmente de manera respectiva, y al ser cotidiano se debe considerar como algo normal.

Los postulados mencionados fueron corroborados con el contenido que se obtuvo del desarrollo de un cuestionario dirigido a diversos profesionales del sector público y privado con interrogantes que permitieron evidenciar que un 36% de ellos utiliza software craqueados en sus propios equipos tecnológicos y un 44% los utiliza en los equipos que les proporciona su empleador y que incluso son entidades del estado; asimismo, respecto al conocimiento de lo que es el crack informático, el 51,6% acepto conocer dicho concepto, corroborando que el uso de software craqueados es consciente. Por último, se evidenció que el 71,4% de los encuestados reconoce que todo lo ilegal es informal, lo que permite corroborar nuestro postulado de las dimensiones de la informalidad respecto a cómo lo ilegal se encuentra dentro del ámbito de lo informal.

Las nuevas dimensiones postuladas en el presente artículo, permiten avizorar un escenario incierto y asimismo, inferir que no solo se verá afectado el aspecto del crecimiento económico de nuestro país, sino que existen efectos colaterales no monitoreados en su real dimensión que también afectarían al desarrollo y la seguridad nacional, como lo es el riesgo de la seguridad digital al utilizar software no oficial o legal, lo que puede conllevar a que mucha información de entidades públicas puedan ser substraídas. El otro aspecto es cómo la cultura del uso de lo ilegal e informal se enquistó de manera vertiginosa en nuestra sociedad, lo que propicia que muchas actividades formales tengan un porcentaje de informalidad e ilegalidad por parte de sus trabajadores, circunstancia que va en desmedro de las acciones que el estado realiza para disminuir los niveles de informalidad.

### Conclusiones

La informalidad no solo debe ser tratada desde la concepción del ámbito laboral y su repercusión económica para un determinado país. Si bien es cierto este ámbito es de gran envergadura y relevancia –porque compromete factores estrechamente vinculados como lo es la situación de los trabajadores– sus honorarios, salud, bienestar social entre otros y pone en riesgo el crecimiento económico del estado debido a que no se recuda de manera adecuada. En este sentido, la informalidad afecta las acciones destinadas a atender a todos los ciudadanos, por ser una de las causas de la existencia de déficit en el erario nacional

Existen otras dimensiones de la informalidad que deben ser exploradas por el estado para poder postular alternativas de solución más integrales y estructuradas que permitan, en principio, disminuir la informalidad e ilegalidad, para posteriormente erradicarlas como una cultura propia del Perú.

### Recomendaciones

Considerando las dimensiones de la informalidad descritas en el presente artículo se debe diseñar políticas públicas con estrategias tangibles que permitan abordar la mitigación de la cultura de la informalidad, para ello se requiere orientar la visión del estado de no solo controlar lo formal y sancionar lo ilegal, lo cual exige que las autoridades tienen que ser consecuentes entre lo que proponen y lo que desarrollan, dando el ejemplo para que su accionar –que en ocasiones contempla actividades ilegales e informales (uso de software craqueados)– no genere la creencia que ese tipo de conducta –lo informal e ilegal– sea normal, debido al hecho que no se genere ninguna sanción.

Explorar la posibilidad de incorporar en la curricula básica regular, los conceptos relacionados con la cultura de la formalidad y los beneficios que se obtendrán para el país, lo cual permitiría detener costumbres de informalidad.

### Referencias

- Bejar, J. G., & Ramirez, P. D. (2019). Impacto de la informalidad del sector comercial del Damero A en el Emporio de Gamarra en la recaudación tributaria peruana respecto al impuesto a la renta / 2017 [Tesis de Licenciatura, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas]. Perú. <https://repositorioacademico.upc.edu.pe/handle/10757/625973>
- Bernal Gaviria, M. J. (2022). Informalidad: definiciones, causas y propuestas [Tesis de Maestría de Economía Aplicada, Universidad EAFIT]. Repositorio Institucional, Medellín, Antioquía, Colombia.  
[https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/31855/MariaJose\\_BernalGaviria\\_2022.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/31855/MariaJose_BernalGaviria_2022.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Calderón, C. J. (Enero de 2021). La Ciudad Ilegal en el Perú. [https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/24/02\\_Calder%C3%B3n\\_El\\_Per%C3%BA\\_subterr%C3%A1neo\\_PH\\_dic\\_2013.pdf](https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/24/02_Calder%C3%B3n_El_Per%C3%BA_subterr%C3%A1neo_PH_dic_2013.pdf)
- Diaz-Albertini, J. (2019). Informalidad: una economía que corrompe. [https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/9672/Diaz-Albertini\\_Javier.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/9672/Diaz-Albertini_Javier.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Lázaro Aquino, T. G. (2021). Retornantes internos por covid-19: una mirada desde la desigualdad y la informalidad. Revista Científica de Ciencias Sociales (Socialium), 23-36. <https://revistas.uncp.edu.pe/index.php/socialium/article/view/738/1010>
- Rabossi, F. (20 de Diciembre de 2019). Los caminos de la informalidad. SCIELO. <https://www.scielo.br/j/sant/a/dTVymVKBJ6hdjSXXNw3JTNzz/?lang=es#>

# EL FENÓMENO DE LA INFORMALIDAD EN EL PERÚ: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

## THE PHENOMENON OF INFORMALITY IN PERU: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR HOMELAND SECURITY

PP. 41-53

**Mirkala Janneth Ramos Navarro**

Universidad San Pedro

[73417544@caen.edu.pe](mailto:73417544@caen.edu.pe)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-2488-9638>

Economista y bachiller en Ciencias Económicas y Administrativas por la Universidad San Pedro, Perú; cursando la LXXIII Maestría en Desarrollo y Defensa Nacional del Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de Posgrado.

**Recibido:** 20 Jun 23

**Aceptado:** 05 Oct 23

**Publicado:** 31 Oct 23

### Resumen

La informalidad en el Perú no es un fenómeno nuevo y aunque a lo largo de los últimos años se han implementado varias medidas para mitigarla, lo cierto es que nada o muy poco efecto han surtido en la consecución de tal objetivo. Esta problemática pareciera deberse no solo a temas coyunturales como el crecimiento de la economía o la estabilidad social en el país, sino prioritariamente a factores estructurales que, en suma, han generado que a nivel nacional la tasa de informalidad supere el 70%. Dicha situación es gravísima por cuanto debilita la economía formal, fomenta la corrupción y el crimen organizado y afecta la seguridad ciudadana; por lo que constituye una gran limitante al desarrollo y, siendo que este es la base para la seguridad nacional, es menester que el análisis se realice desde la multidimensionalidad en aras de garantizar la estabilidad del país. En ese sentido, las causas y consecuencias de la informalidad

en el Perú han sido revisadas a efectos de describir las oportunidades en términos de empleo e innovación empresarial, así como los desafíos en cuanto a la pérdida de ingresos fiscales y limitaciones para el desarrollo económico sostenible.

**Palabras clave:** Informalidad, desarrollo, seguridad nacional, economía sumergida, economía subterránea

### Abstract

Informality in Peru is not a new phenomenon and although several measures have been implemented in recent years to mitigate it, the truth is that they have had little or no effect in achieving this objective. This problem would seem to be due not only to temporary issues such as the growth of the economy or social stability in the country but mainly to structural factors which, in sum, have generated a national rate of over 70% informality. This situation is extremely serious because it weakens the formal economy, fosters corruption and organized crime, and affects citizen security; therefore, it is a major constraint to development and, since this is the basis for national security, it is necessary that the analysis be carried out from a multidimensional perspective to ensure the stability of the country. In this sense, the causes, and consequences of informality in Peru have been reviewed to describe the opportunities in terms of employment and business innovation as well as the challenges in terms of loss of tax revenues and limitations for sustainable economic development.

**Keywords:** informality, development, national security, underground economy, subway economy

La informalidad no es un término nuevo; por el contrario, su primer uso se remonta a la década de los años 70, época en que por primera vez se hace referencia al sector informal.

La informalidad puede asumir diversas acepciones; por ello, en la necesidad de homogenizar su significado, en el año 2012, la Organización Internacional de Trabajo (OIT), señaló que la terminología, desde el entorno estadístico, debe ser precisa.

En ese sentido, los siguientes son conceptos que brindan una mayor comprensión de lo informal (CEPLAN, 2016):

- Economía informal: son actividades económicas que en su ejercicio no se ajustan a las regulaciones establecidas por un Estado. Estas pueden estar integradas por el sector y el empleo informales.

- Sector informal: son unidades productivas que no se encuentran registradas en la administración tributaria.
- Empleo informal: son los empleos que no cumplen con lo estipulado en las leyes laborales y que por tanto limitan los beneficios sociales a los cuales un trabajador debiera acceder por derecho.
- Empleo en el sector informal: son los trabajadores que se autoemplean en sus negocios que fueron desarrollados dentro del sector informal.

La informalidad, entonces, podría ser entendida como la sombra de la economía, por cuanto está conformada por empresas, personas y actividades que se desarrollan al margen del estatus quo técnico, regulatorio-normativo establecido en el país, y que por tanto evade el sistema financiero y el pago de tributos e impuestos. A ello también es propicio agregarle que, como mencionaba De Soto (1989), la informalidad involucra la falta de protección y accesos a los servicios que el Estado ofrece.

En el Perú la informalidad se ha establecido como un mal endémico del que aún no se ha logrado salir airosamente. De conformidad con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), si bien la tasa de empleo informal en el periodo del 2011 al 2016 ha tendido a reducirse, este decremento ha sido ligero y siempre se ha mantenido por encima del 70%; puesto que para el año 2021 la tasa de empleo informal a nivel nacional fue de 76.8%. Esta situación ha golpeado con mayor incidencia a las mujeres por cuanto representan el 78.8% de la informalidad laboral nacional (INEI, 2022).

Desde una mirada al interior del país, la informalidad se torna aún más preocupante. Al cierre del año 2021, el departamento de Huancavelica ocupó el primer lugar con 94.8% en términos de empleo informal, seguido del departamento de Apurímac con una tasa de informalidad del 90.6%, luego Puno, Huánuco, Cajamarca, San Martín, Ayacucho y Amazonas, con 90.4%, 89.9%, 89.3%, 88.8% y 88, 3%, respectivamente. Aunque Lima y el Callao se encuentran al final de la lista de departamentos según grado de informalidad, sus tasas de empleo informal se siguen conservando por encima del 60% (COMEXPerú, 2022).

Asimismo, el empleo formal e informal dentro del sector informal asciende a 62.4% mientras que la misma tasa fuera del sector informal es equivalente a 14.4%.

Figura 1

Población económicamente activa del Perú 2021



Es importante mencionar que, de acuerdo con el INEI, a mayor tasa de crecimiento económico, la tasa de empleo informal en el sector informal tiende a reducirse de manera más significativa que en el sector formal. En efecto, durante el periodo del 2007 al 2013, cuando el crecimiento anual de la economía fue alrededor de 6.5%, el empleo informal pasó de 60.8% a 54.2%; mientras que –cuando la economía creció 2.4% en promedio anualmente entre los años 2014 y 2021– el empleo informal se incrementó 2,5 puntos porcentuales (INEI, 2022).

Desde la perspectiva empresarial, y de conformidad con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), aproximadamente 6 millones de personas han manifestado que cuentan con un negocio, de las cuales solo el 15% cuenta con el Registro Único de Contribuyente (RUC) (COMEXPerú, 2023). Asimismo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de las MYPE, 7 de cada 10 empresas cuentan con licencia municipal para operar y 5 cuentan con registro de planilla (OIT, 2017).

Abordar la informalidad en el Perú desde la perspectiva de la seguridad nacional es indispensable puesto que son diversos factores que ponen en riesgo la estabilidad del país. En primer lugar, la informalidad fomenta la economía sumergida, lo que implica que gran parte de las transacciones económicas se realizan fuera del marco legal y sin los controles debidos. Esto, indefectiblemente, trae consigo una pérdida significativa de ingresos fiscales para el estado, limitando su capacidad para implementar políticas y estrategias para hacer frente a amenazas y preocupaciones mediante la inversión en infraestructuras, educación, salud y seguridad, elementos fundamentales para el desarrollo de una nación.

Además, la informalidad alimenta la corrupción y el crimen organizado. Los negocios informales suelen estar asociados con actividades ilícitas tales como la evasión de impuestos, el contrabando y el lavado de dinero. Estas prácticas ilegales no solo debilitan la economía formal, sino que también generan un ambiente propicio para el crecimiento de grupos delictivos, quienes encuentran en la informalidad un caldo de cultivo para sus actividades ilícitas, como el tráfico de drogas, armas y personas.

Asimismo, la informalidad tiene un impacto negativo en la seguridad ciudadana. Muchos trabajadores informales no tienen acceso a protección social ni a derechos laborales básicos, lo que los hace más vulnerables a la explotación y al abuso. Esto puede llevar a la desesperación y la marginalización, creando condiciones propicias para la delincuencia común. Sumado a ello, la falta de regulación y control en el sector informal dificulta la identificación y el seguimiento de posibles amenazas a la seguridad nacional, como el contrabando de productos peligrosos o el tráfico ilegal de armas.

Con ese marco, se puede deducir que la informalidad no solo genera consecuencias negativas para la economía peruana sino también lacera desde lo más profundo las raíces para el mantenimiento de la seguridad a favor de la nación. Por ello, el presente artículo pretende revisar las causas que propician la informalidad y sus consecuencias para el Perú, con la finalidad de describir los desafíos y oportunidades en torno a la seguridad nacional.

## **Aspectos generales de la informalidad en el Perú**

### **Causas de la informalidad en el Perú**

Para bosquejar los orígenes de la informalidad, se debe comprender que esta, específicamente para un país como el Perú, es especialmente heterogénea; es decir, sus determinantes pueden ser tan diversas como complejas (OECD, 2023).

La informalidad en el Perú se origina debido a una combinación de factores económicos, políticos y sociales. En primer lugar, desde una perspectiva económica, la falta de oportunidades laborales formales y la existencia de altos niveles de pobreza son factores determinantes en la proliferación de la informalidad. Según Roxana Mauricio, "existe una vinculación muy fuerte entre estar en un trabajo informal y vivir en la pobreza" (OIT, 2022). La falta de acceso a empleos formales y a salarios dignos empuja a muchas personas a buscar opciones informales para sobrevivir. En relación con ello, Tenorio (2020) argumenta que la informalidad laboral se explicaría bajo tres enfoques. El enfoque estructuralista aduce que el modelo capitalista si bien genera puestos laborales formales estos son insuficientes para cubrir

la demanda laboral; por lo que el pase a la informalidad sería involuntario. Por su parte, bajo el enfoque liberal, la informalidad surge como una decisión voluntaria a fin de esquivar los altos costos de transacción y las trabas burocráticas establecidas por el Estado y así obtener mayores ingresos. Finalmente, el enfoque contemporáneo establece que la informalidad involucra a aquellos que realizan actividades que les generan ingresos no regulados por el Estado.

En el ámbito político, la falta de regulación adecuada y la corrupción han contribuido a la persistencia de la informalidad en el país. La informalidad es alimentada por la falta de cumplimiento de las normas y la débil aplicación de la ley; por lo que la corrupción configuraría una limitante para la formalización de empresas puesto que en la informalidad se identificarían mayores ventajas competitivas. Entonces, la falta de transparencia y la corrupción en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley y regular la actividad económica dificultan el combate contra la informalidad.

En términos sociales, la informalidad se encuentra arraigada en la cultura y las prácticas sociales del país. Existen estructuras sociales que han perpetuado la informalidad como una opción válida y aceptada, e incluso para quienes se ha convertido en una forma de vida que les permite la subsistencia. Las condiciones socioeconómicas desfavorables y la falta de educación formal han generado una dependencia en la economía informal como la única opción disponible para muchos individuos y familias.

En línea con ello, ya por el año 2007, Loayza argumentaba que la informalidad es causada por un marco normativo poco beneficioso. Si bien las ventajas de formalizarse están relacionados con la protección policial frente al crimen, el respaldo legal y contractual, facilidades financieras formales y posibilidades de escalamiento e ingreso a mercados internacionales; no obstante, los costos que ello conlleva suelen ser más altos que los esperados por los emprendedores informales, toda vez que el proceso de formalización suele ser engorroso y largo; además el pago de remuneraciones y beneficios sociales así como el pago de impuestos, casi siempre, dejan pocas utilidades lo cual no permite que las empresas incipientes puedan reinvertir apropiadamente y seguir creciendo; por lo que terminan declarándose en quiebra.

Amalgamado a los costos que implica la formalización, y de manera subyacente, la autora menciona que se encuentran también problemas estructurales relacionados con el subdesarrollo del país tales como el bajo nivel educativo, el débil tejido productivo y las tendencias demográficas nacionales. La educación promueve la productividad en el trabajo ampliando los beneficios de la formalidad; empero bajos niveles educativos constituyen una gran limitante para la competitividad. Por su parte, la estructura productiva establecida, básicamente, en actividades económicas tradicionales como la agricultura, descuida la orientación en procesos

industriales de mayor complejidad generado que la informalidad sea más atractiva por cuanto la tutela de derechos contractuales y el resguardo legal pierden relevancia y valor. Finalmente, una estructura poblacional con mayor cantidad de jóvenes y habitantes en el área rural es coadyuvante para el arraigo de la informalidad, puesto que al no ser poblaciones de fácil acceso entorpece el fortalecimiento de capacidades, además de dificultar la llegada de manera eficiente de los servicios públicos. Con ello, Loayza identificó que para el caso peruano son, entonces el régimen normativo sofocante, la débil capacidad del estado en la provisión de servicios públicos y de supervisión y monitoreo, así como la demografía, las determinantes de la informalidad (Loayza Ojeda, 2007).

Por otro lado, la falta de acceso a crédito y financiamiento formal juega un papel significativo en la persistencia de la informalidad en el Perú. Diversos estudios y expertos han resaltado esta conexión entre la informalidad y la limitada disponibilidad de financiamiento para los emprendedores y pequeñas empresas. Según ello, la falta de acceso al crédito formal se convierte en un impedimento en el objetivo de formalización de empresas, y, por ende, el desarrollo económico.

En primer lugar, el acceso limitado al crédito formal dificulta la inversión y el crecimiento de las empresas informales. Estas empresas a menudo carecen de los activos y garantías necesarios para acceder a préstamos bancarios tradicionales. El historial crediticio actúa entonces como barrera que impide el acceso a financiamiento formal; por tanto, sin acceso a capital para expandir sus operaciones, invertir en tecnología o contratar empleados formales, difícilmente las empresas informales pueden crecer y competir en el mercado.

Además, la falta de acceso a crédito formal también contribuye a la perpetuación de la informalidad. Muchos emprendedores y trabajadores informales se ven obligados a recurrir a fuentes de financiamiento informales, como prestamistas no regulados o prestamistas locales conocidos como el "gota a gota". Estas opciones informales suelen tener tasas de interés exorbitantes y condiciones abusivas, lo que aumenta la vulnerabilidad y la dependencia de los trabajadores informales; configurando una suerte de círculo vicioso entre la informalidad y los préstamos informales con altos costos económicos y sociales de por medio.

Otro obstáculo importante para la formalización de las empresas en el Perú, son las barreras burocráticas y regulatorias que dificultan el proceso y, como consecuencia, desincentivan a los emprendedores a formalizar sus negocios. La complejidad y rigidez de los trámites administrativos requeridos para la formalización tales como la gran cantidad de requisitos, documentos y procedimientos burocráticos a los que los empresarios suelen enfrentarse pueden resultar confusos y costosos de cumplir; creando una barrera significativa

para aquellos que desean formalizar, siendo que sus esfuerzos en tiempo y recursos se ven desvalorizados por el sistema. Además de la complejidad administrativa, la falta de claridad en las regulaciones laborales y tributarias también representa una barrera importante para la formalización en el Perú. La ambigüedad en las leyes y reglamentos dificulta la comprensión de los empresarios sobre sus derechos y obligaciones, generando incertidumbre y riesgo en el proceso de formalización; ello conllevaría a una interpretación subjetiva de las regulaciones y a la imposición de sanciones injustas o excesivas, desincentivando aún más la formalización. Otra barrera relevante es la falta de acceso a información y orientación adecuada sobre los procedimientos y beneficios de la formalización dificulta la toma de decisiones informadas por parte de los emprendedores. Esto crea una brecha de conocimiento que puede resultar en el temor de emprender el proceso de formalización y perpetuar la informalidad laboral.

### **Consecuencias de la informalidad en el Perú**

La informalidad en el Perú, desde sus diversas aristas, ha generado un impacto significativo en varios aspectos de la sociedad y la economía del país. Esta problemática, inevitablemente, conlleva una serie de consecuencias que afectan tanto a los trabajadores como al Estado y la sociedad en general. Las repercusiones de la informalidad son amplias y requieren una atención prioritaria ya que pueden ir desde la falta de protección laboral y social para los trabajadores informales, la pérdida de ingresos vía recaudación tributaria por parte del Estado, la falta de competitividad del país hasta delitos criminales y conexos.

La desprotección y el irrespeto de los derechos laborales, así como la explotación laboral constituyen las más claras consecuencias de la informalidad. Los trabajadores informales se encuentran en una situación de vulnerabilidad, ya que carecen de acceso a beneficios y protecciones laborales básicas, como seguridad social, atención médica, vacaciones remuneradas y pensiones. Esta falta de protección deja a los trabajadores expuestos a condiciones laborales precarias, largas jornadas laborales, bajos salarios y falta de estabilidad laboral. Además, la informalidad dificulta la organización sindical y la negociación colectiva, lo que limita aún más la capacidad de los trabajadores para mejorar sus condiciones laborales y ejercer sus derechos. La explotación laboral también es una consecuencia directa de la informalidad en el Perú. Los empleadores informales pueden aprovecharse de la falta de regulación y supervisión para imponer condiciones de trabajo abusivas y salarios injustos. Los trabajadores informales, a menudo desesperados por encontrar empleo, se ven obligados a aceptar estas condiciones injustas para mantener sus ingresos. La explotación laboral en la informalidad se manifiesta en diversas formas, como trabajo infantil, jornadas laborales excesivas, falta de medidas de seguridad y condiciones insalubres. Estas prácticas no solo

violan los derechos laborales fundamentales, sino que también perpetúan la desigualdad social y económica en el país.

Así también, la recaudación tributaria se ve afectada por la informalidad ya que implica una pérdida considerable de ingresos para el estado. Los negocios informales evaden el cumplimiento de sus obligaciones fiscales al operar fuera del marco legal, lo que reduce la base impositiva y limita los recursos disponibles para financiar programas y servicios públicos.

La afectación de la informalidad también se da en el campo económico por cuanto ha generado impactos negativos en el desarrollo y la competitividad del país. La presencia de un sector informal considerable crea desequilibrios en el mercado y distorsiona la competencia, ya que los actores informales operan bajo reglas diferentes y evaden impuestos y regulaciones. Esto dificulta la creación de un entorno empresarial equitativo y afecta la productividad y la eficiencia del sector formal. Así, según la Cámara de Comercio de Lima, en 2018, aproximadamente 7.3 millones de empresas de bienes y servicios son informales, lo que correspondería al 75% del total de empresas operantes en el país (Peru21, 2019). Esta alta proporción de empresas informales impide –por tanto– el crecimiento sostenible y la competitividad, ya que las empresas formales enfrentan mayores costos y cargas tributarias, lo que dificulta su capacidad para invertir en tecnología, capacitación y expansión. Como resultado, se reduce la inversión en sectores clave de la economía y se limita la generación de empleo de calidad.

Desde la perspectiva de la criminalidad, la informalidad está estrechamente relacionada con delitos como el lavado de dinero y la corrupción, generando un círculo vicioso que socava la integridad del sistema económico y político del país. Asimismo, la informalidad facilita el ocultamiento de actividades ilícitas, lo que debilita aún más la transparencia y la integridad del sistema financiero. Además, la corrupción es otro problema arraigado en la informalidad y la economía subterránea en el Perú. La falta de transparencia y el acceso preferencial a información y recursos por parte de los actores informales crea un entorno propicio para prácticas corruptas. Los actores informales pueden obtener ventajas competitivas a través del soborno y la connivencia con funcionarios públicos corruptos. Estas prácticas minan el Estado de derecho, socavan la confianza en las instituciones y perpetúan la informalidad al tolerar y beneficiarse de su existencia.

## **Informalidad y Seguridad Nacional**

### **Relación entre la Informalidad y la Seguridad Nacional**

A partir de la descripción de las causas y consecuencias de la informalidad en el Perú, se puede deducir que existe una estrecha relación entre este fenómeno y otros problemas de seguridad nacional, como el contrabando y el comercio ilícito. La falta de regulación y supervisión en el sector informal facilita la operación de redes ilegales que se dedican al contrabando de mercancías y al comercio ilícito de productos, como armas y productos falsificados; así como la infiltración y el lavado de dinero proveniente de actividades ilícitas, como el narcotráfico. Las organizaciones delictivas se aprovechan de las redes informales para encubrir sus actividades ilegales y utilizar los recursos generados por estas actividades para financiar otras formas de crimen organizado. Esta conexión entre la informalidad y la delincuencia organizada representa una amenaza directa para la seguridad interna del país y socava los esfuerzos por mantener un Estado de derecho sólido y una sociedad segura. La informalidad, entonces, proporciona un entorno propicio para que estas redes operen de manera encubierta, evadiendo los controles y las sanciones legales.

La informalidad también está vinculada estrechamente con la corrupción, lo que tiene implicaciones significativas para la seguridad nacional. La corrupción generalizada mina la gobernabilidad y debilita las instituciones del estado, generando una sensación de desconfianza y descontento en la sociedad. Además, la corrupción facilita la infiltración de grupos delictivos y puede comprometer la seguridad nacional al poner en riesgo la integridad de las instituciones y los sistemas de seguridad.

En ese marco, la informalidad contribuye a delitos que están interconectados y representan amenazas para la estabilidad económica, la seguridad interna y el fortalecimiento institucional del país. Es, por tanto, crucial abordar la informalidad y promover la formalización como parte de una estrategia integral para fortalecer la seguridad nacional, mejorar la gobernabilidad y garantizar un desarrollo sostenible y seguro para el Perú.

### **Medidas para Abordar la Informalidad y Fortalecer la Seguridad Nacional**

La informalidad en el Perú presenta tanto oportunidades como desafíos para el país. Por un lado, la economía informal puede servir como un mecanismo de supervivencia para aquellos que no encuentran empleo formal, ofreciendo una fuente de ingresos y sustento para muchas familias. Además, la informalidad puede fomentar la innovación y la creatividad empresarial,

ya que los emprendedores informales encuentran formas ingeniosas de ofrecer bienes y servicios en un entorno sin regulaciones y restricciones estrictas.

No obstante, la informalidad también plantea desafíos significativos para el desarrollo del país. La falta de regulación y supervisión en el sector informal crea una competencia desleal para las empresas formales, que deben cumplir con una serie de obligaciones fiscales y laborales. Esto puede desalentar la formalización y limitar el crecimiento económico sostenible.

Además, dada la menor recaudación de impuestos propiciada por la informalidad y la reducción de la inversión en infraestructura y servicios públicos que genera, la capacidad del gobierno se ve disminuida para brindar servicios básicos, lo que a su vez afecta negativamente la calidad de vida de la población y la competitividad del país

Entonces, la informalidad en el Perú presenta oportunidades en términos de generación de empleo e innovación empresarial, pero también plantea desafíos en cuanto a competencia desleal, pérdida de ingresos fiscales y limitaciones para el desarrollo económico sostenible. Es, por consiguiente, fundamental abordar estos desafíos y promover la formalización, implementando políticas y programas que faciliten la transición de la economía informal a la formal. Esto requerirá un enfoque integral que aborde tanto las barreras estructurales como los incentivos adecuados para que los actores informales opten por la formalización, con el objetivo de lograr un crecimiento económico inclusivo y sostenible para el Perú.

En primer lugar, es crucial mejorar la regulación y supervisión de las actividades informales. Esto implica fortalecer los mecanismos de control y sanción para aquellos que operan en la informalidad y evaden impuestos y regulaciones. Además, es necesario simplificar y agilizar los trámites y requisitos para la formalización, facilitando el acceso de los actores informales a los beneficios y protecciones que ofrece el sector formal.

En segundo lugar, se deben promover políticas y programas que fomenten la educación y capacitación empresarial. Brindar oportunidades de formación y asistencia técnica a los emprendedores informales permitirá que adquieran habilidades y conocimientos necesarios para competir en el mercado formal. Esto no solo facilitaría su transición a la formalidad, sino que también mejorará la calidad de sus productos y servicios, promoviendo la competitividad y el crecimiento económico del país.

Además, es fundamental fortalecer los sistemas de seguridad y justicia para combatir la corrupción y la delincuencia organizada asociadas a la informalidad. Esto implica una mayor cooperación y coordinación entre las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, así como el fortalecimiento de las capacidades de investigación y persecución del delito. Asimismo, se

deben implementar políticas de transparencia y rendición de cuentas efectivas que promuevan la integridad y la ética en todos los niveles del gobierno y la sociedad.

Por último, es necesario fomentar la creación de empleo formal a través de políticas de estímulo económico y apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Esto incluye la implementación de medidas que faciliten el acceso a crédito y financiamiento para emprendedores formales, así como la promoción de la inversión y la diversificación productiva. Al crear un entorno propicio para el desarrollo de empresas formales, se generaría empleo de calidad y se reduciría la dependencia de la informalidad como única opción laboral.

### Conclusiones

La informalidad en el Perú es un problema multifacético que se origina debido a factores económicos, políticos y sociales interrelacionados. Así, la falta de oportunidades laborales formales, la corrupción, la falta de regulación adecuada y las estructuras sociales arraigadas, contribuyen a la persistencia de la informalidad.

Una causa importante de la persistencia de la informalidad en el Perú es la falta de acceso a crédito y financiamiento formal. La limitada disponibilidad de financiamiento dificulta el crecimiento de las empresas informales y perpetúa su condición, mientras que el recurso a fuentes de financiamiento informales genera un ciclo de dependencia y vulnerabilidad.

Otra causante son las barreras burocráticas y regulatorias que representan un desafío significativo para la formalización de empresas en el Perú. La complejidad y rigidez de los trámites administrativos, la falta de claridad en las regulaciones laborales y tributarias y la falta de acceso a información y orientación adecuada, son obstáculos que dificultan la transición hacia la legalidad. Por ello, es crucial que se simplifiquen los procedimientos, mejorar la claridad de las regulaciones y proporcionar asistencia técnica para fomentar la formalización y promover un entorno propicio para el crecimiento empresarial en el país.

Entonces, la informalidad en el Perú presenta oportunidades en términos de generación de empleo e innovación empresarial, pero también plantea desafíos en cuanto a competencia desleal, pérdida de ingresos fiscales y limitaciones para el desarrollo económico sostenible.

Por ello, abordar la informalidad en el Perú desde la seguridad nacional es fundamental para garantizar la estabilidad y el desarrollo del país, por cuanto debilita la economía formal, fomenta la corrupción y el crimen organizado y afecta la seguridad ciudadana. Es necesario, entonces, implementar integralmente políticas y medidas que promuevan la formalización de la economía, fortalezcan la aplicación de la ley y brinden protección social a los trabajadores informales. Solo así se podrá avanzar hacia un Perú más seguro y próspero.

## Referencias

- CEPLAN. (2016). Economía informal en Perú: Situación actual y perspectivas. CEPLAN.
- COMEXPerú. (2022). Desempeño del Mercado Laboral Peruano. Resultados en 2021. COMEX Perú. <https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-laboral-001.pdf>
- COMEXPerú. (27 de enero de 2023). La informalidad laboral continúa superando los niveles prepandemia: ¿Cómo recuperamos la calidad en los empleos? COMEXPerú: [https://www.comexperu.org.pe/en/articulo/la-informalidad-laboral-continua-superando-los-niveles-prepandemia-como-recuperamos-la-calidad-en-los-empleos#:~:text=De%20acuerdo%20con%20cifras%20de,\(73.1%25%20del%20total\)](https://www.comexperu.org.pe/en/articulo/la-informalidad-laboral-continua-superando-los-niveles-prepandemia-como-recuperamos-la-calidad-en-los-empleos#:~:text=De%20acuerdo%20con%20cifras%20de,(73.1%25%20del%20total))
- De Soto, H. (1989). The Other Path: The invisible revolution in the third world. HarperCollins.
- INEI. (2022). Perú: Evolución de los indicadores de Empleo e Ingreso por departamento 2007 - 2021. INEI.
- INEI. (2022). Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2021. INEI. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3993636/Producci%C3%B3n%20y%20Empleo%20Informal%20en%20el%20Per%C3%BA%2C%20Cuenta%20Sat%C3%A9lite%20de%20la%20Econom%C3%ADa%20Informal%202007-2021.pdf?v=1672236939>
- Loayza Ojeda, N. (2007). Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú. Estudios Económicos, 43-64.
- OECD. (2023). Informality and Globalisation: In Search of a New Contract [Informalidad y Globalización: En búsqueda de un nuevo contrato]. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/c945c24f-en>
- OIT. (2017). Sobre informalidad y productividad: breves reflexiones para el caso del Perú. Lima: OIT.
- OIT. (6 de diciembre de 2022). Economía informal. Organización Internacional del Trabajo: [https://ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_863384/lang--es/index.htm](https://ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_863384/lang--es/index.htm)
- Peru21. (28 de mayo de 2019). Economía. Perú21: <https://peru21.pe/economia/7-3-millones-empresas-pais-son-informales-ccl-nndc-480925-noticia/>
- Tenorio Manayay, D. (2020). El empleo informal en el Perú: Una breve caracterización 2007-2018. Pensamiento Crítico, 25(1), 51-75. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.15381/pc.v25i1.18477>

## REVISTA ACADÉMICA CUADERNOS DE TRABAJO

La revista académica “CUADERNOS DE TRABAJO” fue creada con la finalidad de difundir la creación intelectual, la producción docente e investigadora, el conocimiento científico y el pensamiento estratégico, tanto de los miembros de nuestra comunidad académica como de docentes e investigadores invitados, sobre los campos temáticos de la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional, y las líneas de investigación del CAEN-EPG. Se encuentra a cargo del Departamento de Doctrina.

En cada edición se abordará un tema central en torno al cual se presentarán artículos de investigación originales, artículos de revisión, artículos metodológicos, reseñas bibliográficas, entre otros tipos de artículos, desde diversos enfoques y perspectivas disciplinares, contribuyendo de este modo con la seguridad y el desarrollo nacional.

El tema central para nuestras siguientes ediciones estará vinculados a los siguientes aspectos:

- Recursos para la Seguridad Nacional
- El campo económico de la Seguridad Nacional
- El campo científico-tecnológico de la Seguridad Nacional
- Seguridad de la información

Se invita a la comunidad académica nacional y profesionales interesados en la Seguridad Nacional a participar remitiendo sus artículos a través de nuestro portal en <http://revistas.caen.edu.pe/index.php/cuadernodetrabajo>. Para tal efecto es necesario considerar las siguientes normas de redacción:

1. Los artículos que envíen a la Revista Académica Cuaderno de Trabajo deben ser originales e inéditos.
2. Los artículos remitidos deben de entregarse en formato Word A4 y en tipo de fuente Time New Roman tamaño 12.
3. La extensión ideal sugerida es entre 4,000 palabras y 6,000 palabras.
4. Incluir, resumen, abstract, y palabras claves
5. Respetar las normas de redacción académica establecidos por el Manual de Publicaciones de la American Psychological Association (APA) vigente para uso de citas y referencias.
6. El interlineado debe de ser 1.5 cm, texto justificado.
7. Los títulos y subtítulos sin mayúsculas, excepto la primera letra de la palabra inicial y los nombres propios.
8. Acompañar referencia resumida de la hoja de vida del autor del artículo, en un solo párrafo, incluyendo filiación institucional, y número ORCID.
9. En cuanto al tipo de artículos, podrán ser:
  - a. Científicos, que recoja los avances o resultados de un trabajo de investigación;
  - b. De reflexión original;
  - c. De revisión;

- d. De reporte de caso.
- e. Monografías y ensayos

10. Enviar una foto del autor para ser incluida en la tabla de contenido

### **POLÍTICA DE ACCESO ABIERTO**

La Revista Académica Cuaderno de Trabajo se inscribe en el marco del acceso abierto al conocimiento científico de acuerdo con las declaraciones de Budapest (2002), Berlín (2003) y Bethesda (2003).

### **AVISO DE DERECHOS DE AUTOR**

El contenido de los artículos publicados en la Revista Académica Cuaderno de Trabajo es de acceso libre y gratuito en edición electrónica. El propósito es facilitar la entrega del contenido a la comunidad académica y científica, fomentando de ese modo un mayor intercambio de conocimiento global. Los autores ceden de manera exclusiva el derecho de publicación de su artículo a la Revista Cuadernos de Trabajo, la cual podrá editar o modificar formalmente el texto aprobado para cumplir con las normas editoriales propias y con los estándares gramaticales universales, antes de su publicación; asimismo, la revista podrá traducir los manuscritos aprobados a cuantos idiomas considere necesario y difundirlos en varios países, dándole siempre el reconocimiento público al autor o autores de los artículos presentados.

### **ADVERTENCIA EDITORIAL**

El contenido de todos los artículos es de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión institucional del Centro de Altos Estudios Nacionales CAEN-EPG.



**CAEN** Centro de Altos  
Estudios Nacionales  
ESCUELA DE POSGRADO

**73**  
CAEN-EPG  
ANIVERSARIO

Revista N°25

# CUADERNOS DE TRABAJO

Centro de Altos Estudios Nacionales  
Escuela de Posgrado  
Av. Escuela Militar S/N con Av. Chorrillos, Lima - Perú  
Teléfono: 962964285 / [www.caen.edu.pe](http://www.caen.edu.pe)



PERÚ

Ministerio de Defensa



BICENTENARIO  
DEL PERÚ  
2021 - 2024