

Horizonte

Laboral

Informe de análisis

Formalizar el Perú

*Una estrategia sólida en
manos de un Estado que
no puede sostenerla*





La Estrategia Nacional de Formalización Laboral 2026-2040

Es el marco técnico más ambicioso que ha tenido el Perú en materia laboral. Su talón de Aquiles no está en el diseño, sino en la gobernanza: más de 160 cambios ministeriales en cinco años hacen casi imposible que cualquier política de largo plazo llegue a implementarse.

El trabajo está garantizado por la Constitución, pero siete de cada diez peruanos siguen al margen del empleo formal: sin protección social, sin acceso a pensiones y en condiciones de baja productividad. Esta brecha no es nueva ni accidental. Es el resultado de una economía que crece generando empleos, pero no la productividad necesaria para sostener la formalidad. En ese contexto, el Gobierno acaba de publicar la Estrategia Nacional para la Formalización Laboral (ENFL) 2026-2040, el marco de política más integral que existe hasta hoy para atacar el problema. La pregunta no es si la estrategia es buena. La pregunta es si el Estado tiene la capacidad de ejecutarla.

Dos economías en un mismo país

El diagnóstico de la ENFL es incómodo, pero preciso: el Perú no tiene un solo mercado laboral. Tiene dos economías que coexisten con reglas distintas. Un Perú formal, más productivo y con derechos; y un Perú informal, masivo, orientado a la subsistencia y con escasa capacidad de acumulación.

Las cifras lo confirman. Al cierre de 2025, el 70,2% de la población ocupada (aproximadamente 12,3 millones de personas) trabaja en condiciones de informalidad, pero ese segmento genera apenas el 19,3% del PBI nacional. La mayoría de los trabajadores del país produce una fracción desproporcionadamente pequeña del valor económico total.

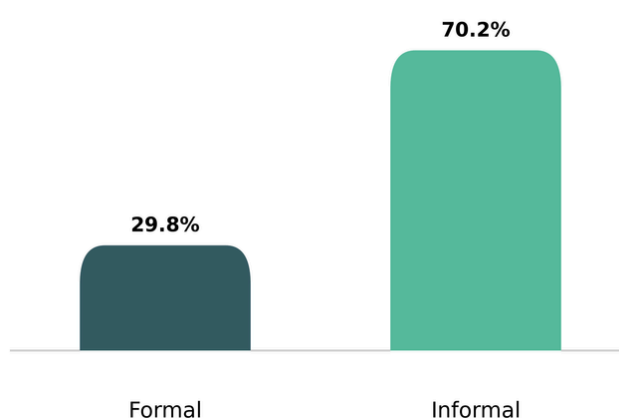


Gráfico 1: Tasa de empleo formal e informal (%), 2025
Fuente: INEI – EPEN 2025. Elaboración: Horizonte Laboral

La informalidad no es solo precariedad laboral. Es una trampa de bajo desarrollo: limita la recaudación fiscal, frena la expansión empresarial y reduce la acumulación de capital humano. Funciona como un techo invisible al crecimiento del Perú.

¿Qué es la Estrategia Nacional de Formalización Laboral?

La Estrategia Nacional para la Formalización Laboral es el primer marco integral que articula más de 20 entidades del Estado bajo un objetivo común: reducir la informalidad de manera sostenida hasta 2040.

Se organiza en seis ejes: (1) Promoción del capital humano, (2) mejora del marco normativo e incentivos, (3) fortalecer la inspección del trabajo y los mecanismos de orientación y prevención, (4) promoción del acceso a la protección social, (5) promoción de la diversificación productiva y (6) promoción de la cultura de la formalidad.

Su enfoque central rompe con la lógica anterior: deja de tratar la informalidad como un problema de sanción y la reconoce como un fenómeno económico estructural.

El Perú genera empleo, pero no productividad

La ENFL identifica con claridad el nudo central: el país no tiene un problema de empleo en términos de cantidad. El problema es que la economía produce masivamente empleos de baja productividad. Y sin productividad, la formalidad no es sostenible.

La comparación regional es reveladora. En 2025, la productividad laboral del Perú se ubicó en US\$ 30,212 por trabajador, por debajo del promedio latinoamericano (US\$ 42,936) y lejos de economías comparables como Colombia o Brasil. Somos, en términos de productividad laboral, uno de los países menos eficientes de la región.

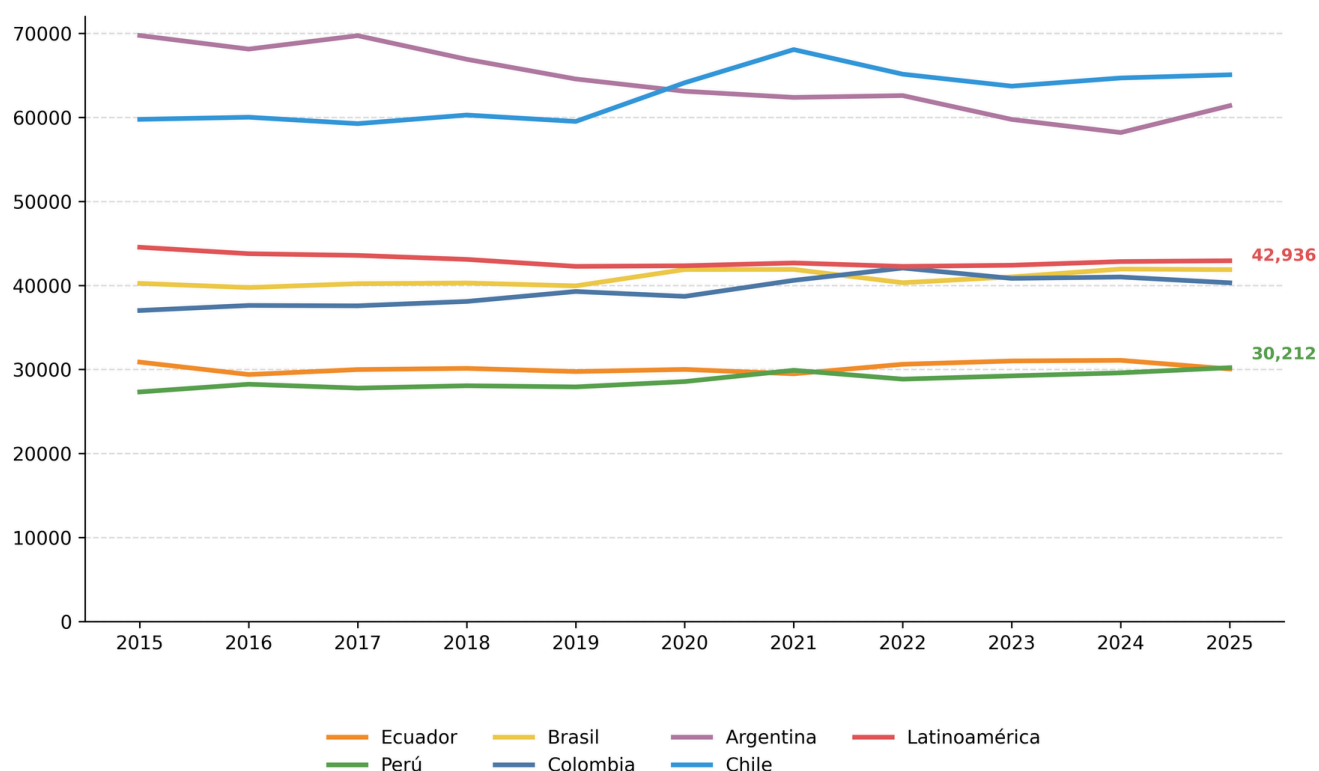


Gráfico 2: Productividad laboral por trabajador en Latinoamérica (PBI en US\$)

Fuente: ILO-STATS 2025. Elaboración: Horizonte Laboral

La tendencia interna también preocupa. Si bien la productividad laboral en el Perú mostró una recuperación gradual en los últimos años, recién estamos alcanzando los niveles de 2021 en términos de calidad. La tendencia es positiva, pero insuficiente.

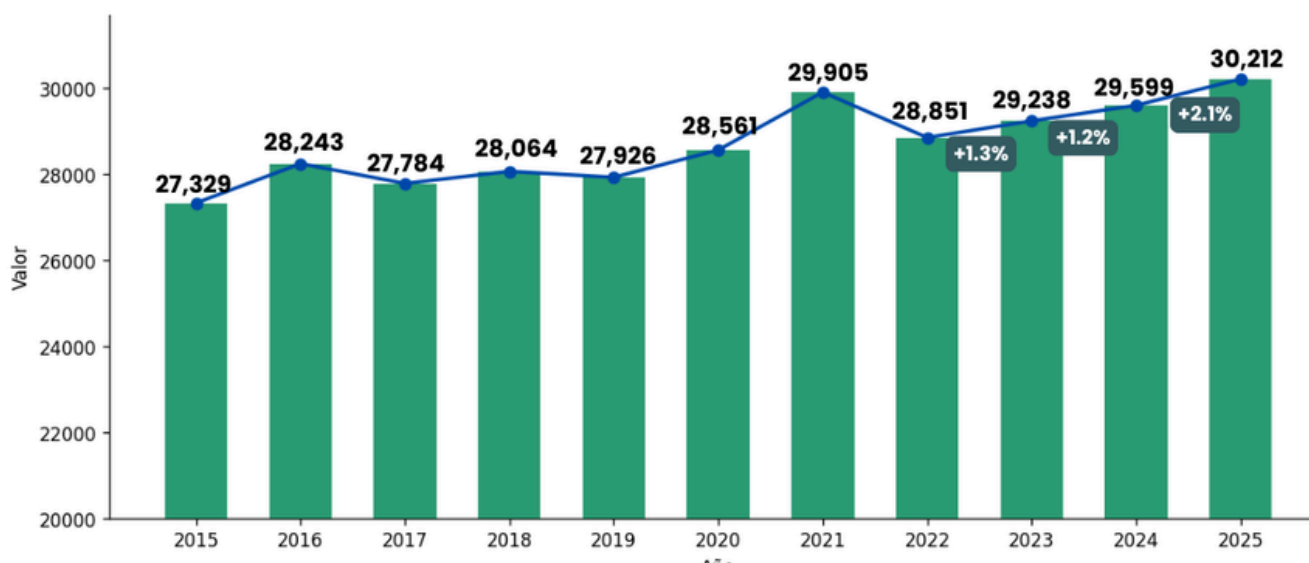


Gráfico 3: Productividad laboral por trabajador en Perú (PBI en US\$), 2015–2025

Fuente: ILO-STATS 2025. Elaboración: Horizonte Laboral

Esta brecha importa porque un trabajador formal en el Perú puede ser hasta cinco veces más productivo que uno informal. La informalidad, entonces, no es solo un problema laboral: es el síntoma de un modelo de crecimiento incompleto que no genera los empleos que la formalidad requiere.

Capital humano: el mayor acierto y la mayor prueba

El Eje 1 de la ENFL, centrado en la promoción del capital humano, es posiblemente el componente más sólido de toda la estrategia. Su premisa es correcta: no hay formalización sostenible sin productividad, y no hay productividad sin trabajadores mejor formados y mejor ubicados en el mercado laboral.

Los instrumentos que propone están alineados con la evidencia internacional: certificación de competencias, formación dual, enfoque territorial e inserción laboral temprana. El cambio conceptual es significativo: ya no se trata de intentar formalizar trabajadores, sino de hacerlos empleables en el sector formal.

Sin embargo, el límite del eje es estructural. La estrategia mejora la oferta laboral, pero no garantiza la demanda de empleo formal. Capacitar más personas no se traduce automáticamente en formalización si las empresas no crecen, la productividad sigue siendo baja o los sectores dinámicos no absorben empleo. El riesgo real es sobreproducir capacitación sin inserción.

El caso del autoempleo ilustra este límite con claridad. Cerca del 36,8% de los trabajadores peruanos son autoempleados. De ellos, el 75% tiene educación hasta secundaria completa.

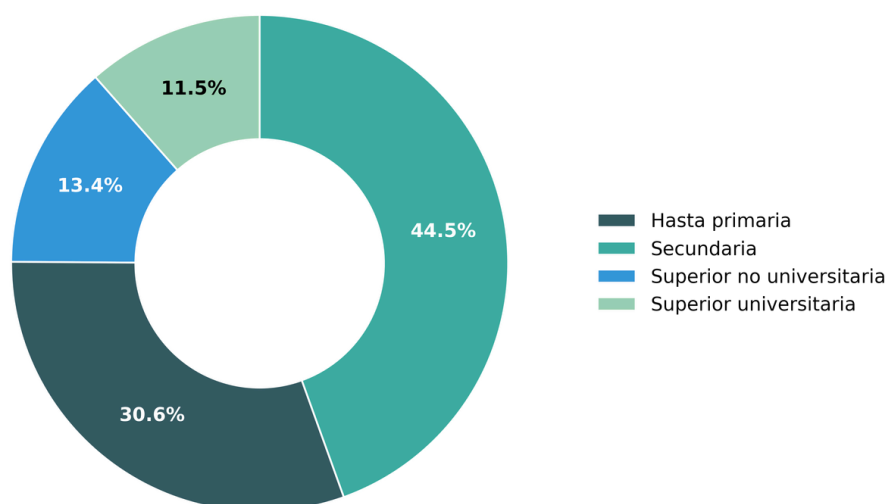


Gráfico 4: Trabajadores autoempleados por nivel educativo, 2025

Fuente: INEI – EPEN 2025. Elaboración: Horizonte Laboral

Pretender formalizar este segmento solo con capacitación o simplificación administrativa es insuficiente. El problema no es de formalidad: es que la economía genera ingresos bajos y poco sostenibles. Formalizar un negocio que no es viable no produce formalización: produce evasión encubierta. La solución pasa por elevar la productividad del autoempleo antes que solo cambiarle el estatus legal.

Transformar el autoempleo en una actividad productiva exige financiamiento, digitalización e integración a mercados. El Eje 1 es clave, pero no suficiente por sí solo. La medida de éxito real no será cuántos se capacitan, sino cuántos se insertan y se mantienen en empleo formal.

La rotación de autoridades: el obstáculo invisible

Hay un factor que rara vez aparece en el diseño de estrategias de largo plazo, pero que en el Perú termina siendo decisivo: la estabilidad de quienes deben implementarlas.

Entre julio de 2021 y marzo de 2026, el país acumuló más de 160 cambios ministeriales. Con Pedro Castillo fueron 78 ministros en 17 meses, más de cuatro por mes. Con Dina Boluarte, 48 en menos de tres años. Los gobiernos de transición siguieron la misma dinámica. El resultado es un Estado que siempre está comenzando, pero pocas veces terminando.

Los sectores clave para la formalización –Trabajo, Economía, Educación y Producción– registraron 39 ministros distintos en ese período, con una permanencia promedio de apenas cinco a seis meses por gestión. Es decir, cuando estaban entendiendo de qué se trataba la tarea, ya estaban cambiando.

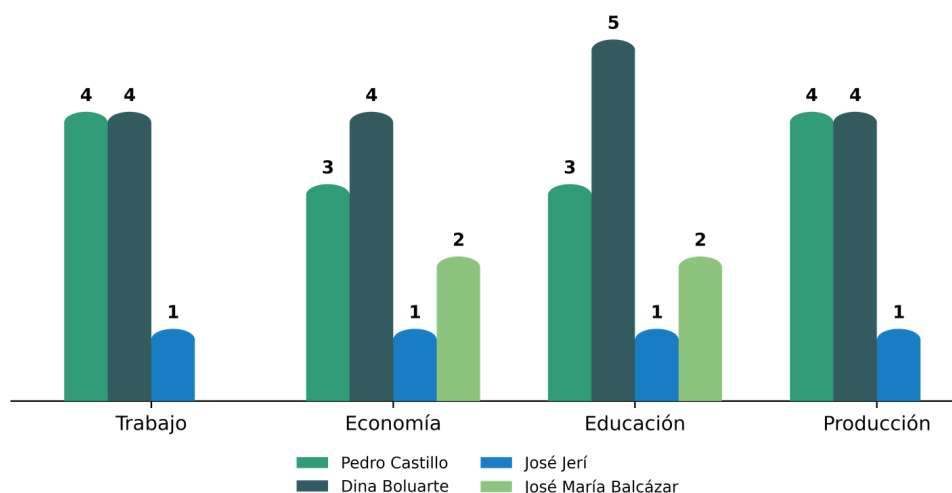


Gráfico 5: Número de ministros por sector y gobierno (julio 2021 – marzo 2026)

Fuente: Gob.pe – PCM 2025. Elaboración: Horizonte Laboral

Nota: Los ministros de Trabajo y Producción continúan de la gestión del ex-presidente José Jerí.

Sector	Nº de ministros	Permanencia promedio
Educación	11	5.6 meses
Economía	10	6.2 meses
Trabajo	9	6.4 meses
Producción	9	6.4 meses

Tabla 1: Ministros por sector y duración promedio (julio 2021 – marzo 2026)

Fuente: Gob.pe – PCM 2025. Elaboración: Horizonte Laboral.

La inestabilidad no se limita al nivel ministerial. En los mismos cinco años, los cuatro sectores acumularon 47 viceministros y más de 60 directores generales distintos, con una permanencia promedio similar: cinco meses. La rotación no es solo política; es sistémica. Alcanza el nivel directivo que debería sostener la implementación de las reformas.

El efecto es directo: las políticas necesitan tiempo para producir resultados, pero las autoridades cambian antes de que ese proceso ocurra. Cada relevo implica nuevos equipos, nuevas prioridades y, muchas veces, empezar de cero. Para una estrategia como la ENFL -que depende de coordinación entre varios sectores y continuidad sostenida- esta dinámica no es un riesgo marginal: es el principal obstáculo.

¿Y hacia adelante...? la brecha entre el diseño técnico y la agenda política

Un elemento clave para evaluar la viabilidad de la Estrategia Nacional para la Formalización Laboral (ENFL) es su coherencia con la agenda política vigente, especialmente con los planes de gobierno de los partidos que tendrían presencia en el Senado tras las elecciones del 12 de abril de 2026. La implementación de una estrategia de esta magnitud no depende solo de su calidad técnica, sino de su alineamiento con las prioridades reales del sistema político.

Una revisión comparada de los planes de gobierno de Fuerza Popular, Renovación Popular, Partido del Buen Gobierno, Obras, Ahora Nación y Juntos por el Perú revela un patrón claro: existe coincidencia en el diagnóstico (empleo, crecimiento y formalización), pero una débil profundidad en los instrumentos necesarios para lograrlo. Todos coinciden en el problema, pero no en cómo resolverlo.

En particular, el capital humano no aparece como una prioridad estructural, y la productividad, factor central detrás de la informalidad, se menciona de manera superficial. Esto es crítico, porque la informalidad no es solo un problema laboral, sino el reflejo de una economía con bajos niveles de productividad y limitada capacidad para generar empleo formal sostenible.

En este contexto, la ENFL enfrenta un riesgo evidente de desconexión política. Su implementación requiere coordinación multisectorial, continuidad y respaldo sostenido, pero la agenda política suele priorizar resultados de corto plazo. El resultado es una paradoja: una estrategia técnicamente más avanzada que la política que debe implementarla, poniendo en riesgo su capacidad de traducirse en resultados concretos.



Fuente: Istock

La pregunta que importa

La ENFL 2026-2040 es la estrategia más completa que el Perú ha tenido para enfrentar la informalidad. Su diagnóstico es correcto, su enfoque es multisectorial y sus instrumentos están respaldados por evidencia. Pero una política es tan buena como su implementación. Y la historia reciente muestra que el Estado peruano tiene una limitación estructural para sostener reformas de largo plazo: cambia de autoridades antes de que las políticas generen resultados.

La verdadera prueba de la ENFL no será el diseño del Eje 1 ni la calidad del diagnóstico. Será si el próximo gobierno –y el que viene después– hace suya esta estrategia, la dota de recursos y la protege de la inestabilidad que ha frustrado reformas anteriores. En el Perú, el problema no es solo qué política se hace. Es cuánto tiempo sobrevive quien debe implementarla.