

Estudio

# ¿CÓMO AFECTA LA INFORMALIDAD A LA ECONOMÍA DE PANAMÁ?



Roger Durán  
Rosemary Piper  
Ninotshka Tam

**Centro Nacional de Competitividad. Estudio: ¿Cómo afecta la informalidad a la economía de Panamá? 2019.**

Las opiniones, análisis y conclusiones expresadas por los autores no necesariamente reflejan el punto de vista de la Junta de Síndicos ni el Directorio Ejecutivo del Centro Nacional de Competitividad (CNC).

Este documento puede reproducirse, descargarse o imprimirse libremente para fines no comerciales. Si se utiliza el contenido en algún documento, presentación u otro medio, deberá citarse la fuente.

El Centro Nacional de Competitividad (CNC) reconoce y agradece el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas para la realización de este trabajo.

## Contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>4</b>
<b>Situación y Evolución de la Informalidad</b> .....	<b>6</b>
Empleo Informal.....	6
Según género .....	7
Según nivel educativo.....	8
Según Sector en el Empleo .....	9
Según sector de la categoría de la actividad económica .....	11
Según provincias y áreas indígenas .....	11
Según ingresos .....	12
Empresas Informales.....	13
<b>Razones por las que se da la informalidad</b> .....	<b>16</b>
Desconocimiento de los requisitos.....	16
Dificultad para hacer trámites.....	17
Alcance de oportunidades.....	18
Motivación .....	18
Educación y capacitación .....	19
Costos Vs beneficios.....	19
<b>Efectos de la informalidad en la economía</b> .....	<b>21</b>
Coarta mejoras en la productividad .....	21
Produce competencia desleal .....	23
Genera mayor carga tributaria al sector formal .....	23
Limita la disminución de las tasas de pobreza.....	25
Restringe posibilidad de aumentar ingresos de los trabajadores.....	26
<b>Conclusiones</b> .....	<b>28</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>29</b>

# Introducción

La economía informal es definida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como aquella donde todas las actividades económicas son realizadas ya sea por trabajadores y por unidades económicas que no están total o parcialmente cubiertas por acuerdos formales. Esta informalidad los lleva a dejar de cumplir con todas o algunas normas legales y a operar al margen de la ley, incumplir con algunos costos por considerarlos excesivos, pero sin poder ser productivos ni competitivos.

Lo antes expuesto se complementa con los hallazgos del el Programa de Apoyo a la Inclusión Económica del Sector Informal en Panamá (PASI)<sup>1</sup>, donde se concluyó que:

- La tasa de crecimiento promedio del empleo y porcentaje de empresas que se expande es mayor en las que cumplen con los requisitos.
- Empresas que no cumplen requisitos tienen ventas menores que las que cumplen.
- El 47% de las MYPE que pagan Seguro Social tienen ventas superiores a 5 salarios mínimos.
- La proporción de empresas con ganancias superiores es mucho mayor para las empresas que cumplen con todos los requisitos (57%), respecto a las que incumplen al menos uno (25%) y a las que incumplen todos (8%).

Es importante, también considerar que al hablar de economía informal se puede hacer referencia a dos ramificaciones de esta. La primera es el enfoque de las características de las unidades económicas (sector informal) y la segunda, desde el enfoque laboral (empleo informal). En Panamá, según el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) estos enfoques se definen de la siguiente manera:

- Sector informal: La empresa se dedica a actividades no agrícolas, sus trabajadores no tienen seguro social o no tienen contratos, son empresas con menos de 5 asalariados que además son:
  - Empresas de bajo nivel de organización. Poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción, relaciones laborales basadas en empleo ocasional, parentesco o relaciones sociales más que en garantías formales y con menos de 5 empleados.
  - Empresas que no son constituidas en sociedades con menos de 5 empleados y que no pueden ser consideradas como cuasi sociedades, es decir, empresas que no son entidades jurídicas separadas con independencia de sus propietarios y que no llevan una contabilidad completa que permita la separación financiera de las actividades de producción de la empresa y de otras actividades de su(s) propietario(s).
  - Empresas que son propiedad de personas individuales, de varios miembros del hogar o miembros de varios hogares diferentes, que tienen menos de 5 empleados.

---

<sup>1</sup> Programa de Apoyo a la Inclusión Económica del Sector Informal (PASI) ejecutado por el Centro Nacional de Competitividad y realizado con el apoyo MEF-BID entre los años 2010-2014 con el cual se aplicó la primera encuesta a nivel nacional para conocer el estado de la informalidad en el país.

- Empleo informal: Comprende a la población ocupada de 15 y más años no agrícola, tanto en el sector formal como en el sector informal o en hogares durante un período de referencia determinado; considerando todas las ocupaciones a excepción de los gerentes, administradores(as) y profesionales, siempre y cuando trabajen por cuenta propia o como patronos. Esta información se basa en el trabajo principal.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) identifica a Panamá como uno de los países con mayor informalidad laboral en el mundo, de acuerdo con el Estudio Multidimensional de Panamá<sup>2</sup>. El estudio citado, analizó la informalidad laboral en 19 países para los años 2004-2016, donde Panamá ocupó la posición 13 de los que tienen la mayor informalidad en el mundo y el tercer lugar entre los nueve países analizados de Latinoamérica y el Caribe.

En el marco del compromiso con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) cuyo octavo objetivo es “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, Panamá debe reforzar las acciones para aminorar la informalidad, lograr mejoras en la productividad, promover el emprendimiento, la innovación, la capacitación pertinente y el trabajo decente. Más cuando al analizar los impactos de la informalidad, se observan que los trabajadores que están en esa situación tienen precariedad laboral con empleos con salarios menores a lo establecido por ley (salario mínimo), una alta temporalidad, la inexistencia de contratos, horarios muy amplios, oportunidades de formación inexistentes, y la carencia de seguridad social que, entre otros aspectos, afectan la calidad de vida de la población.

---

<sup>2</sup> Rodríguez, M. (12 de julio 2018). Panamá entre los países con mayor informalidad laboral. Recuperado de: <http://laestrella.com.pa/economia/panama-entre-paises-mayor-informalidad-laboral/24072675>

# Situación y Evolución de la Informalidad

La informalidad puede evaluarse desde dos ópticas: la del trabajo informal y las empresas informales. De su caracterización surgirá una mejor comprensión de su situación y los condiciones que las definen.

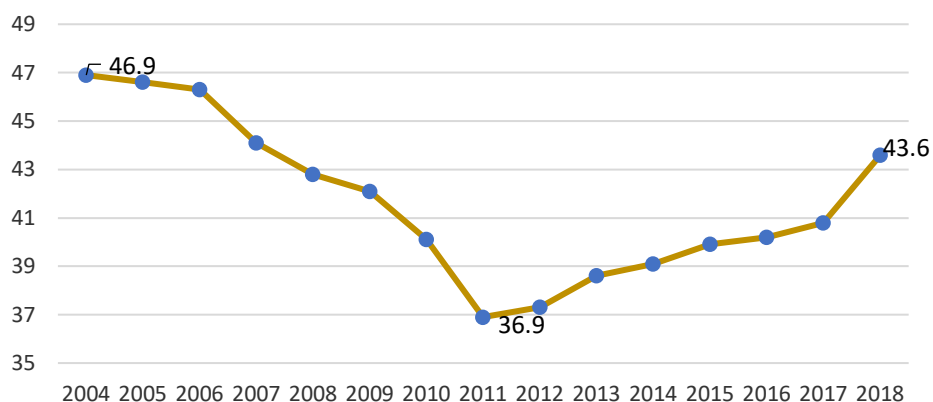
Los datos oficiales obtenidos en el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), brindan información sobre el empleo informal en el sector formal e informal, y no ofrece información sobre las empresas informales. Para este último caso, se han utilizado datos recabados por el Programa de Apoyo a la Inclusión Económica del Sector Informal en Panamá (PASI; 2010-2014) que mapeó por primera vez en el país a las empresas informales, datos que consideraremos en este estudio porque ofrece un acercamiento a la situación de estos agentes productivos.

## Empleo Informal

El mercado laboral está compuesto por múltiples variables y componentes, que nos permiten conocer la situación específica de la mano de obra. La informalidad se comienza a medir en Panamá desde el 2004, después que se definió la estadística del empleo informal adoptado por la 15ta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo del 2003 y es medida a través de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) o Encuesta del Mercado Laboral, aplicada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Según datos históricos oficiales del empleo informal, para el periodo 2004-2011 este fue disminuyendo desde un 46.9% en el 2004 hasta llegar a su punto más bajo de 36.9% en el 2011, que se traduce a una contracción de 10 puntos porcentuales en dicho periodo. Para lapso 2011-2018, la tendencia cambió, presentando una tasa de informalidad en aumento, hecho que se repitió por siete años consecutivos pasando de 36.9%, a 43.6% en el 2018, traduciéndose en un aumento del empleo informal de 6.7 puntos porcentuales (véase Gráfica 1)

**Gráfica 1. Evolución del empleo informal en Panamá. Años 2004-2018 (en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

En el periodo 2004-2011, el número de informales inició en 448,513 y para el 2011 era de 463,006, mostrando un aumento de 14,493 personas. Sin embargo, la tasa de informalidad<sup>3</sup> bajó de 46.9 a 36.9 por ciento, esto se debe a que la población ocupada no agrícola creció mucho más rápido que el empleo informal. Es decir, la población ocupada no agrícola en dicho periodo creció en 31.2% y el empleo informal solo 3.2%, prácticamente 10 veces más.

Un comportamiento diferente se observa en el periodo 2011-2018 (últimos siete años), donde ha aumentado más rápidamente el empleo informal, pasando de 463,006 personas a 679,166, que implicó un incremento de 216,160, y en términos porcentuales en estos últimos 7 años, el empleo informal creció en 46.7%, y el empleo formal creció en 21.5% (menos de la mitad que el informal) resultando en una tasa de informalidad más alta que en el periodo anterior, pasando de 36.9 a 43.6 por ciento.

### **Según género**

La tasa de informalidad según género para el periodo 2004-2011 en el caso de los hombres se ubicó en el año 2004 en 46.2% muy similar a la tasa general; para el caso de las mujeres la tasa se ubicó en 48.0% superando a la de los hombres y a la general. La informalidad por género disminuyó igual que la general, ubicándose para el año 2011 en 37.3% para los hombres y 36.4% para las mujeres, mostrando una reducción de 8.9 y 11.6 puntos porcentuales respectivamente.

En cuanto al periodo 2011-2018, la tasa de informalidad por género aumentó ubicándose para el año 2018 para los hombres en 42.9% y para las mujeres en 44.5%, lo que representó un incremento en las tasas por género de 5.6% para los hombres y 8.1% para las mujeres.

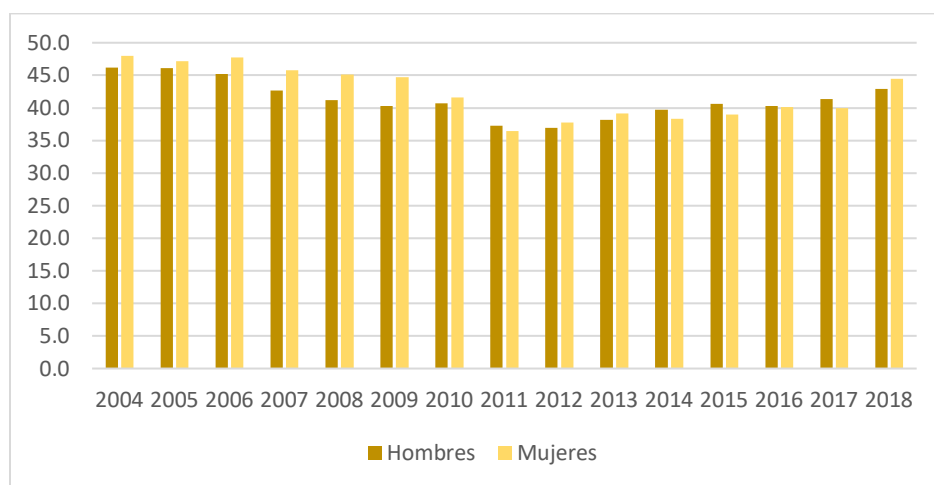
Si vemos la evolución de la tasa de informalidad por género podemos ver observar que para el periodo 2004-2011 la tasa de informalidad de las mujeres superó a la de los hombres. Caso contrario en el periodo 2011-2018 donde la tasa de informalidad de los hombres superó a la de las mujeres como se muestra en la Gráfica 2.

Es posible que el cambio de proporción en la tasa de informalidad por género, donde las mujeres son menos informales que los hombres, se deba a una reducción en el empleo informal en las empresas formales y en los hogares (servicios domésticos).

---

<sup>3</sup> Se define como la relación entre la población ocupada no agrícola de 15 y más años de edad que no tiene contrato o no tiene seguro social; y la población ocupada no agrícola de 15 y más años de edad, excluyendo los profesionales y gerentes por cuenta propia o patronos

**Gráfica 2. Tasa de informalidad por género. Años 2004-2018**



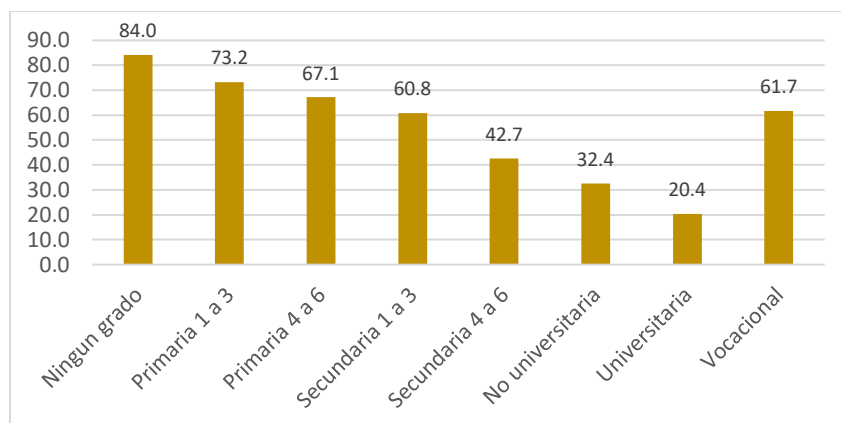
Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

### Según nivel educativo

La tasa de informalidad por nivel educativo alcanzado en el año 2018, se puede observar cómo al no contar con ningún grado de educación se acentúa la informalidad mostrando el nivel más alto de informalidad con el 84%, seguido de los que cuentan con primaria con el 68%, los que tienen secundaria el 48.2% y los universitarios con el 20.4%. Mostrando que a mayor nivel educativo se reduce la informalidad.

Además, podemos resaltar que el grueso de los informales cuenta con niveles educativos entre 4to grado de primaria a 6to año de secundaria, representando el 77.6%, en otras palabras 527,362 personas informales. Otro dato interesante, es que los que cuentan con nivel universitario representan el 14% de los informales o 95,230 personas en la informalidad con grado universitario. Puede ser que dichos informales con grado universitario se deban a las nuevas formas de trabajo.

**Gráfica 3. Tasa de informalidad por nivel educativo. Año 2018**



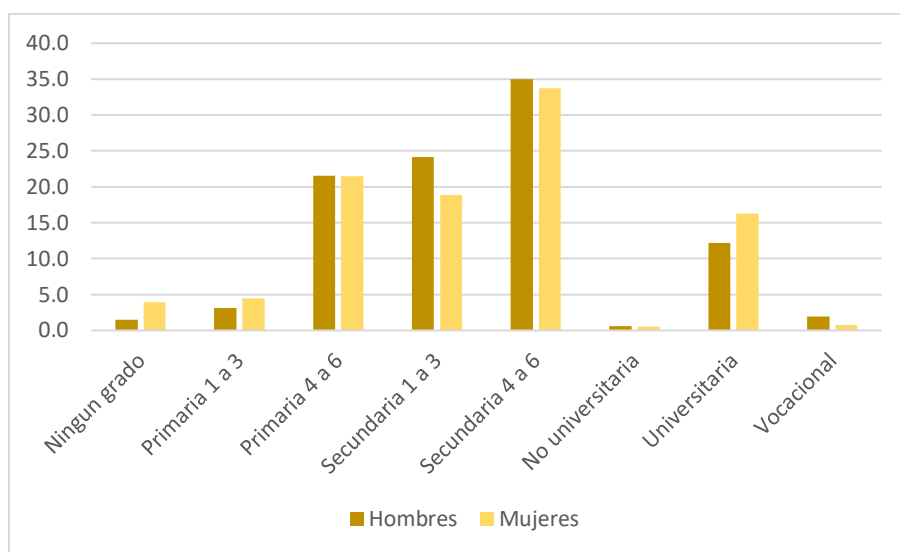
Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.



También destaca que la informalidad es más alta entre aquellos que no tienen ningún grado de escolaridad con un 84.0%. Sin embargo, también se registra que entre los que cuentan con formación vocacional (la cual es corta y permite aplicar un oficio como repostero, plomero, estilista, y similares) alcanza el 61.7%.

Al analizar la distribución de la informalidad por género se puede observar en la Gráfica 4, entre que tienen completado entre 4to grado de primaria a 6to año de secundaria, hay más hombres que mujeres, también en los no universitarios y vocacionales. Sin embargo, el caso contrario se da en los que no tienen ningún grado y los que cuentan con grado universitario donde las mujeres son más informales que los hombres.

**Gráfica 4. Distribución de los informales por género, según nivel educativo. Año 2018**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

### Según Sector en el Empleo

Para comprender mejor el tema de la informalidad, tenemos que partir de la premisa que el empleo informal no solo se encuentra en el sector informal, sino también en el sector formal o sea entre las empresas formales o registradas. También existen los informales que trabajan en hogares, que serían los empleados de servicios domésticos que están en condiciones informales.

Para el año 2018, el empleo informal en el sector formal es de 101,084 personas, en el sector informal es de 517,404 y en los hogares de 60,678, es decir, representan el 14.8%, 76.2% y 9.0% respectivamente del total de los empleos informales.

Al comparar como se comportó el empleo informal en empresas formales e informales en los dos periodos analizados vemos que para el periodo 2004-2011, el empleo en empresas formales decreció en 17.5% que equivale a 19,666 personas y para empresas informales creció en 13.9% que es igual a 38,994 personas. Para el periodo 2011-2018 se revirtió el comportamiento, aumentando en 8.7% en las empresas formales (8,089 personas) y para empresas informales también creció 62.3% que equivale a un aumento en los últimos 7 años de 198,700 personas.

**Cuadro 1. Empleo informal por sector en el empleo según en el sector de la categoría en la actividad económica. Años 2004, 2011 y 2018**

Sector de la categoría en la actividad económica y año	Población ocupada no agrícola	Empleo informal				
		Total	En empresas del sector formal	En empresas del sector informal	En hogares	%
<b>2004 (1)</b>	<b>955,974</b>	<b>448,513</b>	<b>112,661</b>	<b>279,710</b>	<b>56,142</b>	<b>46.9</b>
SECTOR SECUNDARIO	212,924	120,832	39,256	81,576	-	56.7
SECTOR TERCIARIO	743,050	327,681	73,405	198,134	56,142	44.1
<b>2011 (1)</b>	<b>1,253,923</b>	<b>463,006</b>	<b>92,995</b>	<b>318,704</b>	<b>51,307</b>	<b>36.9</b>
SECTOR SECUNDARIO	285,643	129,044	31,185	97,859	-	45.2
SECTOR TERCIARIO	968,280	333,962	61,810	220,845	51,307	34.5
<b>2018 (1)</b>	<b>1,558,102</b>	<b>679,166</b>	<b>101,084</b>	<b>517,404</b>	<b>60,678</b>	<b>43.6</b>
SECTOR SECUNDARIO	346,753	186,564	33,020	153,544	-	53.8
SECTOR TERCIARIO	1,211,349	492,602	68,064	363,860	60,678	40.7

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

(1) Las cifras se refieren a un promedio semanal del mes. Excluye a los residentes en las viviendas colectivas. Excluye a los gerentes, administradores y profesionales por cuenta propia y patronos.

- Cantidad nula o cero.

En el periodo 2004-2011 se logró reducir considerablemente la **tasa de informalidad**, hecho atribuible a que el empleo informal tuvo una disminución en las de empresas del sector formal e informal de alrededor de 4 puntos porcentuales en ambos casos y en casi 2 puntos porcentuales en los hogares. Sin embargo, para el periodo 2011-2018, donde se incrementó la tasa de informalidad, es impulsado principalmente por el empleo informal en empresas del sector informal que tuvo un incremento de 7.8 puntos porcentuales.

**Cuadro 2. Tasa de informalidad por sector del empleo. Años 2004, 2011 y 2018**

Años	Total	En empresas del sector formal	En empresas del sector informal	En hogares
2004	46.9	11.8	29.3	5.9
2011	36.9	7.4	25.4	4.1
2018	43.6	6.5	33.2	3.9
Dif. 04/11	-10.0	-4.4	-3.8	-1.8
Dif. 11/18	6.7	-0.9	7.8	-0.2

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

Podemos resaltar que, en los últimos 7 años, aunque la tasa de informalidad haya crecido, el empleo informal en el sector formal disminuyó 1 punto porcentual y en hogares 0.2 puntos porcentuales. Este comportamiento puede interpretarse como: las empresas formales se están apegando a las normas laborales, sociales y demás obligaciones (Código de Trabajo, seguridad social, tributos, entre

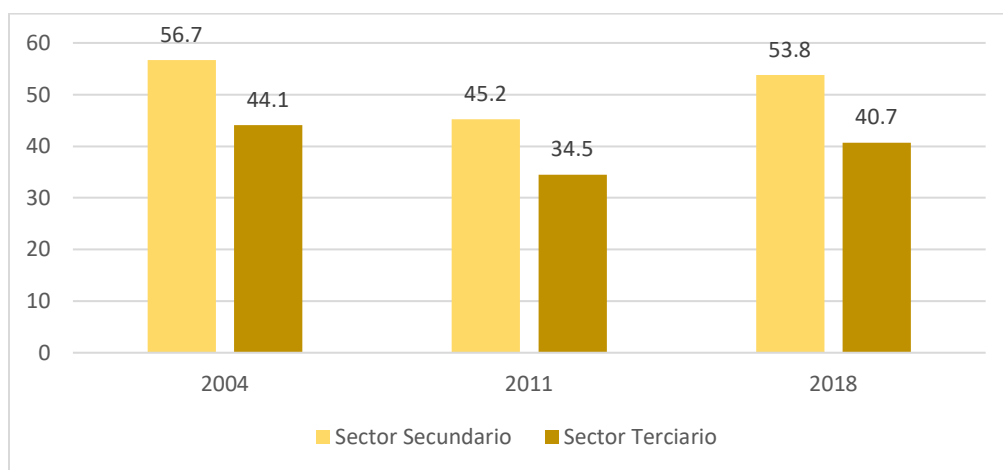
otras). Pero también podría ser el caso de que quienes pierden sus empleos formales (por ejemplo, debido a la desaceleración económica y el cierre de algunas empresas) se han ido incorporando al sector informal.

### Según sector de la categoría de la actividad económica

Recordemos que en la medición de la informalidad se excluyen a los trabajadores agrícolas (sector primario), por lo tanto, en su distribución solo se contemplan el sector secundario y sector terciario. Para el año 2004 la tasa de la informalidad en el sector secundario era de 56.7% y en el sector terciario era de 44.1%, que equivale a 120,832 y 327,681 personas respectivamente. Para el año 2011, la tasa de informalidad por sector disminuyó ubicándose para el sector secundario en 45.2% y para el terciario 34.5%, que sería una reducción de 11.5 y 9.6 puntos porcentuales para el periodo 2004-2011. Hay que destacar que esta reducción se da porque la población no agrícola creció en mayor proporción que la informalidad.

En el año 2018, el sector secundario mostró una tasa de 53.8% y para el terciario de 40.7%, mostrando un incremento de 8.6 y 6.2 puntos porcentuales respectivamente con relación al año 2011. En el periodo 2011-2018, si se vio afectado por el incremento del empleo informal, creciendo en 44.6% el sector secundario y 47.5% en el sector terciario.

**Gráfica 5. Tasa de informalidad por sector de la categoría económica. Años 2004, 2011 y 2018**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

En este mismo sentido, es importante destacar que la proporción del empleo informal (cantidad de personas con empleo informal) para los periodos analizados se mantiene alrededor de 27% el sector secundario y 73% el sector terciario, manteniendo la estructura de las actividades económicas.

### Según provincias y áreas indígenas

La informalidad según provincia y áreas indígenas se acentúa precisamente en esta última (áreas indígenas) con una tasa de 84% en promedio en el periodo 2004-2018, siendo la más alta a nivel

nacional, seguida de Darién con 59% y Los Santos con 55%. En el caso contrario, las provincias con menor tasa de informalidad en promedio en el periodo analizado son: Panamá con 37%, seguida de Colón con 42% y Veraguas con 46%.

Al analizar la informalidad por provincia en el periodo 2011-2018, cuando subió a nivel nacional, los mayores incrementos se registran en Bocas del Toro con un 115.4%, Veraguas con 76%, Áreas Indígenas con 62.9% y Darién con 53.1%.

**Cuadro 3. Empleo informal, según provincia y áreas indígenas. Años 2004, 2011 y 2018**

Provincias y Áreas Indígenas	2004			2011			2018		
	Población ocupada no agrícola	Empleo informal		Población ocupada no agrícola	Empleo informal		Población ocupada no agrícola	Empleo informal	
		Total	Porcentaje		Total	Porcentaje		Total	Porcentaje
<b>Total</b>	<b>955,974</b>	<b>448,513</b>	<b>46.9</b>	<b>1,253,923</b>	<b>463,006</b>	<b>36.9</b>	<b>1,558,102</b>	<b>679,166</b>	<b>43.6</b>
Bocas del Toro	14,259	7,763	54.4	24,589	10,817	44.0	42,474	23,304	54.9
Coclé	51,135	30,278	59.2	65,673	33,416	50.9	84,264	44,462	52.8
Colón	71,858	33,738	47.0	92,270	34,271	37.1	105,580	43,443	41.1
Chiriquí	101,541	57,585	56.7	122,579	59,547	48.6	144,196	72,484	50.3
Darién	6,064	3,541	58.4	8,614	5,001	58.1	12,544	7,659	61.1
Herrera	29,592	16,912	57.2	37,895	17,604	46.5	42,714	19,593	45.9
Los Santos	26,055	15,775	60.5	31,821	16,184	50.9	36,469	19,516	53.5
Panamá	584,561	238,284	40.8	800,416	250,182	31.3	726,586	276,494	38.1
Panamá Oeste	-	-	-	-	-	-	261,853	111,135	42.4
Veraguas	45,150	22,700	50.3	48,916	18,805	38.4	68,401	33,090	48.4
Áreas Indígenas	25,759	21,937	85.2	21,150	17,179	81.2	33,021	27,986	84.8

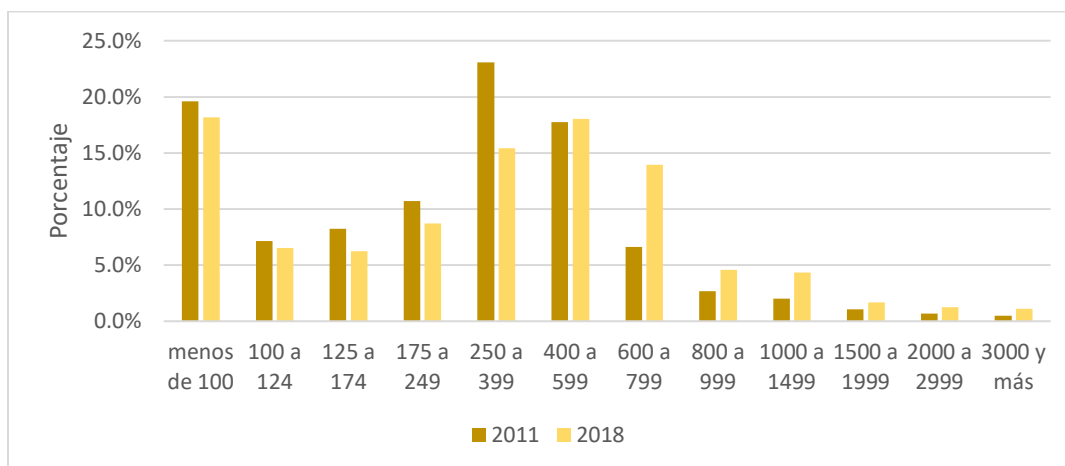
Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

- Cantidad nula o cero.

### Según ingresos

Los ingresos de los informales han ido cambiando. Al comparar la distribución de los informales por rango salarial, en el año 2011 los informales se ubicaban en los rangos de menores ingresos con el 68.7% de ellos con ingresos menores de B/. 399.00; el 27% se ubicaba en el rango de B/. 400.00 a B/.999.00 y el 4.3% con ingresos mayores de B/. 1,000.00. Esta distribución ha ido evolucionando a través de los años, trasladándose a rangos de ingresos más altos. Para el año 2018 los informales se distribuyen de la siguiente manera: el 55.1% con ingresos menores de B/. 399.00; el 36.5% se ubica en el rango de B/. 400.00 a B/.999.00 y el 8.4% con ingresos mayores de B/. 1,000.00. En este mismo sentido, podemos resaltar que hubo una reducción significativa de 13.7 puntos porcentuales en los rangos de ingresos de menos de B/. 399.00, que se movilizaron y se distribuyeron en los rangos superiores de B/. 400.00.

**Gráfica 6. Distribución del empleo informal por rango de ingresos. Años 2011 y 2018**



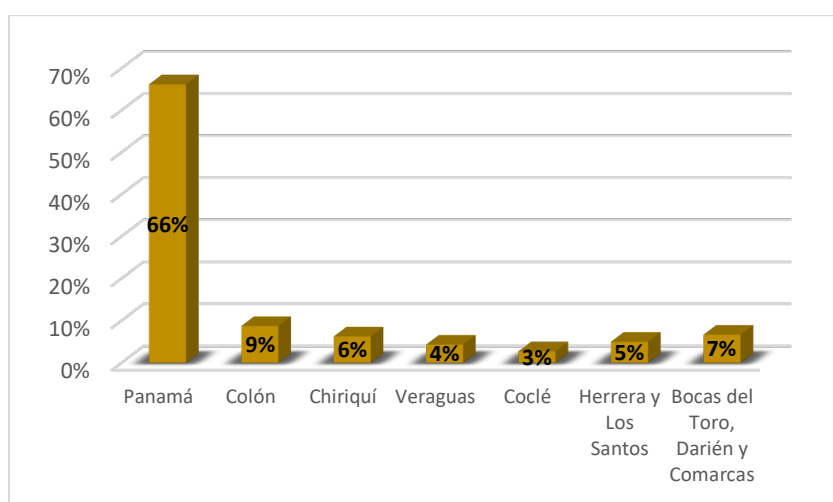
Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

Las cifras también dejan en evidencia que la mayoría de los informales cuentan con ingresos por debajo de la canasta básica de alimentos impidiendo cubrir todas sus necesidades fundamentales. Además, alrededor del 25% de ellos mantiene ingresos inferiores de B/. 4.50 diarios en promedio que se clasificarían como pobres según línea de pobreza del MEF.

### Empresas Informales

El Programa de Apoyo a la Inclusión Económica del Sector Informal en Panamá (PASI), realizó un mapeo con la finalidad de conocer la magnitud de la informalidad y caracterizar a las empresas y a los empresarios de ésta. De dicho mapeo se identificaron que existían 194,714 empresas informales (micro 94% y pequeñas empresas 6%), distribuidos principalmente en las provincias de Panamá y Colón.

**Gráfica 7. Distribución de las empresas informales en Panamá. Año 2010**



Fuente: Elaboración propia con datos de PASI.

Dichas empresas ocupaban alrededor de 430 mil trabajadores, es decir, en promedio 2.2 personas por empresa. Panamá presentaba 304 mil empleos (77%), Colón 37 mil (9%), Chiriquí 20 mil (5%), Veraguas 17 mil (4%), Coclé 17 mil (4%), Herrera y Los Santos 13 mil (3%), y Bocas del Toro, Darién y Comarcas ocuparon a 17 mil personas (4%). Un dato importante por resaltar es que el 60% de los trabajadores de la MYPE no cuentan con seguridad social.

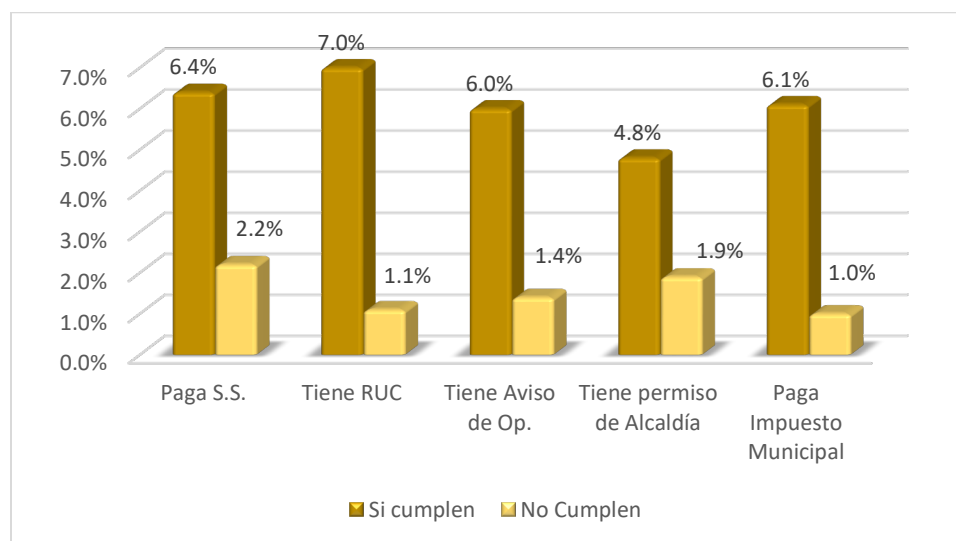
En cuanto al dimensionamiento de la informalidad, se consideraron 4 requisitos para el funcionamiento de la empresa, estos fueron: pago de Seguridad Social, Registro Único de contribuyente (RUC), Aviso de Operación y permiso de alcaldía. El estudio mostró que el porcentaje de MYPE que no cumple alguno de los requisitos varía entre el 60 al 79%. El requisito que se cumple con mayor frecuencia es el permiso de la alcaldía y el de menor cumplimiento es el pago de la seguridad social.

Además, los resultados reflejan que existe una relación directa entre la informalidad y el tamaño de empresa, donde la microempresa va desde que incumple con todos los requisitos (49%) hasta cumplir con todos (6%), mientras que en la pequeña el 35% cumple todos y el 19% los incumple todos.

Los resultados de la encuesta confirman que hay un área gris entre tener una empresa informal y formal ya que hay quienes incumplen todos los requisitos y quienes incumplen algunos.

Se encuentra también que la capacidad de generar empleo de las empresas formales es superior al de las informales. En efecto, tanto la proporción de las empresas que crecen como la tasa a la que lo hace es significativamente mayor en las empresas formales que en las informales. Se observa en la gráfica que en las empresas que cumplen con el requisito de Seguridad Social, el empleo crece en 6.4%, mientras las que no lo hacen solo crecen en 2.2%. Comportamiento similar, se evidencia en el resto de los requisitos, donde el empleo crece más en las empresas que cumplen con los requisitos formales que las que no lo cumplen.

**Gráfica 8. Tasa de crecimiento anual del empleo, según los requisitos que cumplen o no las empresas. Año 2010**



Fuente: Elaboración propia con datos de PASI.

## RECUADRO NO. 1

### Los *Startups* y la Informalidad

Montoya D. (2016) (1) sostiene que los startups son emprendimientos o la evolución de ellos, muy relacionado con el ámbito tecnológico, dado que es una empresa que suele hacer un uso intensivo del conocimiento científico y tecnológico o está relacionada directamente con el mundo de Internet y las TIC. Otra definición se basa en reconocerla como “una organización temporal en busca de un modelo de negocio rentable, repetible y escalable (Steve Blank y Bob Dorf 2013)” (Montoya D. 2016). Es una organización temporal porque aún debe “convalidar el tipo de problema o necesidad que resuelve para determinado tipo de cliente, qué es lo que tecnológicamente puede desarrollar y cuál es su viabilidad económica; es también un modelo escalable, porque puede lograr que los ingresos crezcan a un ritmo muy superior al que crece la suma de costos fijos y variables”.

Estas condiciones dejan entrever cierta fragilidad en la génesis de sus operaciones, donde acceder al financiamiento es uno de sus principales retos. Aunado a la figura jurídica que tomará (aspectos legales), cómo mercadear su producto o servicio, los costos que deberá asumir aun sin antes haber generado ingresos (impuestos, tasas, licencias, etc.), añadido a la falta de información sobre trámites y el tiempo que requieren para ello, complican aún más la formalización de estos emprendimientos; que son tan importantes pues tienen la capacidad de crecer rápidamente con un impacto inmediato en la generación de empleo e ingresos.

En entrevista al diario de economía y negocios, Gestión de Perú, el economista y presidente del Instituto del Futuro, Carlos Anderson(2), sostuvo que las *startups* “son la gran solución para el problema de la informalidad. Muchas empresas nacen y mueren en la informalidad. Lo que tenemos que hacer es que nazcan y crezcan en la formalidad. A las *startups* podemos hacerlas formales si llenamos un vacío que no hay en el Perú que es el capital de riesgo; casi siempre se muere una idea porque no tuvo recursos financieros”. Cuando se le consultó a ese experto sobre si es seguro financiar este tipo de proyectos él respondió: “Por ejemplo, en EEUU tienes una buena idea de negocio y entras a la página del Small Business Administration, descargas la hoja de cálculo y plasmas tu idea de negocio. Los que te aprueban no te conocen, solo ven el proyecto; luego tienes un diálogo y si la idea es muy buena te dirán aprobado; te mandarán a tu casa con una especie de diploma y con eso te vas a cualquier banco privado y te financian hasta el 80% del proyecto. Si fracasas el Estado se hace cargo del 80% de esa inversión de riesgo, nosotros debemos pensar algo por el estilo”.

El apoyar la formalización de los *startups* incentiva la inversión que utiliza innovación en nuevos bienes, servicios o procesos. La fórmula “conocimiento + experiencia empresarial” no solo creará empresas y empleo, sino que todo se hará con mayor productividad cruzando más allá de sus fronteras. En el artículo 50 start-ups destacados de América Latina: transformando la región, del Foro Económico Mundial (FEM), Marisol Argueta de Barillas, directora senior del FEM para América Latina sostuvo que “Los *startups* en América Latina y el Caribe están desplegando soluciones creativas para enfrentar retos no solo locales, pero también regionales y globales. Los innovadores seleccionados en nuestra primera lista son emprendedores con una visión para resolver problemas, con capacidad de expandirse y que requieren un ecosistema apropiado para desarrollarse...”. El mismo artículo, indica que se prevé que los *startups* jugarán un papel fundamental en la tarea de ayudar al sector privado de América Latina a ser más innovador.

(1) Montoya, D.M. (2016) Startup y Spinoff: definiciones, diferencias y potencialidades en el marco de la economía del comportamiento. Contexto 5, 141-152

(2) <https://gestion.pe/economia/start-ups-solucion-problema-informalidad-peru-230978>

## Razones por las que se da la informalidad

Las empresas formales pueden generar informalidad en sus asalariados, al omitir el pago de seguro social, y/o no legalizar la contratación; también como hemos visto en secciones anteriores, existen informales que están inmersos en empresas informales, la situación de todos ellos puede ser muy similar por lo que consideramos que algunos de los hallazgos del informe del PASI “La informalidad en Panamá: resultados del primer mapeo de la informalidad”, nos pueden dar luces sobre las razones que tienen para mantenerse en la informalidad. Las respuestas de los encuestados reflejaron que:

- Algunos declararon que no sabían si tenían o no que cumplir con los diferentes requisitos.
- Encuentran una alta dificultad en hacer trámites.
- La informalidad es más prevaleciente en zonas rurales que en las urbanas, con excepción del requisito de permiso de la alcaldía.
- Si los empresarios abren un negocio por necesidad y el empresario está esperando una oportunidad para emplearse, lo más probable es que no se formalice.
- Entre mayor el nivel de educación y capacitación del empresario y mayor la importancia del ingreso generado por el negocio, mayor es la probabilidad de que el empresario tome la decisión de formalizarse.
- Los resultados de la encuesta señalan que entre más positiva sea la percepción de los empresarios sobre el beneficio del pago de impuestos y el cumplimiento de trámites, mucho mayor la posibilidad que los empresarios se formalicen.
- Ante los costos laborales, los empresarios informales señalaron que prefieren permanecer en el sector informal.

De los hallazgos citados, se pueden inferir diferentes situaciones que afectan al momento de decidir ser o no formal, entre ellas:

### **Desconocimiento de los requisitos**

En los resultados de PASI se observó que una gran cantidad de los encuestados dijeron que no sabían si debían o no cumplir con los diversos trámites, lo que da señales de desconocimiento de los requisitos.

Actualmente el Estado ha puesto a disposición de los ciudadanos la página web Panamatramita (<http://www.panamatramita.gob.pa/>) con información sobre los requisitos de los distintos trámites que se llevan a cabo en todas las entidades del gobierno. Sin embargo, aún se evidencia que los ciudadanos no aprovechan la información de la página web y se encuentran sin orientación para acercarse a las instituciones gubernamentales.

Eso lo reveló el estudio que realizó el Centro Nacional de Competitividad (CNC), Proyecto Priorización y Simplificación de Trámites (2018) a solicitud de la Autoridad de Innovación



Gubernamental (AIG) en el marco del Programa Panamá en Línea, que aplicó una encuesta tanto a ciudadanos como a empresarios sobre los trámites que realizan con el Estado. De ese estudio<sup>4</sup> se desprende que, de los ciudadanos encuestados, más del 50% no conocen Panama Tramita y de los que tienen conocimiento de la página, alrededor del 25% la utiliza. En el caso de los empresarios, la mayoría (74%) lo conoce y más del 50% lo utiliza.

Existe información al acceso de un clic o hasta de una llamada al centro de atención ciudadana (3-1-1) pero a pesar de ello, no toda la población tiene acceso a la información o no están acostumbrados a usar el internet o teléfonos para consultas. Además, al añadir la discrecionalidad de los funcionarios y la diversidad de entidades que participan para completar el trámite, se puede distorsionar la información que se maneja, aun con la Ley N°83 del 9 de noviembre de 2012, que en su artículo 5 dice "... Todo trámite gubernamental en línea y sus requisitos deben constar en este Portal Oficial [PanamaTramita], en caso contrario, no se podrán exigir a los usuarios".

### **Dificultad para hacer trámites**

Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), El Fin del Trámite Eterno: Ciudadanos, Burocracia y Gobierno Digital , completar un solo trámite lleva en promedio 5.4 horas en la región latinoamericana, pero en algunos países tarda más de 11 horas. En Panamá, hay más de 3 mil trámites distintos, el 31% de estos requiere tres o más interacciones para su conclusión, alcanzando el 4to lugar entre 18 países de Latinoamérica, donde más pasos deben dar para concluir un trámite.

Panamá ha avanzado en la digitalización de sus trámites, contando en la plataforma Panamá en Línea, trámites como el Pago de Boletas de Tránsito, Solicitud del Récord Polícivo, Certificación de Crédito y Solicitud de Paz y Salvo del IFARHU, la inscripción en el Registro Nacional de Oferentes del Ministerio de Salud, entre otros. Además, se cuenta con más de 50 municipios con un sistema de GRP (Sistema de Administración Financiera), que les ayuda a mejorar su gestión contable y por ende la atención que le brindan al usuario. Estos avances debieran disminuir la dificultad de hacer trámites.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, queda mucho que hacer de acuerdo con el Doing Business, informe preparado por el Banco Mundial, que mide las regulaciones y políticas que facilitan o restringen el proceso de hacer negocios en 190 países. Panamá ocupó la posición 79 en el último informe 2018-2019, con posiciones rezagadas en indicadores tales como: pago de impuestos (174/190), cierre de empresas (113/190), y manejo de permiso de construcción (108/190). Mientras que perdieron puestos en la clasificación al compararlo con el año anterior: manejo de permisos de construcción (-20), obtención de electricidad (-12) y apertura de un negocio (-9). Los resultados del Doing Business reflejan que, a pesar de los avances en esta materia, aún existe dificultad para hacer los trámites tanto en tiempo como en costos.

---

<sup>4</sup> Presentación realizada por el CNC a la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, 27 de junio de 2018.

## Alcance de oportunidades

El Estudio Multidimensional de Panamá- Volumen 1, preparado por la OCDE confirma una importante diferencia entre las zonas rurales y urbanas del país, y en especial con las comarcas indígenas. Las personas que viven en las comarcas, según el estudio citado, tienen más probabilidades de vivir en la pobreza y de manifestar menores niveles de satisfacción sobre sus condiciones de vida. También muestran un mayor riesgo de tener un empleo informal. Como bien apunta el informe de la OCDE “Los malos resultados en términos de condiciones materiales y de vida también son evidentes en algunas provincias, normalmente en aquellas que son rurales, al margen de si presentan o no un alto porcentaje de habitantes indígenas”.

La informalidad laboral frena el avance de la calidad del empleo. De acuerdo con el estudio de la OCDE, el 40% de los trabajadores no agrícolas está en la informalidad, actividad que se consolida mayormente en áreas rurales. La informalidad “se asocia con grandes desigualdades socioeconómicas y territoriales”, donde el bajo nivel de escolaridad reduce la posibilidad de obtener empleos decentes o de emprender formalmente a lo que se suma a la poca aplicación de la legislación laboral, y de las “políticas activas de empleo”.

Las carencias que las zonas rurales tienen podrían causar un débil interés hacia la formalidad que aunado a la distancia entre los actores (trabajadores, empresa y entidad gubernamental) puede estar agravando la situación. Definitivamente existen trámites en línea para el fácil acceso del usuario, lo que acorta la distancia entre los interesados y el Estado, pero si hablamos de una comunidad con limitado servicio de electricidad y ausencia de internet, pocos podrán disfrutar de las ventajas que la tecnología ofrece.

## Motivación

De acuerdo con el estudio de PASI, “Si los empresarios tienen incorporada la empresa en su plan de vida, es decir, si piensan permanecer en la actividad en el largo plazo, es mucha mayor la probabilidad de formalizarse. Si por el contrario es un negocio que abre por necesidad y el empresario está esperando una oportunidad para emplearse, lo más probable es que no se formalice”. Aquí entra el juego la motivación del empresario.

Otro informe, nos brinda una bocanada esperanzadora. El Global Entrepreneurship Monitor, en su informe para Panamá (2018) señala que el 73% de los emprendedores TEA<sup>5</sup> encuestados, están impulsados por oportunidad. A este porcentaje se le añade el 14% que dijo haber emprendido parcialmente impulsados por oportunidad, es decir, el 87% de los encuestados. Resultados alentadores, pues como dice el Informe “Emprendimientos en América Latina” del Banco de Desarrollo de América Latina-CAF 2013, los emprendimientos con potencial para crecer son aquellos que se dan por oportunidad, donde éste tiene mayor impacto en las economías.

---

<sup>5</sup> Actividad Emprendedora Temprana (TEA) compuesta por empresarios en proceso de iniciar un negocio (nacientes) pero que aún no han pagado salarios en los últimos tres meses y los que ya están operando (nuevos) que han pagado salarios y cuentan con menos de 3 años y medio de edad.

Promover la formalización no es tarea fácil, pero si necesaria, donde la explicación de las bondades de emprender formalmente debe llegar a todos los rincones del país, con el fin de que quienes emprendan lo hagan como plan de vida y no solo por necesidad.

### **Educación y capacitación**

La educación también es determinante entre decidir ser o no informal. Según el Estudio Multidimensional de Panamá de la OCDE, volumen 1 (2018), las desigualdades en el mercado laboral comienzan en etapas tempranas, lo que subraya la necesidad de mejorar el acceso de todos los panameños a una educación y competencias profesionales de calidad; esto le permitiría aspirar y obtener empleos decentes.

En cuanto a la educación y capacitación de los empresarios, los resultados de la encuesta aplicada en el PASI muestran una relación directa entre nivel de educación y cumplimiento de los requisitos de formalidad. En el informe se señala que en los niveles más bajos de educación la proporción de propietarios que cumple todos los requisitos de formalidad es baja, mientras que la que incumple todos los requisitos es alta. Otro dato interesante, es que los empresarios que reciben capacitación relacionada con el negocio logran cumplir con los requisitos de formalidad. Vale la pena destacar, que los resultados de la encuesta indicaron que el aprendizaje mediante una capacitación especializada es más frecuente entre los empresarios formales que entre los informales.

### **Costos Vs beneficios**

La situación económica del país del último quinquenio se ha desacelerado, creciendo a menores tasas que las alcanzadas en periodos anteriores. Esta desaceleración se refleja en el desarrollo de distintas actividades económicas, impactando la operación de muchas empresas. Las empresas pueden caer en la informalidad al buscar reducir sus costos laborales e impositivos.

De acuerdo con la Fundación del Trabajo (FUNTRAB)<sup>6</sup> indica que la razón principal en que las empresas formales caen en la informalidad es el incumplimiento de la legislación laboral, específicamente en los relacionados al pago de la seguridad social, debido a que no pueden afrontar el pago porque “probablemente operan a escala reducida, tienen baja productividad y perciben limitados ingresos”. Esto comprendiendo la situación de muchas empresas pequeñas que no logran generar los ingresos necesarios para cubrir con sus operaciones. El informe también menciona que este comportamiento puede ser producto de la poca flexibilidad del mercado laboral, “citando como causa los principios y derechos fundamentales en el trabajo y normas como los salarios mínimos que inciden sobre los costos laborales”.

Otros costos afectan de igual forma la posibilidad de formalizarse: los servicios legales, la tasa única para sociedades anónimas que no distingue tamaño ni el nivel de la operación de la empresa, impuesto anual de licencia; impuestos municipales (que varían según la actividad), entre otras erogaciones que debe cubrir el empresario y, si sus operaciones están débiles, evitará afrontarlos.

---

<sup>6</sup> Nota Técnica N° 11 a la FUNTRAB, julio, 2018. ¿La informalidad laboral es el futuro del empleo en Panamá?

También es cierto que si no se mejora la productividad no se lograrán aumentar los ingresos y sin ello será imposible cubrir los costos de la formalización de los negocios y de los trabajadores.

Es por ello por lo que para formalizar los negocios requiere de mejorar aspectos relativos a los costos e incentivos (que se consideran con la creación de la figura jurídica Microempresa de Responsabilidad Limitada; Ley 132 de 31 de diciembre de 2013; promovida por el PASI pero pendiente de implementarse) y también el contar con un entorno de crecimiento económico favorable y de políticas públicas apropiadas, tal como se explica en el informe de FUNTRAB antes citado.

Además, existen beneficios al formalizarse, tal como lo señalan los resultados obtenidos en el informe del PASI, donde las empresas que optan por la formalidad posibilitan el aprovechamiento de valiosas ventajas y/u oportunidades tales como el acceso al crédito, mejora en las ventas<sup>7</sup>, mejora de sus ingresos, entre otros.

---

<sup>7</sup> Uno de los beneficios señalados por el informe del PASI (página 12) es que “el nivel de ventas varía significativamente de acuerdo al grado de formalidad de la empresa. Las empresas que no cumplen con los requisitos considerados presentan ventas más bajas que aquellas que cumplen con los requisitos”.

## Efectos de la informalidad en la economía

La informalidad representa un costo muy alto para la economía, la sociedad en general e incluso para el Estado, ya que su existencia reduce los recursos fiscales que podrían financiar inversiones productivas y programas sociales que mejoren el estado de bienestar y justicia social. Además, como individuo al ser informal se pierde el acceso a ciertos servicios y beneficios que contribuyen a mejorar su calidad de vida.

Mejoras en la productividad, la competencia justa, las cargas del sector formal, el pago de subsidios, son algunos de los efectos.

Otros aspectos que se deben tener en consideración son las nuevas tendencias del futuro del trabajo, como la 4ta Revolución Industrial y la Era Digital. En esta nueva era se han creado nuevas formas de trabajo por las facilidades de la tecnología: ya no se tiene que estar bajo el mismo techo de la empresa que te contrata. Además, muchas empresas están tercerizando el trabajo buscando mayor productividad a través de por ejemplo los *freelancers*, que trabajan contra la entrega de producto o productos específicos. Todo esto lleva o crea al mismo tiempo nuevas formas de informalidad y formalidad.

A continuación, destacamos los principales efectos de la informalidad en la economía.

### Coarta mejoras en la productividad

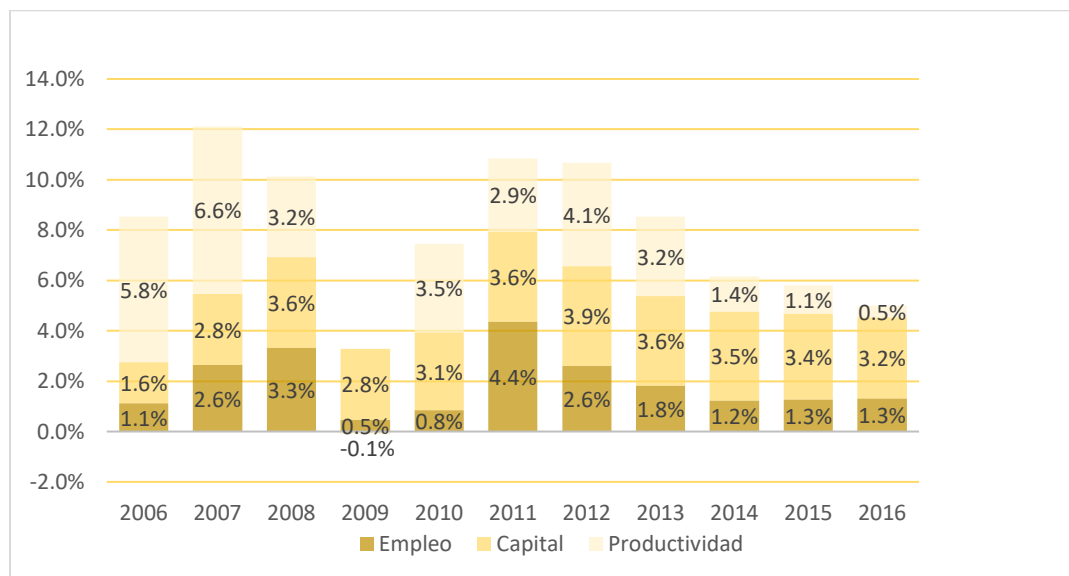
Se puede decir que la informalidad va acompañada de una baja productividad, ya que las operaciones que se dan carecen de financiamiento y de oportunidades (como incentivos) a los cuales si tienen acceso las empresas formales. En adición, su capacidad de inversión es baja, así como la innovación aplicada a productos, servicios y procesos.

Las empresas informales tienden a ser más pequeñas y menos productivas que las formales. Estas son, generalmente, ineficientes al no producir lo suficiente para poder afrontar los costos inherentes a la formalidad; ocupan a trabajadores con menos capacidades, que reciben bajos salarios y no son productivos, lo que a su vez le resta productividad a la empresa. Al no lograr mejorar su operación, la empresa sigue manteniéndose en la informalidad para “ahorrarse” el dinero que supondría formalizarse, pero sin lograr contratar personal idóneo ni mejorar su eficiencia. En fin, tienden a girar en un “circulo vicioso” donde no hay acumulación de capital.

La productividad es importante pues impacta el crecimiento económico. Esto se explica con un modelo de oferta agregada donde los factores productivos son capital y trabajo, que determinan el PIB de la economía. A estos se le añade un componente tecnológico que representa la productividad total de los factores, de allí se puede rescatar que las mayores posibilidades de alcanzar un crecimiento económico alto y sostenido se dan cuando se aprovecha el potenciamiento o la sinergia de los factores mediante la tecnología que se aplica para producir, lo cual se logra mediante procesos como el aprendizaje en el trabajo (capacitación constante), transferencias tecnológicas (adquisición, aplicación y aprovechamiento de nuevas herramientas o procesos tecnológicos o

simplemente una mejor utilización de los factores productivos disponibles<sup>8</sup>. La formalidad crea el ambiente propicio para lograr la sinergia de las condiciones antes descritas, las empresas pueden producir más y mejor con el apoyo de la capacitación del recurso humano y de la tecnología, permitiéndoles ser más productivo y aportar así a la economía del país.

**Gráfica 1. Contribución de los factores al crecimiento del PIB. Años 2006-2016**



Fuente: Elaboración del CNC en base a datos de la Contraloría General de la República

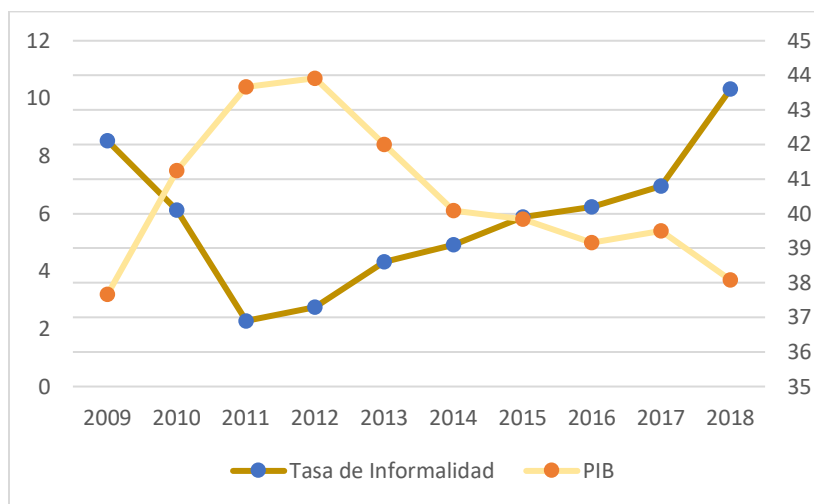
Como se puede observar en la gráfica anterior, el aporte del empleo en los últimos 4 años pasó de 1.8% a 1.3%, aportando poco al crecimiento económico del país. Hernández R. (2010) indica que “la característica de la fuerza de trabajo es que se incorpora al mercado de trabajo creando empleo y por tanto la tasa de crecimiento está determinada por la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo más la tasa de crecimiento de la productividad (Adolfo Acevedo Vogl)”. También señala que al incorporarse esta fuerza de trabajo al sector informal se reduce la productividad de toda la economía contrarrestando el aumento de productividad generado por el sector formal.

Así, desde el punto de vista macroeconómico, el sector informal dificulta el crecimiento económico y aumenta las disparidades de salarios. Una característica común e indiscutible de todas las actividades informales es la baja productividad, por el uso de tecnologías obsoletas y trabajo no calificado y por el tamaño reducido de las empresas. La informalidad afecta el desempeño de la economía, la productividad agregada, e incide en la competitividad del país.

Al analizar la relación del crecimiento económico y la tasa de informalidad vemos en la Gráfica 10, que al disminuir la tasa de informalidad el crecimiento aumenta. A partir del 2011 donde comenzó a aumentar de la tasa de informalidad se comenzó a desacelerar la economía.

<sup>8</sup> Informe Especial: Relación entre inflación, canasta básica, salarios y productividad en Panamá. 2016. Centro Nacional de Competitividad.

**Gráfica 2. Relación crecimiento económico y tasa de informalidad. Años 2009-2018**



Fuente: elaboración propia con datos del INEC.

Si lo vemos de forma inversa, a mayor crecimiento de la economía, la tasa de informalidad disminuye. A partir del año 2012 que se empieza a desacelerar el crecimiento económico no solo se incrementa la tasa de desocupación, sino que se incrementa la informalidad y esto desde el punto de vista de políticas públicas, hay que tenerlas presente para tomar los correctivos oportunamente para mitigar los efectos de cada una de las variables.

### **Produce competencia desleal**

La informalidad también produce una competencia desleal, pues los informales pueden ofertar menores precios en comparación con los formales, ya que sus costos (especialmente en materia fiscal y laboral) son inferiores.

Galindo, Mariana y Viridiana Ríos (2015) citan un ejemplo, donde McKinsey Global Institute (MGI) encontró que “en Rusia los vendedores informales minoristas de productos alimenticios tienen una ventaja de 13% en el precio con respecto a los supermercados y que si estos vendedores informales estuvieran obligados a cumplir con sus obligaciones legales tendrían una desventaja del 5% en el precio con respecto a los supermercados (Farrell, 2004)”.

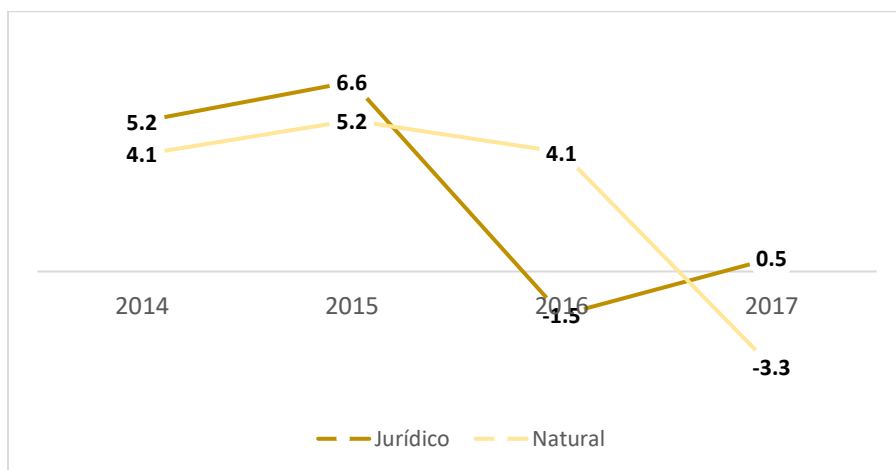
### **Genera mayor carga tributaria al sector formal**

Los que están inmersos en el sector informal no tributan ni generan ingresos al Estado (a través de aportes a la CSS, por ejemplo), pero se benefician de las infraestructuras (escuelas, hospitales, carreteras, etc.) que el Estado provee, pero sin aportar en nada para ello. Además, en el caso de los trabajadores informales, al no encontrarse registros de su trabajo, pudieran lograr acceder a subsidios que no le corresponden, aumentando el gasto público y por ende la carga del sector formal.

En las declaraciones de renta de las personas naturales y jurídicas ante la Dirección General de Ingresos (DGI), se observa una contracción en el crecimiento de los declarantes naturales (renta natural y planilla) pasando de 5.2% en el 2015 a -3.3% en el 2017. Por su parte, los declarantes

jurídicos mostraron un crecimiento de 6.6% en el 2015, cayendo a -1.5% en el 2016 y recuperándose levemente para el 2017 alcanzando un incremento de 0.4%. Un menor crecimiento en la cantidad de declarantes podría estar afectado por un aumento en las tasas de informalidad, en el que muchas personas dejan de declarar sus ingresos por estar en dicha condición.

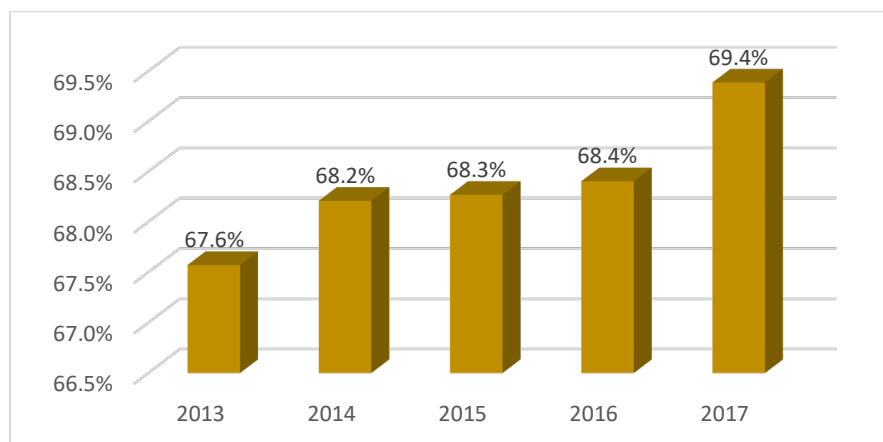
**Gráfica 3. Variación porcentual de declarantes de Renta. Años 2014-2017**



Fuente: elaboración propia con datos de la DGI.

Otro elemento que nos confirma el efecto de la informalidad es la cantidad de cotizantes activos en la Caja de Seguro Social (CSS), que, al relacionarlo con los ocupados en el país, aunque refleja escasos incrementos, más del 30% de los ocupados no cotizan en dicha institución.

**Gráfica 4. Porcentaje de la población ocupada que cotiza en la CSS. Años 2013-2017**



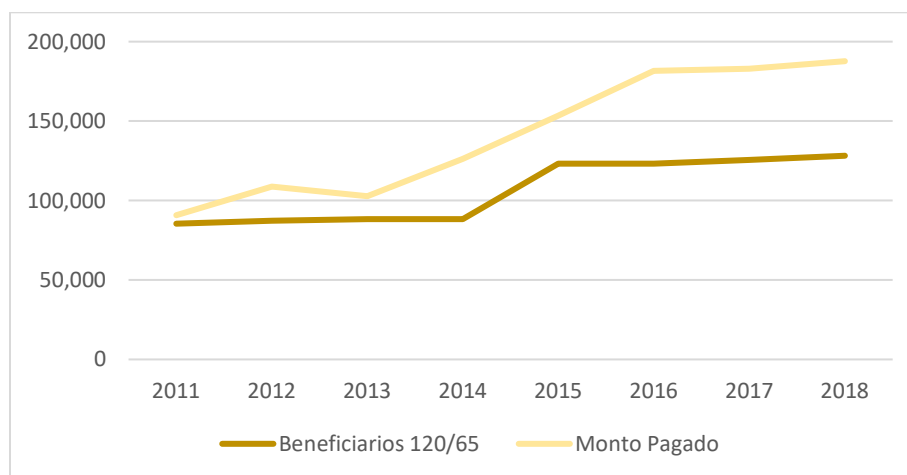
Fuente: elaboración propia con datos del INEC.

También existe un impacto directo en el fisco porque el Estado brinda subsidios tales como el Programa 120 a los 65. Este Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores (hombres y mujeres) consiste en la entrega de 120.00 balboas mensuales a las personas adultas mayores de 65 años o más sin jubilación ni pensión, en condiciones de riesgo social, vulnerabilidad,



marginación o pobreza; es decir, se otorga a personas que no cotizaron en la CSS y no tienen cobertura de seguridad social. Los montos y la cantidad de beneficiarios han ido en aumento desde la implementación de este programa alcanzando al 2018 más de 128 mil personas y 187.7 millones de balboas.

**Gráfica 5. Monto pagado y beneficiarios del Programa 120/65. Años 2011-2018**



Fuente: elaboración propia con datos del MIDES y Cuenta del Tesoro-MEF.

Niveles elevados de informalidad disminuyen la capacidad del Estado de proveer bienes y servicios públicos, y de realizar inversiones productivas debido a que reducen directamente la recaudación; en adición, compensaciones a través de subsidios sin término afectan las arcas del Estado y pudieran estimular el uso de este recurso por quienes deberían aspirar a mejoras sostenibles en su calidad de vida.

### Limita la disminución de las tasas de pobreza

El informe sobre la Informalidad y Políticas Públicas de América Latina <sup>9</sup> analiza algunos países de la región donde Brasil, Chile y Guatemala dan cuenta de este fenómeno. En particular en Guatemala, la tasa de pobreza entre los trabajadores informales es del 54% versus 21% en los trabajadores formales.

El Estudio multidimensional de Panamá Volumen 1. Evaluación inicial, elaborado por la OCDE (2018) sostiene que “La informalidad se asocia con grandes desigualdades socioeconómicas y territoriales. Los jóvenes con poca formación, especialmente aquellos provenientes de las comarcas, son quienes la sufren más mientras que la educación superior reduce la probabilidad de engrosar las filas de los trabajadores informales”.

Los resultados de Panamá no son los esperados en términos de vulnerabilidad ya que en el marco de bienestar de la OCDE se refiere a la exposición a riesgos tales como la inseguridad alimentaria o la inseguridad de ingresos, la pérdida de empleo, la enfermedad o la violencia física. En 2013 la tasa

<sup>9</sup> [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=47659316-9738-857d-0128-93594bc50c6d&groupId=270499](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=47659316-9738-857d-0128-93594bc50c6d&groupId=270499)

de asesinatos por cada 100,000 habitantes fue del 17.4 – muy por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (23.2 por cada 100,000 habitantes) pero todavía mucho más elevada de lo que cabría esperar en función del PIB per cápita de Panamá. Esta tasa también es considerablemente superior a la media mundial de 5.3 por cada 100,000 habitantes (ONUDD, 2017). Al mismo tiempo, el nivel de percepción de seguridad de la población es relativamente bajo: en 2015 solo la mitad de los panameños encuestados declararon sentirse seguros caminando por la noche solos hasta casa, un valor bastante inferior al esperado. Aunque menos significativo que la violencia, la inseguridad económica también es otro aspecto destacado. Alrededor de una tercera parte de los panameños no disfrutaban de la cobertura de ninguna protección social, una proporción menor de la que cabría esperar en países con un PIB per cápita similar al de Panamá.

### Restringe posibilidad de aumentar ingresos de los trabajadores

De acuerdo con el estudio sobre la Informalidad y Políticas Públicas de América Latina antes referido, los ingresos promedio son más bajos para aquellos trabajadores que se ocupan como informales, que aquellos que lo hacen en la formalidad. El caso de Guatemala se puede apreciar en la Tabla 1.

**Tabla 1. Ingresos promedio mensuales en Guatemala. Año 2006**

Categoría de pobreza	Pobre extremo		Pobre no extremo		No pobre	
Tipo de trabajador	Ingresos medios	Diferencia	Ingresos medios	Diferencia	Ingresos medios	Diferencia
<b>Según definición de OIT</b>						
Formales	171.57	89.00	219.48	97.17	426.32	98.14
Informales	82.57		122.31		328.18	
<b>Según definición de productividad</b>						
Formales	132.46	57.43	193.96	79.08	436.58	127.73
Informales	75.03		114.89		308.85	

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENCOVI 2006.*  
*Nota: [1] Valor equivalente en US\$ al TCR de Q.7.59 al 31/12/2006 según resolución JM-126-2006. BANGUAT.*

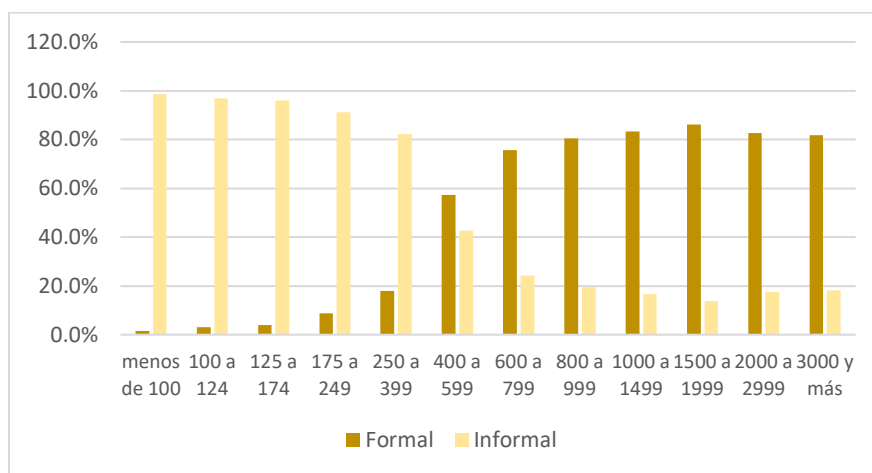
Esta situación también la documenta el Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO) “ser un trabajador formal en México, en promedio, significa tener ingresos 63 por ciento superiores a los de un trabajador informal, sin contar las prestaciones que ofrecen los contratos formales”<sup>10</sup>.

En Panamá los informales (refiriéndose al empleo informal) tienen mayor participación de los ingresos que van de menos de B/.100.00 hasta B/.399.00. Desde el rango de B/.400.00 en adelante, empieza a disminuir el porcentaje de informales, mientras que los formales aumentan, dejando en evidencia que estos últimos perciben mejores ingresos que los que se encuentran en la informalidad.

<sup>10</sup> <https://www.quadratin.com.mx/principal/80-la-diferencia-salarios-empleados-formales-e-informales/>

En las empresas informales, tal como lo indica el Informe de PASI, “más de la mitad de los micronegocios del sector informal tienen ventas brutas por un monto inferior a un salario mínimo mensual<sup>11</sup>”.

**Gráfica 6. Participación del empleo informal y formal por rango de ingreso. Año 2018**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

La situación antes descrita, afecta la calidad de vida de la población informal que no logra captar los ingresos que le permitan acceder a mejores servicios básicos, a una buena alimentación, entre otros elementos que dejan de percibir, perdiendo a su vez el beneficio que los formales tienen en relación con la protección de la seguridad social (salud, riesgos, pensiones y jubilación), así como de otras prestaciones laborales. En este sentido, se pudiera decir que el camino a mejorar los ingresos depende de aumentar los niveles de productividad y formalización.

<sup>11</sup> La informalidad en Panamá, resultados del primer mapeo de la informalidad en el país.

## Conclusiones

- El empleo informal se ha incrementado en 46.7% en los últimos 7 años.
- Los informales se concentran en niveles educativos bajos. Es necesario mejorar los niveles de educación y capacitación a lo largo del país, con especial énfasis en las áreas indígenas.
- Se requieren mayores esfuerzos en la difusión de información relativa a la formalización y sus ventajas, especialmente a nivel de microempresas informales. Una ampliación de la cobertura de internet y capacitaciones en su uso abonaría al aprovechamiento de las herramientas digitales que existen para ese fin.
- Las zonas rurales presentan retos especiales donde el entorno, la distancia y el grado de escolaridad, en muchos casos, no permiten que se dé la formalización ni de empleo ni de empresas.
- Los resultados de los informes Doing Business (del Banco Mundial) y El Fin del Trámite Eterno: Ciudadanos, Burocracia y Gobierno Digital (del BID) muestran oportunidades específicas para mejorar los trámites y facilitar el acceso y proceso de estos.
- La informalidad impacta en la productividad, lo que a su vez afecta los ingresos, tanto de los individuos como de las empresas.
- La Ley N°132 de 31 de diciembre de 2013, “Que crea la Microempresa de Responsabilidad Limitada y se establece incentivos para la inclusión del sector informal en la economía formalizada” es una alternativa, pendiente de modificarse en algunos aspectos y de implementarse, para facilitar la transición de las empresas informales y nuevos emprendimientos.
- La informalidad, en el corto plazo, hace que el Estado deje de percibir recursos que se podrían utilizar para inversiones productivas y sociales para mejorar el bienestar y justicia social.
- La informalidad, en el largo plazo, incrementará la carga del Estado por subsidios (caso del Programa 120 a los 65) al carecer un grupo importante de ciudadanos con una jubilación.
- Se deben tomar acciones de políticas públicas, que faciliten a las personas y empresas que se encuentren en esta condición a formalizarse.
- En la Era Digital y 4ta Revolución Industrial que estamos viviendo, se están creando nuevas formas de trabajo, por ende, nuevos de formas de informalidad y de formalidad.
- Los cambios en la sociedad, el empleo y tecnología requieren una respuesta desde el punto de vista de políticas públicas, hacia los diversos tipos de negocios (incluyendo los de características especiales como los *startups*) y las normas laborales aplicables.

## Bibliografía

- Argueta de Barillas, M. (febrero 2018). 50 start-ups destacados de América Latina transformando la región. Foro Económico Mundial (FEM). Recuperado de:  
<https://es.weforum.org/agenda/2018/02/50-start-ups-destacados-de-america-latina-transformando-la-region/>
- Relación entre inflación, canasta básica, salarios y productividad en Panamá. (2016). Centro Nacional de Competitividad. Recuperado de:  
<http://www.cncpanama.org/cnc/index.php/informes/category/163-informes-especiales?download=1993:evolucion-de-la-canasta-basica-salarios-y-productividad-2016>
- Doing Business. Sitio web: <http://espanol.doingbusiness.org/es/data>
- Estudio Multidimensional de Panamá Volumen 1: Evaluación inicial. Preparado por la OCDE. Recuperado de:  
[https://www.oecd.org/development/mdcr/countries/panama/Cap1\\_MDCPanama\\_Mensajes%20principales\\_SP-web.pdf](https://www.oecd.org/development/mdcr/countries/panama/Cap1_MDCPanama_Mensajes%20principales_SP-web.pdf)
- Estudio multidimensional de Panamá Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones. Recuperado de: <http://www.cecomro.com/wp-content/uploads/2018/07/Mensajes-principales-MDCR-Panama%CC%81-Fase-2-Version-Baja-TResolucion-2.pdf>
- Fontes, A., Huard, A., Hernández, C.O., Vargas, C.P., González, C., Rodríguez-Oreggia, E.,... Páez, T. (2010). Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina. Fundación Konrad Adenauer- SOPLA. Recuperado de: <https://www.kas.de/einzeltitel/-/content/sector-informal-y-politicas-publicas-en-america-latina1>
- Fundación Ciudad del Saber y el Instituto de Estudios Superiores de Administración- IESA (2018). Resultados del Global Entrepreneurship Monitor (GEM) Panamá 2018. Recuperado de: <http://bit.ly/GEMPanama2018>
- Galindo, Mariana y Viridiana Ríos (2015) “Informalidad” en Serie de Estudios Económicos, Vol. 1, agosto 2015. México DF: México ¿Cómo Vamos? Recuperado de:  
[http://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/201508\\_mexicoinformality.pdf?m=1453513195](http://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/201508_mexicoinformality.pdf?m=1453513195)
- Hernández Cañas, R. (2010).
- Informalidad Y Crecimiento Económico: El caso de Centroamérica. Recuperado de:  
[http://enlaceacademico.ucr.ac.cr/sites/default/files/publicaciones/Informalidad\\_y\\_Crecimiento\\_Economico\\_El\\_caso\\_de\\_Centroamerica..pdf](http://enlaceacademico.ucr.ac.cr/sites/default/files/publicaciones/Informalidad_y_Crecimiento_Economico_El_caso_de_Centroamerica..pdf)
- Montoya, D.M. (2016) Startup y Spinoff: definiciones, diferencias y potencialidades en el marco de la economía del comportamiento. Recuperado de:  
<http://revistas.ugca.edu.co/index.php/contexto/article/download/657/961>

Nota Técnica N° 11 a la FUNTRAB, julio, 2018. ¿La informalidad laboral es el futuro del empleo en Panamá?

La Informalidad en Panamá: resultados del primer mapeo de la informalidad en el país. Programa de Inclusión Económica del Sector Informal en Panamá. 2011. Recuperado de:  
<http://www.cncpanama.org/cnc/index.php/pasi>

Ley N°83 del 9 de noviembre de 2012 “Que regula el uso de medios electrónicos para los trámites gubernamentales y modifica la Ley 65 de 2009, que crea la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental”. Recuperado de:  
[http://www.innovacion.gob.pa/descargas/Ley\\_83\\_del\\_9\\_de\\_noviembre\\_2012.pdf](http://www.innovacion.gob.pa/descargas/Ley_83_del_9_de_noviembre_2012.pdf)

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. Estadísticas del Trabajo-Encuesta Continua de Hogares: Situación de la Población Ocupada: 2004-2018.

Quadratin (enero 2017). De 80%, la diferencia entre salarios de empleados formales e informales. Recuperado de: <https://www.quadratin.com.mx/principal/80-la-diferencia-salarios-empleados-formales-e-informales/>

Ríos, M. (abril 2018). Las start ups como solución al problema de la informalidad en el Perú. Gestion.pe. Recuperado de: <https://gestion.pe/economia/start-ups-solucion-problema-informalidad-peru-230978>

Rodríguez, M. (12 de julio 2018). Panamá entre los países con mayor informalidad laboral. Recuperado de: <http://laestrella.com.pa/economia/panama-entre-paises-mayor-informalidad-laboral/24072675>

Roseth B., Reyes A., Santiso C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2016. El Fin del Trámite Eterno: Ciudadanos, Burocracia y Gobierno Digital. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/en/wait-no-more-citizens-red-tape-and-digital-government>