



INTRODUCCION ¹

El derrumbe económico de 2020 ha tenido un alto costo social, que se refleja en el mundo del trabajo, en un salto abrupto del desempleo y la informalidad, una caída en las horas trabajadas e ingresos y en un creciente desaliento y retiro de miles de personas de la fuerza de trabajo.

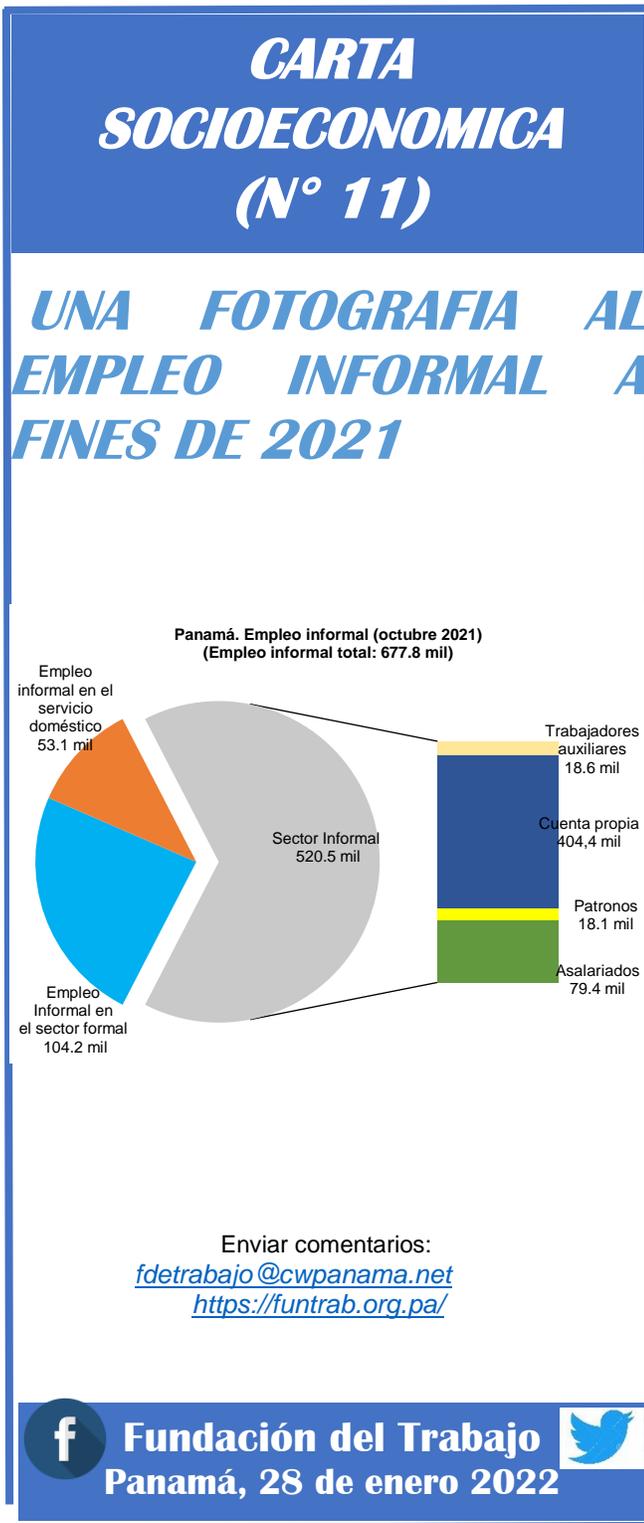
El alto peso de la informalidad laboral se registra, tanto en el llamado sector informal, como en el segmento de empresas formales y en el servicio doméstico, afectando a cerca de la mitad del empleo no agrícola del país (47.6%). Si se sumara el sector agrícola, el empleo informal ascendería al 54% de la ocupación total del país en octubre de 2021. La gran mayoría de ese empleo informal (7 de cada 10) son trabajadores por cuenta propia.

La informalidad laboral tiene un alto costo social y económico para el país. Además de la inestabilidad y precariedad en las condiciones de trabajo e ingresos, se trata de una proporción alta de trabajadores que no tienen perspectivas de recibir una pensión en el futuro. Y la falta de cotización a la seguridad social es una de las razones principales de la insostenibilidad financiera de la institución.

También tiene un alto costo económico, porque el grueso del sector informal no paga tributos o impuestos, restando capacidad de acción al Estado. Además, el abultado sector informal supone un déficit de productividad para el conjunto de la economía, con pérdidas en el producto potencial y en la capacidad de remunerar a los trabajadores y emprendedores. Así mismo, la informalidad o irregularidad de miles de contratos en el sector privado, supone una situación de inestabilidad, que excluye a los trabajadores afectados del crédito bancario y otras oportunidades.

El abultamiento de la economía informal es un gran desafío para el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible de Panamá. Si bien hay prácticas y tendencias en el mercado para fomentar el empleo informal, los actores sociales y el gobierno se deben comprometer en un gran pacto por la productividad, la formalización del empleo y el trabajo decente, bajo los principios compartidos de la responsabilidad social.

El futuro del trabajo no tiene que ser inevitablemente el empleo informal. Empresarios y trabajadores pueden construir unas relaciones de trabajo modernas fundadas en el respeto mutuo y compartiendo equitativamente los beneficios de la producción y productividad. El Estado, por su parte, tiene la responsabilidad de adoptar políticas encaminadas al crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, al pleno empleo productivo y el trabajo decente como lo establece el octavo ODS de la agenda 2030 de las Naciones Unidas. La visión estratégica de la FUNTRAB recoge ese propósito: avanzar hacia un **“panamá con relaciones laborales armónicas y productividad y competitividad compartidas.** .



¹ Co Presidentes: Lic. Araceli De Gracia (Sector sindical) y José Javier Rivera (Sector empresarial). Responsable principal de la publicación: Miguel Del Cid, Asesor, FUNTRAB

EMPLEO INFORMAL: UNA CONSTRUCCION ANALITICA COMPLEJA

El empleo informal es una construcción analítica compleja, que esconde diversos fenómenos económicos, sociales y laborales. La medición oficial de la informalidad laboral en Panamá se aplica al empleo fuera del sector agrícola.

En su definición se incluye condiciones que se relacionan con el nivel de cumplimiento de normativas legales, y con las características de la unidad productiva.

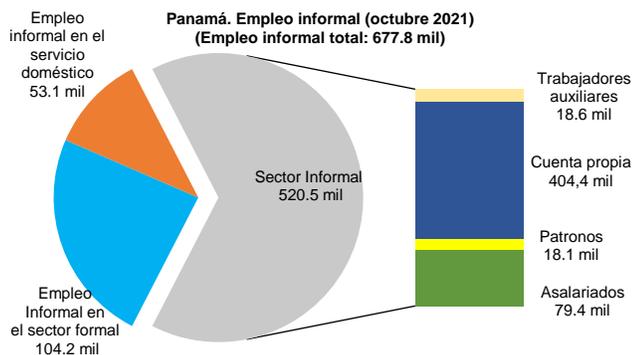
Los criterios para la medición del empleo informal han variado en el marco de las conferencias internacionales de estadísticos del trabajo (CIET) de la OIT, donde los países toman consensos al respecto. Desde la resolución sobre las estadísticas del sector informal (1993)² hasta la adopción de la noción de empleo informal en la 17ª CIET de 2002,³ el concepto de la informalidad cambió significativamente.

En esta 17ª CIET se reconoce que existe informalidad no sólo en el sector informal de la economía, sino también en el sector de empresas formales y en el servicio doméstico. Con esta definición renovada se incorporan criterios jurídicos relacionados con la protección laboral y social de los trabajadores para definir la informalidad. La suma de esos componentes se le suele llamar **economía informal**.

QUIENES SON LOS TRABAJADORES CON EMPLEO INFORMAL EN PANAMA?

De acuerdo con la Encuesta de Mercado Laboral del INEC (octubre de 2021) el componente mayor de la informalidad está en el sector informal (520.5 mil trabajadores) que representan el 77% del total del empleo informal del país. A su vez, el mayor componente del sector informal son los trabajadores por cuenta propia (404.4 mil) que representan el 77.7% de dicho sector. Los demás datos sólo confirman la gran heterogeneidad o diversidad del empleo informal y de sus posibles factores determinantes.

Gráfico 1



Fuente, INEC, Encuesta de Mercado Laboral, octubre 2021

Los criterios operativos para medir el empleo informal en Panamá siguen las definiciones de la 17ª CIET de la OIT y considera que están en situación de empleo informal los trabajadores que cumplen las siguientes características.

Esquema 1

Criterios operativos para medir el empleo informal en Panamá

En el sector informal	<ul style="list-style-type: none"> Patronos en empresas de menos de 5 ocupados, excluyendo profesionales y técnicos Asalariados privados en empresas con menos de 5 ocupados que no cotizan a la seguridad social Trabajadores por cuenta propia excluyendo profesionales y técnicos Trabajadores familiares
En el servicio doméstico	Trabajadores sin acceso a la seguridad social
En el sector formal	Trabajadores sin acceso a la seguridad social o sin contrato de trabajo

Fuente: INEC, <https://inec.gob.pa/publicaciones/>

Estos criterios sugieren que las condiciones que subyacen detrás de la informalidad laboral suponen un nivel de precariedad laboral y económica para gran parte de los trabajadores, por algún déficit en la protección laboral o social; sin embargo, hay algunas cosas que se deben puntualizar. **La primera es que las causas de la precariedad laboral y económica difieren entre las categorías de trabajadores descritas. Y la segunda es que hay trabajadores con empleo informal que pueden estar en mejores condiciones laborales que otros con empleo formal en el sector de empresas formales.**

En el sector informal hay una heterogeneidad de situaciones en el desempeño de la actividad económica ejercida por trabajadores independientes y por los patronos informales y sus asalariados. En realidad, el propio sector informal también es una construcción analítica que simplifica la realidad de este núcleo de negocios.

Para efectos de la construcción de políticas adecuadas, la pregunta pertinente no es, por ejemplo, **por qué el empleo informal aumenta en una coyuntura o durante un ciclo económico**. Una pregunta de este tipo nos podría llevar automáticamente a atribuir ese comportamiento, **en general**, a la política económica, tributaria, salarial, laboral o social, lo cual no aportaría a soluciones de medidas pertinentes para una categoría que sintetiza múltiples fenómenos. Habría que responder a preguntas más específicas, como por ejemplo:

- Por qué los trabajadores independientes en su mayoría no logran ingresos suficientes para incorporarse a la seguridad social?
- Por qué muchas microempresas no pueden ampliar su escala de producción y productividad de manera suficiente para mejorar ingresos de sus emprendedores?
- Por qué muchos patronos en los hogares no pagan seguridad social a sus trabajadores domésticos?

² Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de la OIT (1993).

³ Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (noviembre – diciembre de 2003).

- Por qué muchas empresas formales incumplen la cotización a la seguridad social de sus empleados?
- Por qué el modelo de crecimiento es incapaz de generar empleo formal para toda la fuerza de trabajo?

A continuación se intenta dar respuesta a algunas de estas preguntas. La informalidad y precariedad laboral y económica entre los **trabajadores por cuenta propia** tiene su explicación principal en **que gran parte de ellos están en actividades de subsistencia**, de muy baja productividad e ingresos. Y en su mayoría no cotizan a la seguridad social porque su prioridad es la alimentación y satisfacer otras necesidades básicas de educación, transporte, etc. Además, el régimen de la seguridad social no brinda estímulos suficientes en la cobertura y calidad de los servicios médicos y de provisión de medicamentos, que los trabajadores informales pueden obtener casi sin costo en la salud pública. Sacrificar ingresos presentes por una pensión futura no parece una opción preferible para estos trabajadores (sobre todo si tienen que cotizar doble a la CSS, como trabajadores y como patronos).

La informalidad entre asalariados y patronos de microempresas obedece en muchos casos a limitantes en la capacidad de cotizar a la Caja de Seguro Social. Esto debido principalmente a la baja escala de producción, baja productividad e ingresos de esas unidades económicas.

Por su parte, la informalidad entre los trabajadores del servicio doméstico se debe en parte a la incapacidad de pago de parte de los hogares que contratan servicio doméstico, muchos de los cuales perciben ingresos limitados que se han estancado en el tiempo. También persisten valores culturales entre muchos hogares donde se percibe que los trabajadores domésticos no tienen idénticos derechos que el resto de los asalariados.

En el sector formal de empresas, la informalidad y precariedad laboral obedece tanto a prácticas deliberadas por contratos atípicos o para evadir el pago de la seguridad social; y también a limitaciones en la capacidad de pago, entre las franjas de la pequeña empresa formal. De hecho, las estadísticas muestran que entre las pequeñas empresas de 5 a 10 ocupados el déficit de cotización es de 53%.

En el sector de empresas formales la precariedad laboral plantea serios problemas para los trabajadores, no sólo por dejar de cotizar para el fondo de pensiones o para las coberturas de salud, sino también porque los trabajadores con contratos irregulares o sin contrato no son sujeto de crédito bancario, **al no contar con la principal garantía exigida por la banca: un empleo estable y con todos los derechos**. Esto representa un gran problema especialmente entre los jóvenes, a quienes se les dificulta acceder a una vivienda propia o a disponer de los beneficios que supone un empleo formal. En el contexto de crisis que vive Panamá, persiste la paradoja de que la banca tiene exceso de liquidez y la demanda de crédito está estancada, entre otras cosas, porque el propio mercado tiende a maximizar el empleo informal como mecanismo de ajuste a la contracción económica.

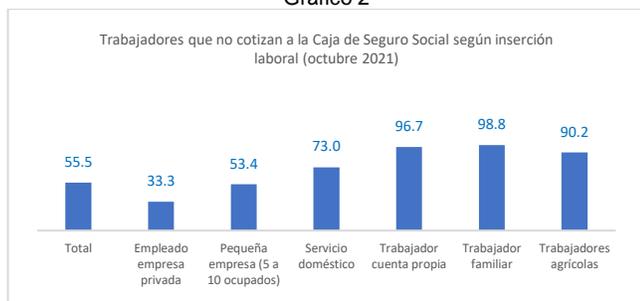
El déficit de ingresos no es un criterio específico para la definición de la informalidad en ninguno de sus componentes. Por tanto, una fracción de los trabajadores del sector informal pueden percibir ingresos mayores que muchos de los asalariados del sector formal, particularmente los trabajadores independientes en ocupaciones técnicas no profesionales (por ejemplo, electricistas, plomeros, soldadores, etc.), aunque enfrentan déficits en otras condiciones como la protección social y la estabilidad laboral y de ingresos. **Esto sugiere que no todos los trabajadores con empleo informal enfrentan una situación de precariedad laboral absoluta**. Sin embargo, esta ventaja relativa de ingresos en el sector informal será válida solamente para una proporción minoritaria de los trabajadores independientes en ciertas ocupaciones y/o mercados no saturados. Esta es una presunción que habría que corroborar, pero no se dispone de una data sobre ingresos de los trabajadores por cuenta propia.

Tampoco es un criterio de identificación de la informalidad laboral la naturaleza irregular de muchos contratos en el sector privado. Existen prácticas en algunas actividades de contratar consecutivamente **por tiempo definido** a trabajadores regulares o de planta de la empresa, con lo cual se busca evitar la estabilidad de los trabajadores en el empleo y ahorrar costos laborales. Es una práctica pernicioso para la seguridad laboral de los trabajadores, que representa una forma de precariedad laboral, aunque no se cuenta como empleo informal. El **contrato de servicios** a trabajadores profesionales en sustitución del contrato típico de trabajo es otra manifestación de precariedad laboral.

Si se quiere extender la noción de informalidad al conjunto de la economía, incluyendo el sector agrícola, las dimensiones de la precariedad es mucho más amplia. Aplicando el criterio de cotización a la seguridad social para identificar informalidad, se tiene que en 2021 el 90.2% de los 273 mil trabajadores agrícolas no cotizan a la seguridad social (<https://funtrab.org.pa/>). Si estos trabajadores se suman al empleo informal no agrícola la informalidad para el conjunto de la economía asciende a 54.5% de la población ocupada en octubre de 2021.

La informalidad y precariedad laboral es uno de los factores determinantes en la crisis financiera y estructural de la Caja de Seguro Social. Y aunque se resuelvan todos los problemas administrativos, de falta de transparencia y de uso de la institución como fuente de empleo para el clientelismo político, **se impone una modernización creciente del mercado laboral y eliminar las causas de la informalidad laboral** en sus diversos componentes para viabilizar una solución futura a los problemas actuariales. Ningún régimen de seguridad social que aspire a ser universal y solidario puede subsistir si más de la mitad de la fuerza de trabajo no cotiza a la institución y si no ajusta de manera realista los parámetros asociados a los ingresos y beneficios en el tiempo.

Gráfico 2



Fuente: FUNTRAB, con base en la EML del INEC

El déficit de cotización es mucho mayor para ciertas categorías ocupacionales por las razones citadas. Fortalecer los mecanismos de inspección y control será un factor fundamental; sin embargo, también se requiere de medidas de estímulo y de políticas para elevar la productividad e ingresos de la fuerza laboral y unidades económicas más rezagadas de la economía informal y de las PYMES.

TENDENCIAS DE LA INFORMALIDAD EN PANAMA

Hay diversos enfoques o teorías sobre los determinantes de la informalidad, que a su vez conllevan a diferentes opciones y énfasis de políticas.

El enfoque más tradicional (que han seguido las instituciones financieras internacionales) es que la informalidad es producto del exceso de intervención del Estado en los mercados, ya sea con normas laborales que introducen rigideces en la libre oferta y demanda y elevan costos laborales (los sindicatos, la negociación colectiva, el salario mínimo, etc.); o con excesivas medidas administrativas o de tributos que penalizan e impiden la formalización de las empresas. La respuesta de políticas de este enfoque es la desregulación de los mercados (incluyendo el de trabajo), mantener rezagados los salarios reales y la simplificación de tramitología para facilitar el desarrollo empresarial.

Un enfoque alternativo tiene la OIT y otros organismos de las Naciones Unidas que ubican la informalidad como consecuencia del modelo de crecimiento que es incapaz de generar empleo formal para una creciente oferta de fuerza de trabajo. Esto es, interpreta la informalidad como un problema estructural del modelo de crecimiento de largo plazo, que concentra impactos en ciertas actividades y excluye de sus beneficios a otras que suelen ser intensivas en el uso de mano de obra. Este enfoque también admite la persistencia de trabas administrativas e institucionales para la formalización de las empresas.

Al margen de los enfoques, lo que se admite ampliamente es que **el empleo es una función derivada de la demanda agregada de la economía y del ritmo y dirección del crecimiento económico**. En esa función de demanda agregada [$PIB = C+I+G+(X-M)$], junto a la inversión (**I**) y los gastos del gobierno (**G**), **el consumo (C) es un componente importante**, cuyo determinante principal son los salarios. Por tanto, el argumento microeconómico de que las mejoras salariales riñen con la generación de empleo no es tan válido para el conjunto de la economía.

Con base en esta relación, tanto el empleo formal como el informal está asociado al nivel de actividad económica y esto se puede constatar en Panamá al revisar el comportamiento de estas variables en el tiempo.

Gráfico 3



Fuente: Encuesta de Mercado Laboral del INEC (agosto de cada año hasta 2019, septiembre de 2020 y octubre de 2021)

Los años de menor ritmo de crecimiento del PIB son los que han registrado una mayor tasa de informalidad desde que se mide oficialmente este fenómeno por parte del INEC (2007).

Tradicionalmente la informalidad en América Latina ha funcionado como “refugio” de la fuerza de trabajo que no encuentra cabida en el sector formal de empresas. Sin embargo, durante el colapso de la economía panameña en 2020 y la limitada recuperación en 2021, se registró la salida de importantes contingentes de trabajadores de la fuerza de trabajo, incluyendo trabajadores con empleo informal. Esto ocurrió en el sector informal, debido a la saturación en la oferta de bienes y servicios ofrecidos por muchos trabajadores informales; aunque también se registró en el sector formal de empresas y en el servicio doméstico.

La reactivación del empleo formal y la promoción del trabajo decente será una tarea ardua y dependerá no sólo de la recuperación de la senda del crecimiento, sino también de políticas y medidas de estímulo y de fiscalización para asegurarse de que la recuperación económica de las empresas vaya acompañada del pleno reconocimiento de los derechos laborales. La creación de trabajo decente es una condición fundamental para una recuperación sostenible (CEPAL, Panorama Social de América Latina 2021, <https://www.cepal.org/es>). Se requiere, además, de políticas integrales para la formalización de la actividad económica, con base en la Recomendación 204 de la OIT sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal (2015). Esto incluye la revisión del marco institucional y normativo para la simplificación de trámites administrativos y de tributos y tasas exigidos a las PYMES.

Los actores del mundo del trabajo deberían avanzar hacia un gran pacto por la productividad, la formalización del empleo y el trabajo decente, bajo los principios compartidos de la responsabilidad social y el desarrollo inclusivo y sostenible.