



SEGUNDO INFORME

sobre la

SITUACIÓN DEL TRABAJO

EN PANAMÁ

Año 2019

UNIVERSIDAD ESPECIALIZADA
DE LAS AMÉRICAS (UDELAS)

Instituto de Estudios del Trabajo (INETRA)

Segundo Informe

sobre la

Situación del Trabajo en Panamá

Año 2019



 Albrook, Edificio 809, piso 3

 501-1090/1089/1028

 decanato.extension@udelas.ac.pa

 www.udelas.ac.pa

 @udelasextension

ISBN: 978-9962-71623-5



Equipo de Investigación

Carlos Ayala Montero

Nicolasa Terreros Barrios

Deika Nieto

Enith González de Prado

Enrique Rascón

Maritza Aguilar

Artinelio Hernández

Augusto García

Miguel Del Cid

Colaboración especial

Roberto Pinock

Joselyn Camargo Rodríguez

CONTENIDO

ABREVIATURAS	11
PRESENTACIÓN	13
RESUMEN	15
I. EL EMPLEO.....	25
1.1. La demanda laboral	25
1.2. Conformación de las empresas en Panamá	26
1.3. Actividad económica	34
1.4. Crecimiento económico	37
1.5. La demanda de empleo y su perspectiva	39
1.6. Relación entre tecnología y empleo.....	42
1.7. El empleo.....	51
II TRABAJO DECENTE	98
2.1. Concepto de trabajo decente.....	98
2.2. Indicadores	98
2.3. Plan nacional de trabajo decente.....	120
III. EL TRABAJO DE GRUPOS VULNERABLES.....	131
3.1. Género y trabajo	132
3.2. Menores de edad.....	145
3.3. Jóvenes	148
3.4. Adultos mayores	152
3.5. Trabajadores/as rurales	155

3.6. Pueblos originarios y su situación laboral	160
3.7. Trabajadores migrantes	177
3.8. Discapacidad y trabajo en Panamá	184
IV. LOS SERVIDORES PÚBLICOS	188
4.1. Empleados en la administración pública.....	188
4.2. Calidad del empleo	190
4.3. Políticas de empleo y estabilidad laboral.....	193
4.4. Condiciones de trabajo y seguridad social.....	194
4.5. Derechos individuales y colectivos	197
V. PANAMÁ, OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....	202
5.1. Plan estratégico nacional con visión de Estado, Panamá 2030.....	202
5.2. Objetivo de Desarrollo Sostenible 8, trabajo decente y crecimiento económico	203
5.3. La desigualdad social y económica panameña.....	204
5.4. Construcción incluyente de la agenda social	206
5.5. Cumplimiento de los ODS.....	209
CONCLUSIONES.....	211

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Población de 15 años y más económicamente activa en la república, por sexo, según condición económica, Año 2017-2018.	62
Tabla 2. Población de 15 y más años de edad ocupada en la república, según categoría en la actividad económica, Año 2017-2018	63
Tabla 3. Población de 15 años y más en la República, por sexo, según condición económica y edad: Año 2018.	63
Tabla 4. Contratos de trabajo registrados en el MITRADEL anualmente.....	64
Tabla 5. Mediana salarial de Empleados de 15 y más años de edad en la república, por sexo, según categoría en la actividad económica.	64
Tabla 6. Distribución porcentual de la población, según categoría ocupacional. Años 2010, 2015, 2017	75
Tabla 7. Población ocupada no agrícola, según inserción laboral	
(Años 2010 y 2015-2018).....	77
Tabla 8. Empleo Informal en la República, por sector en el empleo, según sexo. Año 2017-2018.....	79
Tabla 9. Población Protegida por la Caja de Seguro Social en la República, Según Clase: Años 2013-2017.	91
Tabla 10. Población de 15 años y más de edad en la República de Panamá por condición en la actividad económica, según sexo: Año 2017-2018.....	137
Tabla 11. Población de 15 años y más de edad Ocupada por Categoría de Ocupación, Según Sexo: 2017-2018.	140
Tabla 12. Población de 15 y más años de edad no agrícola ocupada, por Sexo, según nivel de instrucción. Años 2017-2018.....	141

Tabla 13. Mediana salarial mensual en la república de Panamá, por sexo, según Provincia y Comarca Indígena. Periodo 2017-2018.....	145
Tabla 14. Población de 15 y más de edad en la república de Panamá, por sexo, según condición de actividad económica y área: Años 2017-2018.....	159
Tabla 15. Superficie, Población y Densidad de Población de las Comarcas Indígenas: Censos 2000-2010.....	162
Tabla 16. Proyectos de Fami-Empresa brindados, según sexo y tipo de discapacidad: Año 2017.	185
Tabla 17. Total de Empleados en el Sector Público. Años 2014-2018.	190

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfico 1. Inversión extranjera directa en Panamá.	31
Gráfico 2. Educación Media y Superior en Panamá. Periodo 2007-2016.	53
Gráfico 3. Distribución de Calidad de los Puestos de Trabajo, ofrecidos por el aparato productivo en Panamá años 2000-2010.....	56
Gráfico 4. Variación anual del PIB y del empleo (AÑOS 2011-2018).....	76
Gráfico 5. Población de 15 años y más de edad en la república de Panamá, por sexo. Años 2017-2018.....	134
Gráfico 6. Porcentaje de la población de 15 y más años de edad económicamente activa en la república de Panamá. Años 2017-2018.	135
Gráfico 7. Población de 15 años y más de edad Económicamente Activa en la república de Panamá, según condición, por sexo. Años 2017 y 2018.....	138
Gráfico 8. Porcentaje de desocupación, en la República, por provincia y comarca: agosto 2017-2018.	139
Gráfico 9. Mediana salarial mensual en Balboas (B/) en la república de Panamá, Periodo 2014-2018.....	142
Gráfico 10. Distribución de Los Ni-nis por Provincia (en %). Año 2015.	151
Gráfico 11. Porcentaje de población de 15 y más años de edad No Agrícola Ocupada. Años 2017 y 2018.	157
Gráfico 12. Tasas de actividad económica de la población de 15 y más años de edad en la República, por área, según sexo: Año 2017-2018.	160
Gráfico 13. Población Indígena de 15 y más Años de Edad, Económicamente Activa, por Sexo y Categoría en la Actividad Económica, Años 2017 y 2018 ..	163

Gráfico 14. Porcentaje de Población Indígena de 15 y más Años de Edad Económicamente Activa, según Comarca, por sexo: Año 2017-2018.....	164
Gráfico 15. Población Indígena de 15 y más años de edad Económicamente Activa, por Sexo y Ocupación. Año 2017.....	165
Gráfico 16. Población Indígena de 15 y más años de edad Económicamente Activa, por Sexo y Ocupación: año 2018.	166
Gráfico 17. Panamá. Indicadores Laborales por Etnicidad (Porcentaje de la población).	169
Gráfico 18. Panamá. Descomposición de la Brecha de Ingresos	174
Gráfico 19. Brecha de salario por Hora No Explicada	175
Gráfico 20. Brecha de Ingreso por Hora No Explicada.....	175
Gráfico 21. Panamá. Brecha Salarial Relativa después del Matching.	176
Gráfico 22. Distribución Porcentual de Extranjeros que Ingresan a Panamá. Año 2019.....	179
Gráfico 23. Permisos de Trabajo Especiales a Extranjeros Aprobados, por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral por mes: Año: 2019.	183

ABREVIATURAS

AIG: Autoridad Nacional de Innovación Gubernamental
APEDE: Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas
AMPYME: Autoridad de la Pequeña Y Mediana Empresa
CEPAL: Comisión Económica para América Latina
CONEP: Consejo Nacional de la Empresa Privada
CONATO: Consejo Nacional de trabajadores Organizados
CONUSI: Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente
CNCD: Consejo de la Concertación Nacional Para el Desarrollo
CSS: Caja de Seguro Social
CETIPPAT: Comité Para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección a la Persona Adolescente Trabajadora
CEACR: Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CONACED: Consejo Nacional de la Educación
EMN: Empresas Multinacionales
FUNDETRAB: Fundación del Trabajo
INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censo
INETRA: Instituto de Estudios del Trabajo
IPC: Índice de Precios a los Consumidores
IPM: Índice de Pobreza Multidimensional

IED: Inversión Extranjera Directa
MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
MICI: Ministerio de Comercio e Industrias
MIDES: Ministerio de Desarrollo Social
MITRADEL: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
NI-NIS: Ni estudian Ni trabajan
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG: Organización No Gubernamental
ONU: Organización de Naciones Unidas
OIT: Organización Internacional del Trabajo
PEA: Población Económicamente Activa
PIB: Producto Interno Bruto
PMD: Pobreza Multidimensional
PNDT: Plan Nacional de Trabajo Decente
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PYMES: Pequeñas Y Medianas Empresas
SENADIS: Secretaría Nacional de Discapacidad
SIP: Sindicato de Industriales de Panamá
SNM: Servicio Nacional de Migración
TIC: Tecnología de la Información y la Comunicación
UDELAS: Universidad Especializada de las Américas

PRESENTACIÓN

Con la publicación del primer informe acerca de la situación nacional del trabajo, ocurrida en el año 2017, nos comprometimos con los actores sociales del trabajo y con la sociedad panameña, a entregar al menos cada dos años un informe similar por lo que en tal sentido, presentamos este segundo informe, elaborado por expertos investigadores en las materias que trata, bajo la coordinación del Instituto de Estudios del Trabajo (INETRA) de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS).

Ratificamos así nuestro compromiso de cumplir con nuestra misión de poner el conocimiento y el esfuerzo académico, al servicio de la sociedad panameña, elaborando por segunda vez, con más interés y disposición que recursos, este informe sobre la Situación del Trabajo en Panamá, con el objetivo que sirva de insumo para los actores sociales del mundo del trabajo, en la ejecución de sus tareas para conectar el crecimiento económico con el desarrollo de nuestro país, a la vez que facilitar información que coadyuve a promover la equidad en la distribución de nuestra riqueza, e iniciar acciones y políticas que nos muevan del triste lugar que ocupamos en la región y el mundo en cuanto a la desigual distribución de nuestra riqueza.

Buscamos aportar en un solo documento, los datos cualitativos y cuantitativos disponibles, así como la presentación de las realidades laborales panameñas que nos rodean en la región, y que influyen en muchas de las situaciones descritas en el informe, haciendo énfasis en los temas más trascendentes como el empleo y las inequidades y exclusiones laborales, y su vinculación con el modelo y desarrollo de la economía nacional.

Como quiera que nos hemos comprometido como país en lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, el presente informe

se enfoca analizar sus avances, especialmente en torno al octavo, descrito como trabajo decente y crecimiento económico, elaborando una fotografía de lo ocurrido en ese sentido en los últimos dos años.

El Ministerio de Economía y Finanzas con el apoyo de UNICEF elaboró en 2019, el informe sobre pobreza multidimensional de los niños, niñas y adolescentes, el cual indicó que el 32.8% de este segmento poblacional vive en condiciones de pobreza multidimensional es decir, con algún tipo de carencia en cuanto a salud, alimentación, educación, vivienda, agua y saneamiento entre otros, lo que forma parte del 19.1% del total de la población que carece de pobreza multidimensional, cifras que obligan a actuar para superarnos como sociedad antes del año 2030. Este informe busca expresar en el ámbito laboral, el camino que falta por recorrer para cumplir como sociedad, con las metas propuestas.

El esfuerzo de nuestros investigadores y de UDELAS sería premiado con el mayor uso posible de este insumo, en el diario bregar por mejores días para nuestra querida nación.

Dr. Juan Bosco Bernal
Rector de UDELAS

RESUMEN

Después de la publicación del primer informe acerca de la situación del trabajo en Panamá del año 2017, el Instituto de Estudios del Trabajo de UDELAS presenta este segundo informe nacional, que recoge las variaciones en materia de empleo, de grupos laborales vulnerables y los avances en cuanto al ODS octavo, sobre trabajo decente y crecimiento económico.

En este segundo informe hemos agregado y desarrollado en detalle, los conceptos y las actuaciones de las instituciones gubernamentales y de los actores sociales del trabajo en cuanto al trabajo decente, lo que se expresa en detalles en el Capítulo II.

En el Capítulo I, se describen los temas relativos al empleo, iniciando por la descripción de la economía nacional que incluye la expresión de las empresas que actúan en los mercados nacionales, la inversión por sector de la economía; la situación del crecimiento económico durante 2017 y 2018, así como cifras sobre el empleo y el desempleo; los contratos de trabajo, el grave tema de la informalidad laboral y lo temas relativos a los salarios.

En este Capítulo destacamos que, tal como se describiera en el primer informe sobre la situación del trabajo en Panamá, la economía nacional se caracteriza por que la mayor parte de los puestos de trabajo que ofrece la empresa privada se ubican en el sector terciario de la economía. También por la gran cantidad de empresas existentes conocidas como micro, pequeña y mediana empresa, que son responsables de más del 50% de los empleos del país, aunque la inversión extranjera es muy superior, es decir en términos de la inversión, el capital extranjero supera al nacional. Nada más en 2018, la inversión extranjera directa fue superior a los 5,000 millones de balboas, pero en lo referente a la

demanda de empleos, las PYMES ocupan el principal rol, dentro del sector servicios.

Se mantuvo en los dos últimos años la curva de disminución de nuevos empleos, que se ha estancado entre 2016 y 2017. Consecuentemente, ha aumentado el desempleo como se ha evidenciado en la presente investigación, hasta llegar a 6.4% en 2019. En la región y en el mundo, el principal problema es el empleo, es decir existe menos demanda de empleos y una permanente disminución del mismo, realidad de la cual nuestro país no escapa. Esta realidad en el plano nacional se expresa en la falta de políticas de empleos que tomen en cuenta la capacitación en el uso de la tecnología; en el afán de utilizar la tecnología para reducir puestos de empleo y la huida de la regulación laboral y de la seguridad social que se concreta en nuevos modelos de negocios como las plataformas digitales; la externalización de actividades de la empresa, frecuentemente utilizada para evadir responsabilidades laborales patronales; en el uso y abuso de la mano de obra extranjera y en la promoción de la informalidad laboral.

El otro factor que incide en es la falta de políticas, programas y proyectos o su concreción a medias es decir, de manera unilateral, no tripartita, sin metas tangibles, sin indicadores de progreso, y sin evaluación de resultados; además de una libertad de empresa desprovista de planificación nacional, en donde el emprendedurismo no tiene ningún tipo de orientación.

El papel de la educación para crear los cuadros técnicos que requiere la inversión privada no se compadece con la poca o ninguna inversión de la misma en la capacitación de esos cuadros, ni con los aumentos salariales basados en el manejo de las nuevas tecnologías o preparación académica. El Estado se dedicó a fortalecer la preparación educativa en esa línea, pero

dejando de lado la formación en valores y la autoestima, limitando de esa manera la formación holística, lo que origina un círculo vicioso de reclamo de capacitación, intentos de capacitación por parte del Estado y personas capacitadas para el trabajo que no consiguen empleo.

El análisis del empleo en Panamá en este segundo informe acerca de la situación del trabajo, es la confirmación de que Panamá aún no supera los contrastes socio económicos, ubicado entre los primeros lugares de crecimiento económico en América Latina, mejores salarios mínimos en comparación con la región y la recepción de cada vez más trabajadores migrantes por una parte mientras que por la otra, el desempleo empieza nuevamente a crecer; las mujeres estadísticamente hablando, se ven afectadas por el desempleo y por la relación salarial con respecto a los hombres, tanto en el sector público como en el sector privado, siendo la segunda economía de mayor desigualdad de la región, en cuanto a la forma de distribuir la riqueza que generamos.

Los salarios promedios son relativamente altos pero engañosos por cuanto los que están en la cúspide de ingresos arrastran hacia arriba ese promedio, pero si se ausculta un poco, se descubre que la mayor parte de los trabajadores del sector público y privado poseen salarios por debajo del promedio. Esto no sólo es una curiosidad estadística, sino una afectación práctica importante por cuanto el nivel de ingresos de la mayoría de los trabajadores alcanza para cubrir sólo el 44% de los costos de la llamada canasta básica familiar. El aumento en el índice de precios al consumidor ha conllevado a que los salarios, sea cual sea su expresión numérica, posean alrededor de un 5% de pérdida de su poder adquisitivo en los últimos dos años.

La obligación legal de revisar los salarios mínimos cada dos años no asegura tampoco mejores ingresos pues más bien da

lugar a la especulación y al aumento sin regulación alguna de los precios de los bienes y servicios. En tal sentido, la medida de limitar el precio de algunos productos alimenticios decretada por el Órgano Ejecutivo desde 2014, permitió obtenerlos a precios accesibles pero la especulación se deslizó hacia otros productos, impulsados al alza, lo que afecta no sólo a los que reciben los ajustes del salario mínimo legal, sino a los que no lo reciben, que se estiman en el 50% de todos los trabajadores.

En el Capítulo II, denominado Trabajo Decente, se analiza el concepto y los indicadores nacionales e internacionales, así como los planes nacionales de trabajo decente que ha tenido Panamá en los últimos años, sus contenidos, y el comportamiento nacional referente a los temas desarrollados en los mismos.

En tal sentido, se especifica que la OIT elaboró una lista de indicadores que incluyen entre otros, la calidad del empleo, el funcionamiento del descanso de los trabajadores; las condiciones de trabajo, la situación de los derechos fundamentales; la seguridad social vista desde la óptica de garantizar a la persona que trabaja un salario adecuado y el derecho al ejercicio de las libertades democráticas tradicionales, entre otros.

Los datos del empleo que fueron explicados en el Capítulo I, reflejan una disminución del mismo, inequidad en el enfoque de género; condiciones de trabajo insuficientes; respeto medianamente aceptable a los derechos fundamentales de los trabajadores, aunque en materia de libertad sindical y negociación colectiva persisten limitaciones de hecho y de derecho y una ambivalencia en cuanto al reconocimiento de estos derechos cuyo resultado es una tasa de afiliación baja y una tendencia a la baja de los convenios colectivos en cantidad y beneficiarios, todo lo cual obliga a concluir que desde la visión de los indicadores del trabajo decente, aún no avanzamos mucho respecto de años recientes.

Las garantías fundamentales democráticas liberales se respetan en un grado relativamente aceptable, aunque los trabajadores reconocen que no se resuelven grandes inequidades existentes como la limitación y a veces exclusión de los derechos de los trabajadores migrantes, entre otros.

La seguridad social refleja una crisis en lo atinente a los principales servicios a la población, producto de muchos factores, siendo la más importante, la relación entre ingresos y egresos de la Caja de Seguro Social que, al no existir mecanismos de diálogo social que permitan buscar las soluciones adecuadas, se van convirtiendo en males endémicos, a los cuales se le suman nuevas expresiones de esa crisis. Adicional a ello, el presupuesto de 2018 en salud y seguridad social representó el 17% del presupuesto de la nación, por debajo de la seguridad física y de los bienes de los ciudadanos, lo que lleva a concluir que las políticas públicas priorizan la seguridad física por encima de la seguridad social.

Al igual que en 2017, la existencia de organizaciones sindicales fuertes en cantidad y en calidad de la gestión sindical está debilitada, y su principal gestión, los convenios colectivos, no reflejan avances significativos después de las reformas laborales de los años 90, por lo que el resultado final es que sólo 1 de cada 10 asalariados forman parte de algún sindicato y 1 de cada 10 trabajadores se benefician de los convenios colectivos de trabajo.

En el tercer Capítulo se analiza la situación laboral de algunos grupos vulnerables frente al empleador y al Estado como las mujeres, los niños, los jóvenes, los adultos mayores, los trabajadores originarios, las personas con discapacidad; los trabajadores rurales y los migrantes.

El informe revela que perdura la condición de esos grupos vulnerables de trabajadores, que son víctimas de diversas

situaciones de exclusión y/o discriminación. Ya por razones de género, de edad, o del tipo de actividad en la que se emplean, existe una especie de resistencia estructural a equiparar sus condiciones de trabajo con el resto de las personas que trabajan. Las autoridades intentan revertir o al menos minimizar con programas y proyectos que enfrentan, desde la perspectiva gubernamental, estas realidades, pero como se ha indicado, esos proyectos carecen de fortalezas institucionales.

Algunos resultados son tangibles como la reducción de los niveles del trabajo infantil, certificada por organismos internacionales, pero haría falta trabajar en el monitoreo y registro de los resultados de todos los planes y proyectos dirigidos a enfrentar el desempleo y en particular las discriminaciones de los grupos vulnerables en el ámbito del trabajo.

Desde la empresa privada se realizan algunos proyectos como la promoción del emprendedurismo, la responsabilidad social de las empresas y otros, que buscan disminuir las realidades de los grupos vulnerables descritos en este informe, sin embargo, tampoco se registran ni se presentan resultados tangibles o verificables de esas políticas y programas.

Las mujeres siguen siendo uno de los grupos más afectados pues inciden sobre ellas factores de discriminación por razón de género, que se agravan por la edad, por el sector en el que trabajan y por la condición física. Esta realidad responde a estereotipos propios de la cultura y tradiciones fundadas en los roles de género, presentes en el ámbito laboral.

Se realizan ingentes esfuerzos por visibilizar las inequidades laborales existentes por razones de género y se perciben avances al menos conceptualmente, en el reconocimiento e interés en enfrentar este problema. En este sentido la realidad de las

mujeres en el ámbito laboral se visibilizó más en los últimos dos años, pero poco se avanza en su solución.

Los trabajadores migrantes han sido objeto de estudio a partir de la ampliación de la llegada de extranjeros, legal o ilegalmente a trabajar en nuestro país, a raíz de las bondades que en la región presentamos, sobre todo en base a los datos del crecimiento económico sin embargo, estos estudios arrojan datos preocupantes, mucho más allá de la competencia entre nacionales y extranjeros por los puestos de trabajo, sino y sobre todo, por el trato por debajo o al margen de la ley con que son atendidos dichos trabajadores, excepción hecha de los ejecutivos de empresas multinacionales.

Los jóvenes sufren de un mayor porcentaje de desempleo a pesar de todos los programas institucionales dirigidos a disminuir el desempleo juvenil, que afecta al 16% de este segmento de la población para el 2018 y a las mujeres jóvenes, en un 17%. Los llamados ni-nis no han disminuido, pero se ha descubierto que la mayoría son mujeres, agravando su situación laboral al obtener empleos precarios y de corto plazo.

Los adultos mayores también son afectados al no definir claramente ni la sociedad ni las normas, qué esperan de ellos desde el punto de vista laboral. Existe en tal sentido, una abundante jurisprudencia que los defiende y una práctica que los discrimina.

El Capítulo IV explica la situación de los trabajadores en el sector público, considerando la calidad del empleo, las políticas de empleo y estabilidad, la seguridad social y los derechos individuales y colectivos.

En el sector público, al utilizar indicadores para medir el trabajo decente, tales como el índice de ocupación en ese sector, la estabilidad laboral; su estructura salarial; la existencia de

derechos eficaces y efectivos en la norma y en la práctica; la seguridad social efectiva; el enfoque de género en el empleo público; la existencia de organizaciones sindicales reconocidas como interlocutores sociales y el ejercicio de la libertad sindical, además de instancias más o menos permanentes de diálogo social, se concluye de una manera general que hace falta tomar conciencia por parte de las autoridades y de los servidores públicos subalternos, de la necesidad de superar las injusticias además de una política de monitoreo regular, periódica, que en efecto permita identificar los avances y estancamientos e inclusive los retrocesos en materia de trabajo decente.

Los intentos de avanzar en la línea de mejorar la calidad del trabajo en el sector público expresados en normas como la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, no se concretaron debido a la prevalencia del interés político partidista, tanto en el aspecto de los derechos individuales como colectivos y en materia de diálogo social en el sector. Hace falta eliminar las discriminaciones y las distorsiones salariales, que conllevan a replantearse la relación entre las tradicionales concepciones administrativistas de las relaciones de trabajo existentes en la administración pública y el derecho del trabajo, o la justicia social.

Por último, en el Capítulo V de este informe, presentamos una síntesis de las causas, los avances y esfuerzos y los resultados del cumplimiento de la Agenda 2030 o los ODS, en especial el octavo, sobre el trabajo decente y el crecimiento económico.

A pesar del compromiso estatal y de todos los sectores que declaran como necesario el cumplimiento de los ODS, y de la existencia de una visión estratégica nacional visión país 2030, que intenta engarzar el desarrollo nacional con los ODS, no se ha logrado aún desarrollar coherentemente dichos planes, quizás por el cambio de las autoridades ocurrido en julio de 2019, quizás

por la falta de una construcción participativa y no elitista del mismo, y como consecuencia de ello, que beneficie a la población y especialmente a los más necesitados en el sentido de acceder a condiciones de empleo de calidad, de libertad, con justicia y respeto a la dignidad de las personas que trabajan. .

Existen, como se ha comprobado en el presente informe, acciones gubernamentales orientadas a asegurar los derechos de la población trabajadora, incluso de los grupos más vulnerables como el informe de la pobreza multidimensional infantil y el plan COLMENA más recientemente, pero esas acciones no se engarzan con espacios de retroalimentación en cuanto al efecto causado en la sociedad y en el mundo del trabajo, de las medidas y proyectos adoptados por las diferentes administraciones durante los últimos años.

La cultura y las tradiciones nacionales, impregnadas de un individualismo exacerbado, con valores de solidaridad y cooperación a la baja, han sido determinantes, junto a la falta de involucramiento de la sociedad en el combate a la pobreza y a las desigualdades sociales, en el resultado de pocos logros visibles en materia de avance sobre los ODS, especialmente el relativo al trabajo decente y crecimiento económico. Por ejemplo, se elaboraron durante los últimos años, dos planes nacionales de trabajo decente, de forma tripartita, que no se cumplieron en lo más mínimo, de donde resalta la falta de seguimiento a los planes y programas encaminados a cumplir con los ODS, lo que refleja que todavía hace falta mucho por hacer.

Dr. Carlos Ayala Montero,
Director de INETRA

I. EL EMPLEO

1.1. La demanda laboral

La demanda laboral se puede expresar como la cantidad de trabajadores que las empresas están dispuestas a contratar, a partir de sus necesidades e intereses, para desempeñar su actividad y obtener el mayor beneficio económico posible, a través de la venta de los bienes y servicios que producen con el trabajo contratado. Esta expresión presume la existencia de un mercado de trabajo, en donde el esfuerzo humano, físico o intelectual, se entiende como una mercancía es decir, como un bien susceptible de ser intercambiado por un precio, concepto con el que la academia y la moderna teoría de los derechos humanos, no está de acuerdo por considerar que el trabajo no es una mercancía sin embargo, es tratado como tal, no sólo por los empleadores, compradores de dicha mercancía, sino que se aplica a este concepto (el trabajo como mercancía), toda la teoría y aún las reglas del mercado.

La teoría del mercado de trabajo encuentra grandes escollos cuando en las empresas la “mercancía” se rebela, reclama mejor “precio” (salario) y mejores condiciones para desempeñarse, por lo que el Estado se ve obligado a ejecutar determinadas garantías que aseguren un trato humano a esa “mercancía”. De igual forma, los portadores de esa “mercancía” (los trabajadores) se organizan y negocian en grupo con los empleadores, acordando las formas de relacionarse en la producción, todo lo cual limita el ejercicio de “propiedad” sobre la mercancía trabajo que tiene el empleador.

Los empleadores requieren del trabajo humano para complementar su inversión y producir ganancias y esa demanda de trabajo, se concreta en cada país y sector de la economía

en los contratos y relaciones de trabajo que se producen, en el marco de la legalidad vigente. Para los efectos del presente trabajo, se utilizará el término demanda y oferta laboral sin que ello signifique una concesión ideológica a la teoría del trabajo como una mercancía, sino una forma de expresar los datos oficiales y el resultado de algunas investigaciones como denominación comúnmente reconocidas.

1.2. Conformación de las empresas en Panamá

Las empresas empleadoras de las que disponemos de datos, se dividen en empresas multinacionales o transnacionales y empresas nacionales según el origen de su capital y por otra parte, atendiendo al criterio del tamaño y el ingreso y/o facturación, se clasifican en micro, pequeñas, medianas y grandes empresas.

1.2.1. Empresas multinacionales

Las Empresas Multinacionales, se les describe también como empresas transnacionales. Están presentes además de su país de origen, en otros países, con el objetivo de realizar sus acciones mercantiles, de venta y de compra, así como de producción en esos otros países donde se han establecido.

Las empresas multinacionales expanden la producción alrededor del mundo, así como la construcción y de construcción de plantas industriales de un país a otro, proceso que comúnmente se denomina deslocalización productiva. En los últimos años, las fusiones y alianzas entre ellas, les han asegurado un gran poder e influencia en la economía mundial, allende las fronteras de sus países de origen, al extremo que hoy se habla de la supeditación de la soberanía nacional al poder de las empresas

multinacionales en muchas partes del mundo, siendo su última expresión las megafusiones de empresas multinacionales, conformando las cadenas mundiales de suministro, que realizan el proceso productivo, desde la obtención de la materia prima, hasta la entrega al consumidor final de los bienes y servicios, en el mercado global.

Las empresas multinacionales son, después de la caída del bloque socialista mundial, los principales agentes del mercado global, sin embargo, aunque operen en varios países, su sede y principales directivos, así como el origen de su estrategia y la administración en general, se decide en su país de origen sin ninguna influencia de sus filiales de ultramar. Su visión es global, acerca de los negocios y los compradores de sus bienes y servicios, concibiendo al mundo entero como su mercado objetivo y por eso, las multinacionales emplean trabajadores de su país de origen y de los países en los que se establecen.

En la Declaración Tripartita sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social, aprobada por OIT en 1977 y enmendada en los años 2000 y 2017, este organismo indica que:

“Las empresas multinacionales desempeñan un papel importante en las economías de la mayor parte de los países y en las relaciones económicas internacionales, lo que es motivo de creciente interés para los gobiernos, así como para los empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones.

Mediante las inversiones directas internacionales, el comercio y otros medios, estas empresas pueden aportar beneficios substanciales, tanto para los países de origen de las empresas como para

los países anfitriones, al contribuir a una utilización más eficaz del capital, la tecnología y el trabajo.

En el marco de las políticas de desarrollo sostenible establecidas por los gobiernos, pueden aportar también una contribución importante a la promoción del bienestar económico y social; a la mejora del nivel de vida y la satisfacción de las necesidades básicas; a la creación de oportunidades de empleo, tanto directa como indirectamente; y al ejercicio efectivo de los derechos humanos, incluida la libertad sindical, en todo el mundo. Por otra parte, los progresos realizados por las empresas multinacionales en la organización de sus operaciones que trascienden el marco nacional pueden dar lugar a una concentración abusiva de poder económico y a conflictos con los objetivos de las políticas nacionales y los intereses de los trabajadores. Además, la complejidad de las empresas multinacionales y la dificultad de percibir claramente sus estructuras, operaciones y planes son a veces motivo de preocupación en el país de origen de las empresas, en el país anfitrión, o en ambos.”

En Panamá, la presencia de las empresas multinacionales es muy importante no sólo por su cantidad, sino por la inversión y los empleos que generan o demandan. Por ello, ha sido política de las administraciones estatales de los últimos años, promover la llegada de empresas multinacionales, otorgándoles determinados beneficios fiscales, laborales, y facilidades en general para ejercer su actividad completamente o para tener presencia en

nuestro país, a través de la apertura de oficinas. Bajo esas políticas, se han instalado en nuestro país, además de las empresas que ya tienen presencia tradicional, 135 empresas multinacionales, con el esquema de la Ley 41 de 2007, conocida como la Ley de Sedes de Empresas Multinacionales. La mayor parte de esas empresas provienen de Centroamérica y según datos del MICI y del MEF, representaron una inversión de 820 millones de balboas, para el mes de julio del año 2017.

Según el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), estas empresas han producido hasta el año 2017 un total de 5,500 empleos, pero la Ley de Sedes de Empresas Multinacionales también indica que una causa especial de despido es la baja producción o rentabilidad, con lo que al parecer hay menos estabilidad en esas empresas, que la que describen las normas del Código de Trabajo.

Panamá sigue gozando de un clima favorable para la inversión extranjera, aseguran los representantes de las EMN. Según la CEPAL, cuatro sectores estratégicos resaltan en la atracción de inversiones en Panamá: logística, agroindustria, turismo y servicios financieros. En la primera se busca atraer inversiones en la comercialización y almacenaje de productos agroindustriales, y promocionar las áreas económicas especiales que cuentan con leyes de incentivos como el Área Económica Especial Panamá-Pacífico, Ciudad del Saber, las zonas procesadoras y la Zona Libre de Colón. También se han desarrollado en los últimos años, las zonas francas.

El MICI informa, además, que actualmente existen un total de 16 Zonas Francas registradas, de las cuales 11 están activas y 5 en desarrollo. Dentro de ellas existen 128 empresas, principalmente operando en Zona Franca Corozal - Marpesca, S.A.

(34), Panexport (19) y la Zona Franca de Albrook (27). La mayoría de las empresas instaladas en Zonas Francas se dedican a actividades de servicios de comercio exterior, concentradas en las ciudades de Panamá y Colón.

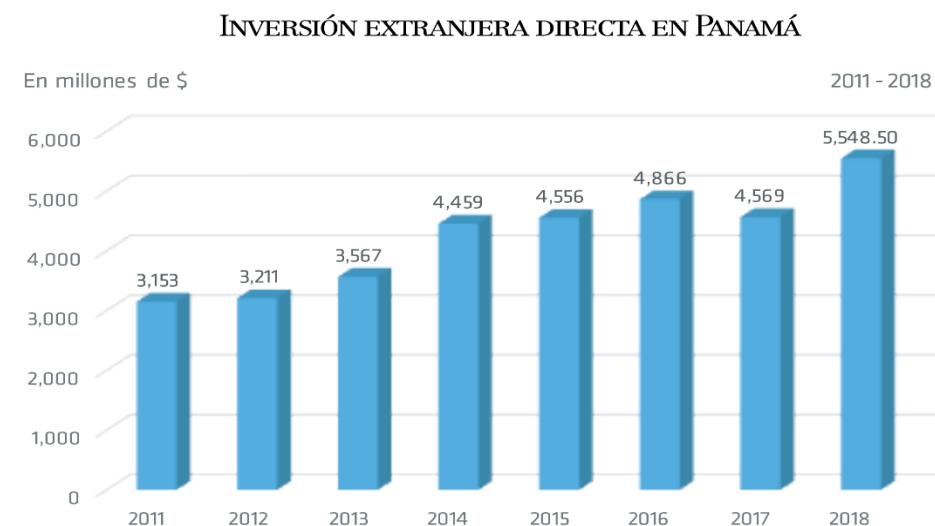
Para 2018, Panamá siguió liderizándola IED en Centroamérica, con **B/5,548.5 millones**, según indica INEC. La cifra estimada supera en un **21.4%** el monto de la **IED** recibido en 2017, sustentada por inversiones en sectores como minas, comercio y comunicaciones.

Según el MEF y el INEC, Panamá ha recibido entre 2011 y 2018 en IED la suma de **B/33,929 millones**, lo que representa un promedio anual de **B/4,241 millones**.

La Cepal en su reporte “La inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2018”, expresa que “Panamá suele ser el país de Centroamérica y República Dominicana (card) con los mayores flujos de IED. Destacándose en particular los sectores de logística, transporte y servicios financieros” (Capital Financiero, 2018).

Hay que destacar que una de las ventajas de Panamá según la promoción internacional que se hace del país para la inversión, es la paz social, reflejada en la escasa cifra de huelgas legales registradas y la disminución paulatina de los convenios colectivos.

Gráfico 1. Inversión extranjera directa en Panamá.



Fuente: Compilado de Capital Financiero con datos de: Cepal, Inec y MEF.

1.2.2. Empresas de capital nacional

De acuerdo a los datos del MICI existen en nuestro país para el año 2017, unas 66,000 empresas registradas; el 26% de ellas son sociedades anónimas, de donde pudiera colegirse que estas son las que califican como grandes empresas nacionales, mientras que el resto de las empresas se podrían ubicar, según su tamaño y su ingreso, en pequeñas, medianas y microempresas. El 55% del total de las empresas fundadas como sociedades anónimas, poseen establecimientos en la provincia de Panamá, siendo esta la de mayor actividad económica y la que concentra la mayor cantidad de empresas. Le siguen en su orden, la provincia de Chiriquí, con el 15.16% de presencia de las empresas registradas; luego Colón y Veraguas con el 7.5% cada una; Coclé con el

6.06%; Herrera con el 5.43%; Los Santos con 4.55% del total de las empresas, presentes en su territorio; y por último están Bocas del Toro con 2.75% y Darién, con 2.11%, respectivamente.

Es importante destacar que estos datos difieren un poco con los que brinda INEC pues según datos preliminares, existen en el país hasta el 31 de diciembre de 2017, un total de 8,236 empresas no financieras debidamente registradas.

La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa AMPYME, clasifica a las empresas según los siguientes criterios:

- Microempresa: Aquella unidad económica, formal o informal, que genera ingresos brutos o facturación anual hasta la suma de B/. 150,000.00.
- Pequeña empresa: Aquella unidad económica que genera ingresos brutos o anuales desde B/. 150,000.01 hasta un millón de balboas.
- Mediana empresa: Aquella unidad económica que genera ingresos brutos o facturación anuales desde un millón de balboas con un centésimo hasta 2 millones quinientos mil balboas.

El ingreso bruto anual, es el total de los ingresos en dinero, en especie o valores, percibidos o devengados en un año fiscal, menos las devoluciones, descuentos u otros conceptos similares, de acuerdo con la ley, los usos y costumbres de la (AMPYME, 2015).

El resto de las empresas que generen más de esa suma de dinero como es lógico colegir, se clasifican como grandes empresas.

Según la Ley 1 de 1986, se entienden como pequeñas empresas, para efectos de la aplicación de las normas laborales, las que tengan 10 o menos trabajadores permanentes o de planta, si se trata de empresas agrícolas, pecuarias o de servicio o ventas al por menor; quince o menos si se trata de empresas manufactureras y veinte o menos si se trata de empresas agroindustriales. La demanda de trabajo entonces gira, de manera trascendente, en torno a la conformación descrita de las empresas.

En el año 2017 el consultor René Quevedo, contratado por MITRADEL, presentó el informe “Evolución, situación y perspectivas del empleo en Panamá”, en el cual se indica que la economía nacional generó 104,156 empleos entre agosto de 2014 y marzo de 2017 y que continuaría generando más empleos, pero enfatizando que las empresas demandan una mayor capacitación técnica. El 81% de los nuevos empleos generados en los últimos 10 años, se han otorgado a personas con 12 o más años de escolaridad y el 47% ha exigido título universitario (La Prensa, 2017). Las organizaciones gremiales del sector privado como APEDE y CONEP, han reiterado en los últimos años, la necesidad de la especialización en la demanda de trabajadores sin embargo al parecer, no se ha realizado una inversión significativa por parte de las empresas para la adecuación técnica y académica de los trabajadores, reclamando del Estado, la preparación para el trabajo.

1.3. Actividad económica

1.3.1. Sector primario

Al analizar la actividad económica en la que se desarrolla principalmente la demanda de trabajo, tenemos que para 2018 según la encuesta de hogares de la Contraloría General, participaban 265,341 trabajadores, equivalente al 14.2% de todos los ocupados del país.

En 2017 solamente cerca del 9% del suelo está cultivado. La producción agrícola se concreta principalmente en explotaciones comerciales, destinadas a la exportación. Los principales cultivos y grupos de cultivos fueron: caña de azúcar (1.77 millones); fruta (659.283 toneladas), principalmente banano o guineo, plátano macho y naranja; el arroz (280.000); maíz (70.000); café (13.153) y tomate.

En la ganadería, se contaron 1.56 millones de cabezas de ganado vacuno, 286.200 de ganado porcino y aproximadamente 14.9 millones de aves de corral.

Los productos forestales están conformados por una amplia variedad de maderas, entre las que destaca la caoba. El país cuenta con reservas forestales considerables: casi un 57% de su suelo, a veces difícil de explotar debido a la mala infraestructura del transporte. La producción anual de madera fue de 1.35 millones de m³ en 2017.

La pesca ha experimentado un aumento en las últimas décadas y hoy posee un peso más importante en el país; en el 2005 se capturaron un total de 222.756 toneladas, principalmente de camarón, pescado azul y langostino y ha seguido aumentando.

En el área rural, cerca de dos tercios de los ocupados son trabajadores por cuenta propia, familiares sin remuneración y

asalariados de PYMES. Siete de cada 10 trabajadores del área rural no cotizan a la seguridad social y en el caso de los trabajadores por cuenta propia, la exclusión de la seguridad social alcanza al 85% de ese grupo.

El déficit de trabajo decente en el área rural se refleja en un mayor índice de pobreza, ha descrito la Fundación del Trabajo pues mientras en el área urbana aproximadamente 14 de cada 100 personas son pobres o indigentes, en el área rural esta cifra es más del triple, afectando a 50 de cada 100 habitantes. En las zonas indígenas la exclusión resulta explosiva, afectando al 87% de esa población (FUNDETRAB, 2017).

1.3.2. Sector secundario

En este sector laboraban para el año 2018, un total de 351,297 trabajadores, que representan el 18.8% de todos los ocupados. Panamá no es un país de industria pesada, porque además de carecer de minerales importantes como hierro, carbón, y petróleo, recursos básicos para la industrialización, los inversionistas apostaron desde los tiempos de la colonia española, por explotar la posición geográfica del Istmo, lo que llevó a impulsar los servicios y el comercio en detrimento de la industria.

Existe una industria poco diversificada, orientada hacia la producción de bienes de consumo o industria ligera, lo cual contribuye al desarrollo del país originando empleos, abastecimientos del mercado local y exportando ciertos productos, pero ha ido disminuyendo el peso específico de este sector de la economía en el Producto Interno Bruto de nuestro país y con ello, por supuesto, la demanda de trabajo en el sector.

Según el Sindicato de Industriales de Panamá, el sector industrial manufacturero panameño creció entre 2007 y 2017 a una tasa promedio de **1.6%** anual con una participación dentro del PIB al cierre del año 2014, de **4.8%**.

Destaca el SIP en su portal web que la industria manufacturera es el cuarto generador de empleo en el país (después del sector comercio, el sector agropecuario y el sector construcción) y por encima del sector logístico, absorbiendo el **7.4%** de fuerza de trabajo ocupada, lo que significa que el sector manufacturero genera más de 124,000 puestos de trabajo directos y de ese total 49,885 son empleos formales, para el año 2015 (SIP, 2016).

El 50% de la inversión de la industria manufacturera se ha concentrado en alimentos y bebidas, alcohólicas y no alcohólicas. La distribución de la inversión se concreta en azucareras; textilera; cemento; productos lácteos; empresas avícolas; artesanías; productos alimenticios; bebidas y madera.

1.3.3. Sector terciario

Panamá en el sector terciario permite intercambio de productos, su distribución a nivel nacional e internacional y abarca todos los servicios que se brindan a la población para satisfacer sus necesidades, principalmente desde el sector privado de la economía. Entre ellos tenemos el comercio; el turismo; las vías y medios de transporte; las comunicaciones y los servicios financieros.

Este sector es responsable del empleo del 60% de la población activa y aporta más del 75% del PIB, concretamente el 80,1% y en 2018, según la encuesta de hogares de ese año 1,251,963, es decir el 67.0% de todos los ocupados laboraban en

este sector de la economía, lo que implica que hubo una reducción del orden del 13% en la empleomanía.

La economía panameña se encuentra entre una de las más sólidas de América Latina al decir de los organismos de financiamiento internacional. Eso se debe en gran parte al desarrollo del sector terciario, dentro del cual destacan las inversiones en servicios financieros, turísticos y logísticos, orientados hacia el comercio mundial, cuyo epicentro es el Canal de Panamá pues alrededor del mismo se desarrollan puertos de trasbordo de contenedores, zonas francas de comercio, ferrocarril y el más grande Hub aéreo de pasajeros de Latinoamérica, aunque precisamente en algunas actividades de este sector, como el bancario y la Zona Libre de Colón, está prohibido de hecho, el sindicalismo.

1.4. Crecimiento económico

Entendemos por crecimiento económico *“la evolución positiva de los estándares de vida de un territorio, habitualmente países, medidos en términos de la capacidad productiva de su economía y de su renta dentro de un periodo de tiempo concreto.”*

Una definición más precisa describe el crecimiento económico como *“el aumento en términos de renta o de los bienes y servicios que la economía de un territorio produce en un tiempo determinado generalmente medido en años”* (Economipedia.com, 2017)

Según la revista digital *Centralamericadata.com* para el FMI Panamá ha sido la economía más dinámica de América Latina en las tres últimas décadas, alcanzando uno de los ingresos *per cápita* más altos de la región ya que la economía creció alrededor de 6% por año durante un cuarto de siglo, muy por encima de otros países con un crecimiento tradicionalmente vigoroso como

Chile, la República Dominicana y Perú, así como el doble de la tasa de crecimiento de América Latina en su conjunto y en el primer trimestre de 2019 el PIB constante sumó \$10.599 millones, 3% más que lo reportado en igual período de 2018.

De las actividades relacionadas con la economía interna tuvieron buen desempeño en este último periodo, el transporte y las comunicaciones, intermediación financiera, suministro de electricidad y agua, construcción y los servicios gubernamentales, informó la Contraloría General de la República

Ahora bien, debido al debilitamiento de los sectores de la construcción y servicios, el FMI redujo de 6% a 5% la proyección de crecimiento económico para Panamá este año, pronosticando una “recuperación pausada”, aunque los aspectos fundamentales de la economía panameña siguen siendo sólidos, y se espera que ésta se recupere y que el año próximo alcance su crecimiento potencial de 5,25%, con una inflación que se aproximará al 2% en el mediano plazo, explicó el organismo internacional.

Durante los últimos tres años la economía panameña siguió creciendo, pero de manera desacelerada, a lo que contribuyeron factores externos como el mal desempeño de la economía mundial y regional, y factores nacionales como los escándalos de corrupción y la desconfianza ciudadana y por lo tanto de los inversionistas extranjeros.

El aumento del IPC, que fue de 0.8% en 2017 y 2018 según el INEC, no fue compensado con ajustes salariales suficientes en este periodo pues el incremento al salario mínimo para 2017-18 fue de 5% y según los sindicalistas panameños, los aumentos de salario mínimo o por convención colectiva, promediaron los 0.03 centavos de balboas por año.

Según datos del MEF, el comercio panameño creció durante el primer trimestre de 2019 solamente en 1.9%; la actividad de la construcción sólo creció en ese mismo periodo hasta 3.5% y la actividad de restaurantes y hotelería hasta 2%, lo que refleja una merma con respecto al crecimiento de años anteriores.

1.5. La demanda de empleo y su perspectiva

Aunque las encuestas realizadas a las empresas insisten en reclamar la escasez de talentos, es decir, la falta de mano de obra especializada, la demanda laboral se incrementa, aunque en mínimas proporciones. El 36% de los empleadores declaran que enfrentan dificultades para cubrir sus vacantes. Las más difíciles de cubrir son las técnicas (producción, operaciones o técnicos de mantenimiento), ventas (ejecutivos de venta, vendedores de “retail”), personal de apoyo en oficina (secretarías y asistentes) e ingenieros (mecánico, eléctrico y civil). Las principales razones que dificultan cubrir las vacantes, según los especialistas en la materia, incluyen la falta de experiencia, falta de candidatos, mayores expectativas salariales, falta de habilidades profesionales y mejores beneficios.

Los empleos en el sector servicios no ofrecen estabilidad laboral por diversas razones, lo cual se suma a las causas descritas, que dificultan cubrir las vacantes.

Las realidades descritas, se reflejan en la poca demanda del trabajo juvenil, es decir, sin experiencia y la muy reducida demanda de trabajo de los adultos mayores que, aunque tienen experiencia, poseen mayores expectativas salariales o menos habilidades que las reclamadas para los nuevos empleos, como el manejo de la tecnología, etc. El resultado, como ampliaremos más adelante en este informe, es una franja importante de

desempleo juvenil y también de personas adultas con experiencia pues entre más edad se posee, se dificulta más la obtención de empleo y en esa lógica, hasta se imponen negaciones del acceso al trabajo, por ejemplo, para los adultos mayores.

La **Alta Comisión de la Política Pública de Empleo**, promovida por MITRADEL, ha indicado que hay seis sectores económicos que enfrentan la falta de personal como el principal obstáculo para la expansión de sus actividades: **comercio, construcción, logística, turismo, industria y agricultura**.

De acuerdo con la misma fuente, **desde ahora y hasta el 2020, Panamá requerirá unos 150 mil técnicos y cerca de 25 mil profesionales en las áreas arriba indicadas**.

Entre las ramas técnicas que buscan trabajadores, se mencionan los siguientes oficios especializados: plomeros, electricistas, colocadores de azulejos y baldosas, carpinteros, ebanistas, albañiles, soldadores, técnicos en refrigeración (especialistas en aires acondicionados), yesistas o instaladores de placas de yeso (gypsum) y pintores.

Las perspectivas del empleo, vistas desde la óptica de las empresas según la Agencia Privada de Colocación de Empleos Manpower Group, para el tercer trimestre de 2019, expresada en una encuesta aplicada a 620 empresas en todo el país, arrojan los siguientes resultados:

El 10% de los empleadores esperan incrementar sus planillas Para el tercer trimestre de 2019, mientras que el 8% prevé una disminución de sus planillas y el 76% permanecería sin cambios, lo que en suma refleja una tendencia de aumento de empleo de 3% (Manpower Group Panamá. Encuesta Expectativas de Empleo Q3/2019).

De acuerdo a esta encuesta, Panamá se coloca en el lugar 39 de 44 países en los que se realizó la misma, a un total de 59,000 empleadores, superada por países con menos crecimiento económico histórico como Guatemala, Colombia, Costa Rica e incluso Sudáfrica, que según el Banco Mundial ocupa el primer lugar en el mundo como peor forma de distribución de la riqueza.

Al analizar en detalle las respuestas de los empleadores, los resultados de la encuesta arrojan que los empleadores de la ciudad de Panamá expresan una tendencia de crecimiento del empleo de 7%, mientras que para el occidente del país la expectativa de crecimiento para el tercer trimestre de 2019 es sólo de 2%. Los empleadores de Colón no muestran tendencia al crecimiento de sus planillas y los de provincias Centrales esperan más bien una reducción en sus planillas de alrededor de 10%.

En comparación con las expectativas de empleo para el tercer trimestre del año 2018, se encuentra que Colón y Occidente muestran ligeros incrementos de 2 puntos porcentuales; la tendencia en las provincias centrales disminuyó 17 puntos porcentuales y las expectativas de contratación permanecen relativamente estables en la Ciudad de Panamá.

En cuatro de seis sectores de la economía se prevén aumentos en la contratación durante el tercer trimestre de 2019. Según los resultados de esta encuesta, en la construcción, los empleadores reportan una tendencia al aumento del empleo de 10%. Habría un aumento de la contratación en el sector servicios, de 7% y en comunicación y transporte, se anticipa un aumento de 6%. Los empleadores del sector agricultura, pesca, minería y extracción prevén una contratación de 4% más que en el trimestre anterior, mientras que la tendencia para el sector comercio es incierta pues se espera que disminuya la contratación de nuevos

trabajadores en 1%. También en la manufactura se espera reducción de empleos por el orden del 3%.

La encuesta clasifica las microempresas como aquellas que poseen menos de 10 empleados; como pequeñas empresas a las que tienen entre 10 a 49 empleados; las medianas empresas serían las que contratan entre 50 y 249 empleados y las grandes empresas se describen como aquellas que tienen 250 o más empleados.

Las Grandes empresas reportan planes de incremento de su planilla por el orden del 10%, mientras que las medianas y pequeñas empresas expresan intención de crecer en cuanto a nuevas contrataciones, en un 6% y 2%, respectivamente. Las microempresas no reportan intención de crecer durante el tercer trimestre de 2019.

En comparación con 2018, las intenciones de contratación disminuyen por 2% en las pequeñas y grandes empresas, pero las microempresas reportan planes de contratación relativamente estables y las medianas empresas mejoran en 3%.

1.6. Relación entre tecnología y empleo

La cuarta revolución industrial se describe como la aplicación de la internet a la industria en el manejo de los productos, usando la digitalización, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y dispositivos inteligentes, conectando redes, comunicando máquinas, adaptando servicios a los clientes en cualquier parte del mundo y aplicando la inteligencia artificial a la producción de bienes y servicios.

La aplicación de los cambios tecnológicos a la producción de bienes y servicios es a su vez influida por la velocidad con

que cambia el conocimiento y consecuentemente, los cambios que se dan en la tecnología, pero la celeridad con que cambia la tecnología es a veces demasiado rápida para ser utilizada en la producción y el resultado es que la adaptabilidad a las nuevas tecnologías es constante, lo que provoca cambios casi permanentes en la producción de bienes y servicios.

Según la teoría de la curva de aplicación del conocimiento esbozada por el estadounidense Richard Buckminster, la humanidad duplicaba su saber cada 100 años para el año 1900 mientras que para 1945 la duración del conocimiento era de 25 años y en 1975 era de 12 años. Para 2015, la curva de la velocidad del cambio del conocimiento, era de cada dos (2) años, y con la comercialización del internet de las cosas y la ampliación de la banda de internet al llamado 5G, el cambio se presume que será cada 11 horas!!!

Bajo estas concepciones, hay que abordar el tema del uso de la tecnología como un elemento que afecta el empleo, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

Según la OCDE y la CEPAL, el cambio tecnológico eliminará 3,38 millones de empleos en América Latina en los próximos años y esa pérdida se proyecta principalmente en la industria, en algunos servicios y en la construcción. Se predice también la creación de nuevos empleos en otros sectores, pero no se puede concluir a ciencia cierta cuál será el balance final entre pérdida de puestos de trabajo y la creación de nuevos empleos. Los pronósticos van del 1 % al 67 % (DIRKSEN.2018).

En el caso de Panamá, no se ha realizado un estimado de la cantidad de empleos que se podrían ver afectados, debido a varios factores entre los cuales se destaca, que más del 80% de las inversiones de la última década tuvieron lugar en la capital del país; que el crecimiento económico se ha venido desacelerando

(aportar aquí datos del crecimiento económico de 2017, 2018 y 2019); que el desempleo ha empezado ascender; que aunque se han reducido las brechas de género en el mercado de trabajo, aún persisten grandes diferencias; que la pobreza disminuyó aunque se mantiene elevada en la zona rural y las comarcas; que el aumento en la demanda de empleo y la insuficiencia de personal calificado local estimuló la inmigración laboral y que persisten barreras que afectan el acceso de las personas jóvenes a trabajos decentes; que más del 90% de las empresas panameñas son micro y pequeñas empresas, lo que produce falta de estabilidad laboral que afecta sin dudas, la capacitación laboral para el uso de la tecnología.

El acelerado crecimiento económico agudizó el déficit de competencias que enfrenta Panamá ha señalado el Informe de la Alta Comisión para el Empleo, de 2014. A pesar de la significativa cantidad de egresados de la educación media, los empleadores no encuentran la suficiente cantidad de personas con las competencias técnicas requeridas y el déficit de competencias blandas es parte del desafío. También debe considerarse que las nuevas inversiones previstas aumentarán la demanda por recursos humanos calificados.

En este sentido, se ha estimado que hay seis sectores económicos que enfrentan la falta de personal como el principal obstáculo para la expansión de sus actividades: comercio, construcción, logística, turismo, industria y agricultura. Entre 2015 y 2020, Panamá requerirá 150 mil técnicos y cerca de 25 mil profesionales en las áreas indicadas.

La estructura de la economía y del trabajo de Panamá concentra en el sector terciario la mayor parte de los empleos, cuya característica principal describe una menor estabilidad que las

actividades agrícolas e industriales y poseemos, además, un sector informal que ocupa al 41 % de los nuevos empleos.

1.6.1. La perspectiva empresarial

En el foro debate del 29 de abril de 2019 organizado por UDELAS, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) expresó que al hablar de los aspectos de educación y tecnológicos sobre el futuro del trabajo, los cambios tecnológicos tienen una incidencia directa en la productividad y por lo tanto la incorporación <de las tecnologías es un imperativo para las empresas.

El CONEP señaló que las empresas panameñas que se encuentran en los sectores más dinámicos tienen la capacidad de producir y utilizar las nuevas tecnologías e ir transformando sus sistemas de producción. La automatización sin embargo y el desarrollo de nuevas tecnologías avanzan de manera muy veloz y mucha de estas tecnologías tienen altos costos por lo que dado la relación costo-beneficio, para la mayoría de las empresas panameñas no es factible la incorporación de dicha tecnología dentro de sus procesos productivos. En estos casos el Estado debe jugar un rol importante, mediante la implementación de políticas que consideren los progresos tecnológicos.

En cuanto al efecto de las tecnologías en la generación de puestos de trabajo, CONEP indicó que es muy probable que los puestos menos especializados sean los más afectados, sin embargo, las nuevas tecnologías generarán nuevos puestos asociados a las mismas. Concluyó indicando que muchas veces las nuevas tecnologías lo que hacen es cambiar las funciones o tareas de los puestos, más que eliminarlos.

También indica el CONEP que el desarrollo demográfico es otro factor que tiene una alta incidencia en el futuro del trabajo,

señalando que en el caso de Panamá la población es relativamente joven y por lo tanto es necesario motivar a los jóvenes a estudiar carreras relacionadas con las ciencias y las habilidades tecnológicas, robusteciendo el pensamiento crítico de los estudiantes. Señaló que es muy importante desarrollar adecuadas relaciones de trabajo, para lo cual es necesario fortalecer la institucionalidad del mercado de trabajo y del sistema educativo.

En el documento denominado Visión País 2050, elaborado por los gremios empresariales del país en el año 2018, se destacan algunos aspectos que guardan relación con los temas abordados a propósito de la discusión sobre el trabajo del futuro. En él se indica que la ciencia, la tecnología y la innovación deben ser el norte del desarrollo nacional. Destaca entre las posiciones de la empresa privada panameña, el enfoque tecnológico acerca del trabajo del futuro y en tal sentido expresa que el sistema de formación y educación no está produciendo las competencias que requiere el uso de las nuevas tecnologías en la producción de bienes y servicios, y que por lo tanto se producirá en un futuro muy cercano, una clasificación acentuada entre trabajadores cualificados y no cualificados desde el punto de vista tecnológico, que se traducirá en mejoras salariales o falta de empleo.

“Se requiere establecer un modelo de desarrollo basado en la gestión del conocimiento que tenga capacidad para adaptarse a los cambios y en el que prevalezca una vocación de convertir las soluciones innovadoras propias en productos exportables. Ese modelo de desarrollo deberá ser alimentado a través de una política continuada de inversión pública pertinente y balanceada, reforzada con una presencia significativa de inversión extranjera para que, mediante un

esfuerzo sostenido, Panamá se convierta en una sociedad diestra en las tecnologías de información y comunicación y en la generación y distribución de nuevo conocimiento ligado a las personas y a los activos del territorio (naturaleza, turismo, vocación logística)” (APEDE, 2017).

“Hay que estar atentos a no caer en la trampa del determinismo tecnológico. En efecto, el impacto del cambio tecnológico sobre la economía y la sociedad dependerá esencialmente de las decisiones en el campo de la inserción internacional, la política económica y social, cuyos márgenes de definición deben ser aprovechados por los gobiernos progresistas, los sindicatos y los empresarios con sentido de responsabilidad en América Latina.” (DIRSKEN. Op. Cit.).

Al hablar con tanto entusiasmo del trabajo basado en la alta tecnología como la inteligencia artificial por ejemplo, no se toma en cuenta que esa alta tecnología no es producida por los países en vías de desarrollo como Panamá, por lo que el uso de la tecnología importada podría convertirse en otro eslabón de dependencia para nuestras economías; no se toma en cuenta tampoco el costo de esta alta tecnología y por último, no se toma en cuenta que si los avances tecnológicos de última generación sustituyen a los trabajadores físicamente en la producción habrá más desempleo, menos consumidores y por lo tanto disminución del mercado, afectando a los trabajadores y aún a los propios empleadores.

1.6.1.1. Desarrollo tecnológico panameño

En cuanto al uso efectivo de la tecnología avanzada en la producción, tenemos que la disponibilidad de internet gratis en Infoplazas a nivel nacional, la dotación de computadoras con acceso a internet a escuelas y la implementación del gobierno electrónico, le han permitido a Panamá avanzar en el uso de nuevas tecnologías a nivel latinoamericano en los últimos años, incluyendo por supuesto, la producción de bienes y servicios.

“Los avances colocan a Panamá en una posición de liderazgo en Latinoamérica en la adopción de las tecnologías de la información y comunicación, conocidas como TIC, al ubicarse en la primera posición en Centroamérica y tercera en la región al escalar once posiciones en el Informe Global sobre Tecnologías de la Información 2013 que publica el Foro Económico Mundial y que examina 144 economías del mundo” (Panamaamerica.com.pa., 2014.

En conclusión, Panamá está a la vanguardia en el uso de tecnología de punta en muchos aspectos que aseguran el uso de la misma con fines productivos, sin embargo, el aumento de la productividad nacional, el crecimiento económico de los últimos años, así como el empleo en el país no reflejan bonanzas que se puedan deducir del uso de dicha tecnología. El aumento de la informalidad en el empleo, y la disminución en cantidad y calidad de los convenios colectivos y el número de trabajadores beneficiarios de los mismos, no hablan bien del uso de la tecnología en la producción, aunque la misma es inevitable.

Los sindicatos no han mostrado mayores preocupaciones por el uso y consecuencias de la tecnología de punta en la producción, siendo escasos los convenios colectivos que establecen reglas acerca del uso y efectos de los adelantos tecnológicos en las empresas.

Esta realidad contrasta con la gestión de gobierno en cuanto al uso de la tecnología avanzada. En el país se han invertido más de tres mil millones de balboas en los últimos años en avances tecnológicos.

Según el informe de la Autoridad Nacional de Innovación Gubernamental 2014-2019(AIG, 2019), durante este periodo se impulsó el robustecimiento en las plataformas tecnológicas a disposición de las entidades del Estado y los ciudadanos, incluyendo los principales programas de gobierno digital, tales como una nueva plataforma de trámites en línea y el levantamiento de 450 procesos que están siendo incorporados en ella; la puesta en marcha de municipios digitales en la mayoría de los municipios del país; el Centro de Atención Ciudadana 311 que continúa expandiendo sus servicios; la disponibilidad de un nuevo modelo de nube computacional gubernamental (NCG) con mayor capacidad y nuevas funcionalidades; la implementación del gestor documental digital en la AIG con disponibilidad para las entidades; la puesta en marcha del Sistema Estatal Panameño de Notificaciones (SEPAN); el Sistema de Solicitud de Refrendo y Cobro en Línea (SIRCEL); la concreción a nivel nacional de la plataforma tecnológica y salas de audiencia del sistema penal acusatorio con su implementación en el Tercer y Primer Distrito Judiciales; un Sistema Integrado Nacional de Monitoreo y Alertas (SINMA) aplicado a materia de tránsito, seguridad, desastres naturales; el HUB GEOESPACIAL, plataformas y estándares de interoperabilidad para diversos sectores; el desarrollo de aplicaciones desarrolladas para los censos de salud y del agro, y el fortalecimiento de la ciber seguridad.

De acuerdo al informe descrito, la Red Nacional Internet (RNI) 2.0 “Internet Para Todos”, se amplió a 1320 puntos de acceso gratuito principalmente en áreas rurales, con un diseño de arquitectura multioperador en tres regiones y un administrador,

permitiendo duplicar la capacidad de ancho de banda a 2 *megabits*, incrementando la cobertura en un 60%, mediante la ejecución de los fondos de servicio y acceso universal; y el nuevo esquema en la contratación de la red nacional multiservicios permitió sumar 300 puntos de acceso adicionales a la red, conectando a más del 86% de la población a nivel nacional, incluyendo áreas remotas como Darién y las Comarcas, que también cuentan con radio bases para comunicación celular.

Las iniciativas que se destacaron en la agenda digital PANAMÁ 4.0, encaminadas a la gestión de los procesos digitales, participación ciudadana y transparencia, resalta dentro del programa Panamá en Línea (PEL), la actualización de los requisitos al 100 % de 2700 trámites del gobierno central y 1000 trámites de los gobiernos locales, incluidos en el portal oficial de trámites del Estado.

La AIG puso en marcha el Portal de Datos Abiertos de Panamá, con la publicación de 688 conjuntos de datos de las entidades. El compromiso de Panamá en el marco del Plan Nacional de Datos Abiertos es lograr altos niveles de transparencia del Estado, proporcionando catálogos que contengan información valiosa dirigida a empresas, organismos, sociedad civil, medios de comunicación y entidades internacionales, comprometidos con esta iniciativa.

La tecnología es inevitable; el uso y los resultados de su aplicación a la producción de bienes y servicios hasta ahora no ha sido un tema central en las relaciones de trabajo panameñas, pero sin dudas lo será en los próximos años, debido a su incidencia en el mundo del trabajo.

1.7. El empleo

Siendo el empleo la principal preocupación de organismos tan importantes como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), habida cuenta que durante los últimos años el mismo ha ido disminuyendo y precarizándose, a tal punto que en el año 2015, el desempleo alcanzó 197.1 millones de personas, cerca de un millón más que en el año anterior, y 27 millones más que en los años anteriores a la crisis y además, el llamado empleo vulnerable alcanza a 1.5 mil millones de personas, o más del 46 por ciento del empleo total (OIT, 2016), resulta pertinente recordar que, en el lenguaje del mundo del trabajo, el empleo es sinónimo de trabajo, y que el trabajo es *“el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos.”* El empleo es definido como *“trabajo efectuado a cambio de pago (salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie)” sin importar la relación de dependencia (si es empleo dependiente-asalariado, o independiente-autoempleo)”* (OIT, 2012).

El trabajo o empleo, debe revestir condiciones dignas para las personas que trabajan y por ello, la OIT cuenta con una definición concreta acerca de las características del trabajo decente y que reiteramos, consisten en la actividad productiva que permite el desarrollo de las capacidades de cada cual. No se trata de cualquier trabajo, sino de aquel que se realiza respetando los principios y derechos laborales fundamentales; que permite el acceso a un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, y que se ejecuta bajo protección social, con diálogo social y tripartismo. Bajo estos criterios, se deben auscultar las características del empleo en nuestro país, en la perspectiva, como se ha planteado

desde el principio de esta investigación, del cumplimiento del octavo ODS de la agenda 2030 de la ONU.

1.7.1. Educación y empleo

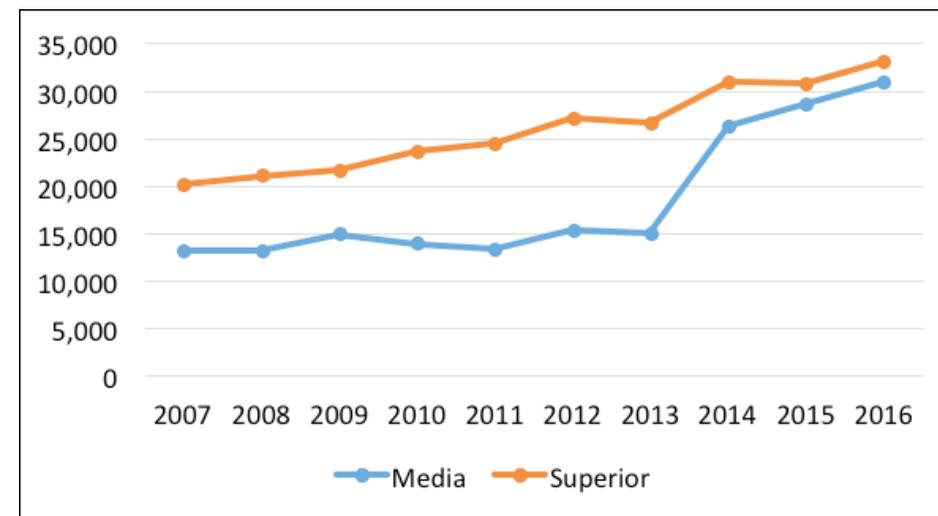
De acuerdo a diversos diagnósticos de ONU y del BID al igual que el resultado del análisis de las estadísticas sociales del país, se puede afirmar que mientras no se posea al menos un nivel de secundaria completo, o sea 12 grados de escolaridad, las probabilidades de terminar con el círculo de la pobreza son escasas.

El sistema escolar panameño ha promovido en los últimos diez años la calificación de la población escolar de manera creciente para que cuente con los niveles de instrucción que acaben con el circuito de generación de pobreza o no caer en este.

Entre 2007 y 2016 hubo un crecimiento de 59% de los egresados del nivel de media o secundaria y de un 29% del nivel superior. Aunque en números absolutos las cifras hablan de un mayor número de egresados del nivel superior que en el nivel de media, debido a las segundas carreras que una parte significativa de egresados terminan, lo cierto es que pareciera estar igualándose ambos tamaños de población y con ello, estar egresando más del doble de población desde la secundaria que la que se insertan o culmina, especialmente, el nivel universitario.

Gráfico 2. Educación Media y Superior en Panamá.

Periodo 2007-2016.



FUENTE: INEC, ESTADÍSTICAS SOCIALES.

Cabría esperar que esta población se insertara en el mercado laboral, con mejor facilidad que la población con menores niveles de escolaridad y en efecto así parece ocurrir, aunque no de manera tan diferenciada entre unos y otros.

En los últimos cinco años, la información de desempleo de jóvenes da cuenta que hay algunas divergencias entre los de mayores niveles de instrucción escolar y los de bajos niveles o no egresados de la premedia y media, en cuanto a su involucramiento en el mercado laboral.

De acuerdo a la base de datos estadísticos del BID, las tasas de desempleo de los jóvenes menores de 25 años que poseen baja escolaridad es decir premedia o menos, son inferiores a las tasas de desempleo de aquellos jóvenes del mismo tramo de edad que cuentan con una mayor escolaridad o media y superior, en su gran mayoría pobladores de áreas urbanas (BID, 2017). El desempleo no fue superior de 6% durante la década que está terminando, para los jóvenes con baja escolaridad. Mas si se registró prácticamente el doble de estas tasas para los de alta escolaridad, en esta misma década (Op.Cit).

La información disponible a nivel internacional, habla de una tendencia donde los países coinciden en el hecho de que los jóvenes experimentan las mayores tasas de desempleo. Adicional a esto, *“hay una concentración del empleo juvenil en sectores de baja productividad que produce una caída de los ingresos laborales medios de la juventud”* (González Enders, 2008).

Las cifras y los señalamientos hechos hasta aquí, en buena parte responden a un hecho que va a contravía de lo que comúnmente se difunde acerca de la relación educación-empleo. Al decir del economista Julio Manduley (2018), *“hay un mito en el que se cree que, al tener fuerza de trabajo calificada, educada, profesionalizada, los problemas de desempleo ‘se irán solucionando’ y las personas podrán ser empleadas en ‘industrias de alto valor agregado’”*.

Manduley cuestiona el mito en el que se basa el documento producido por el Consejo Nacional de la Educación (CONACED, 2006), antecedente inmediato del documento que sirve de guía a la política educativa actual, donde señala que con una educación de calidad se podría acceder a las llamadas industrias con alto valor agregado.

En efecto, la realidad enseña, por ejemplo, que para el cableado de elementos de memoria digital bajo el microscopio utilizado para computadoras o para trabajos de soldadura en la fabricación de aparatos de radio y televisión, se precisa una mano de obra específica: con buena visión y manos (Manduley, 2018) es decir, nada que ver con alta calidad en la educación ni altos niveles de escolaridad.

Basado en los registros estadísticos del último decenio intercensal, Pinnock (2015) destaca que menos de tres de cada diez empleos ofrecidos en el mercado laboral panameño requieren de fuerza de trabajo cualificada o educación superior, mientras que el resto son puestos de trabajo para los que no se necesitan ni profesionales, ni científicos, ni técnicos de niveles superiores de escolaridad; lo que se corresponde con niveles salariales precarios.

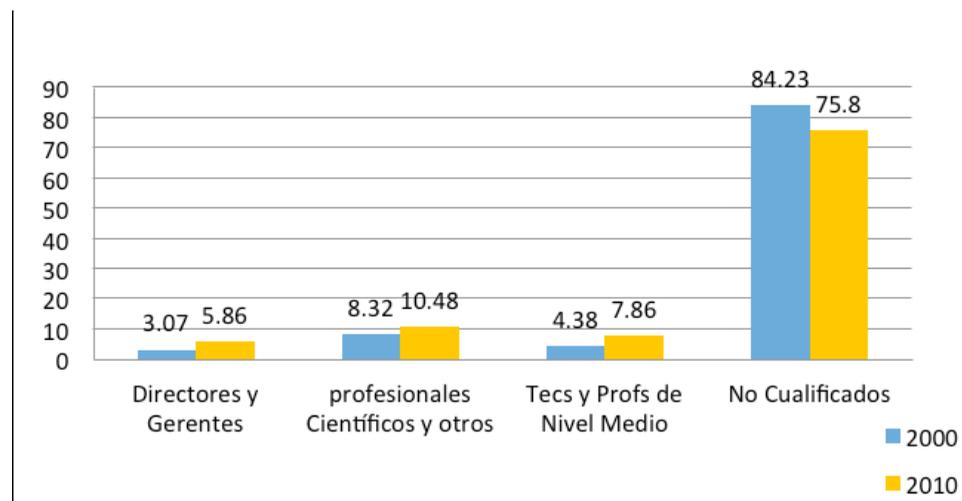
Esta realidad viene a explicar la existencia de las mayores tasas de desempleo entre la fuerza laboral de mayor cualificación, respecto de las tasas que experimenta la mano de obra con menor cualificación, a la que se hizo alusión al inicio de este apartado.

Esta distribución se vuelve más crítica para los panameños y panameñas, en virtud de que cuando se trata de empresas de origen extranjero por lo general, una proporción importante de los niveles superiores son reservados para personal de origen foráneo, con independencia de que existan nacionales cualificados para ejercerlos con similar o mejor efectividad.

El aparato productivo panameño, continúa Pinnock, promovido por las políticas económicas de los gobiernos de los últimos 30 años, exige una proporción muy limitada de mano de obra cualificada, lo que sin duda tiene repercusiones perversas en el sistema educativo. Ello se constata en los porcentajes

de asignación de recursos nacionales para universalizar una mayor calidad en los aprendizajes de los estudiantes. La idea de escuelas “élites”, resume la premisa de que la formación de excelencia de una porción limitada de estudiantes basta para lo que las empresas están dispuestas a contratar en el mercado laboral panameño (Op. Cit.,2015).

Gráfico 3. Distribución de Calidad de los Puestos de Trabajo, ofrecidos por el aparato productivo en Panamá años 2000-2010



FUENTE: INEC, ESTADÍSTICAS DEL TRABAJO.

Las propuestas de transformación curricular en el nivel medio de la gestión Martinelli-Molinar; la asignación de recursos para formación técnica no universitaria tipo centros de entrenamiento del INADEH de la administración

Varela, se corresponden con esta particularidad excluyente de los empleadores y tiende a hacer redundante el esfuerzo de las universidades más serias del país.

Lo cierto es, que objetivamente y visto en perspectiva histórica, no cabe absolutizar la afirmación difundida de que en Panamá no existe mano de obra cualificada para satisfacer los requerimientos de la demanda empresarial.

Antes de aceptar esto como absolutamente válido, hay que develar el tema de los salarios ofrecidos por las empresas; el tema de la pasividad gubernamental con la inmigración laboral que se convierte en factor de reducción y contención de salarios de nacionales, así como el de la asignación de recursos para segmentos reducidos de la población panameña y no para el fortalecimiento de una educación de calidad para todos en todos los niveles del sistema educativo.

Es necesario reorientar la política de fomento del empleo hacia puestos de mejor condición laboral, más productivos, en los que la mano de obra panameña cualificada se inserte obteniendo mejores niveles de remuneración que lo que se viene ofreciendo en las últimas tres décadas.

1.7.2. Empleo y desempleo

1.7.2.1. Población Económicamente Activa.

Algunas variables importantes a considerar para entender la situación de la economía y del empleo son las que caracterizan al llamado mercado laboral, dado que es allí donde se determina la situación social del país.

Según la encuesta del mercado laboral elaborada en agosto de 2018 por el INEC, la población en edad de trabajar en Panamá

asciende a 3,038,407 personas, de las cuales 1,986,940 constituyen la PEA, lo que representa una tasa de participación de 65.4%.

1.7.2.1.1. Ocupados

Del total de la población económicamente activa 1,868,602 personas están ocupadas, de las cuales 1,103,601 son hombres y 765,001 son mujeres. Esto representa un incremento en la población ocupada de 82,753 personas entre los años 2017 y 2018.

La ocupación por sector de la economía nos muestra que 265,341 trabajadores, equivalente al 14.2%, se encuentran en el sector primario; 351,297 que representan el 18.8% se ubican en el sector secundario y 1,251,963, es decir el 67.0%, se ocupan en el sector terciario de la economía.

1.7.2.1.2. Desempleados

Se considera desempleadas a aquellas personas que no han generado ningún ingreso por actividad laboral, durante el periodo de referencia que se extiende hasta seis (6) semanas hacia atrás, desde la fecha en que se realiza la encuesta a la persona y esta declara que está buscando empleo y no ha conseguido.

El desempleo total impacta a 118,338 personas de la PEA que estaban buscando empleo la semana de la encuesta y no lo había logrado conseguir, lo que representa el 6.0% cifra similar a la del año 2017, que fue de 6.1%.

La Contraloría General de la República nos indican que el porcentaje de desempleo ha ido en aumento desde el año 2012 ya que en ese año fue de 4.2%; en agosto de 2013 fue de 4.3%;

5.1% en agosto en 2014; en 2015 el desempleo registrado fue de 5.3% y 5.6% en 2016, mientras que en 2017 fue de 6.1% y en 2018 de 6.0%; para el primer trimestre de 2019, el desempleo se ubica en 6.4%.

Llama la atención la relación entre estas cifras del desempleo en Panamá con el crecimiento económico del PIB, que para el año 2017 fue de 5.8% y para el año 2018 fue de 3.7%.

Los datos oficiales señalan que el comercio, transporte, almacenamiento y comunicaciones y la enseñanza privada, son los que aportaban en mayor medida al PIB de Panamá en 2017. Les siguen con resultados económicos aceptables, la construcción, la explotación de minas y canteras, la industria manufacturera, el suministro de electricidad, gas y agua, el turismo, la intermediación financiera, la actividad de bienes raíces, las apuestas y los servicios domésticos.

Al analizar el desempleo por sexo se observa que en el año 2018 las mujeres tienen el mayor porcentaje de desempleo con 7.6% mientras que los hombres registran 4.8% de desempleo.

Por su parte los jóvenes son los más afectados por el desempleo, lo cual se expresa en el hecho de que este impacta al 16.9% de los jóvenes entre 15 y 19 años de edad, y al 15.1% a los que están ubicados entre 20 y 24 años. De igual manera el desempleo juvenil afecta con mayor énfasis a las mujeres que en el rango de edad entre 15 y 19 años registran 22.2% de desempleo y entre 20 y 24 años el 21.8% están desocupadas.

Al analizar el total de desempleados en el país, 118,338 personas, se observa que el 61.0%, es decir 72,186, son jóvenes entre 15 y 29 años de edad.

1.7.2.1.3. Subempleo visible

Subempleados por insuficiencia de horas. Comprende aquellas personas que trabajan menos de 40 horas, que reúnen estos tres criterios: desean trabajar más horas de las que trabajaron, buscaron trabajo y están disponibles.

El subempleo visible afecta a 68,407 personas lo que representa un incremento con respecto al año 2017 desde 2.5% al 3.7%

1.7.2.1.4. Subempleo invisible

Subempleados por insuficiencia de ingresos. Comprende a aquellas personas que trabajan 40 o más horas y que perciben ingresos por debajo del salario mínimo.

El subempleo invisible impacta a 179,285 trabajadores registrando un incremento del 1.1%, desde 8.5% en el 2017 a 9.6% en el 2018.

Lo anterior significa que 13.3% de los trabajadores ocupados se encontraban en situación de subempleo, ya sea visible o invisible.

1.7.3. Contratos de trabajo

Los contratos de trabajo representan una importante variable a analizar el mercado laboral, dado que los mismos condicionan la posibilidad de mejorar la calidad de vida de los trabajadores. Existen tres tipos de contratos: indefinidos (permanentes), definidos y por obra determinada.

Del total de los contratos de trabajo registrados en el MITRADEL en promedio el 78% lo constituyen los contratos definidos y por obra determinada y solo el 22% son contratos indefinidos. Esta situación plantea un gran reto con respecto a la precariedad del mercado de trabajo.

Cabe destacar que los contratos de trabajo definidos y por obra determinada impiden que el trabajador sea sujeto de crédito en el sistema financiero nacional, debido a que no tienen permanencia en el empleo, y por tanto les dificulta acceder al crédito bancario y mejorar su calidad de vida. Debido a esta realidad deben acudir a otras fuentes de financiamiento (financieras) con costos financieros (intereses) muchos más altos que los que existen en el sistema bancario local.

Por otra parte, estos dos tipos de contratos, al ser interrumpidos varias veces en el año, retrasan el tiempo para que los trabajadores acumulen la densidad de cuotas requeridas, para acceder a una pensión de vejez en la Caja de Seguro Social. Actualmente se requieren 240 cuotas, es decir 20 años completos de cotización, para poder acogerse a la pensión de vejez una vez cumplida la edad requerida, sin embargo, según datos de la Caja de Seguro Social, el promedio de cotizaciones de los asegurados cotizantes es de 9 cuotas al año. Esta situación impacta negativamente en el monto de la pensión que recibe el trabajador cuando acceda a ella, debido a que necesita más años de trabajo para acumular la densidad.

Los contratos por tiempo indefinido registrados en MITRADEL para el año 2018 representaron solamente el 22.8% del total, mientras que en 2017 fue de 23%, lo que implica que la mayoría de los nuevos contratos registrados no aseguran la estabilidad laboral de los contratados.

Tabla 1. Población de 15 años y más económicamente activa en la república, por sexo, según condición económica, Año 2017-2018.

Años	2017			2018		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total y por sexo						
Población en edad de trabajar	2,973,286	1,142,734	1,530,552	3,038,407	1,471,927	1,566,480
Población económicamente activa PEA	1,902,477	1,119,179	783,298	1,986,940	1,159,462	827,468
Porcentaje de participación de la PEA	64.0%	77.6%	51.2%	65.40%	58.40%	41.60%
Ocupada	1,785,849	1,063,249	722,600	1,868,602	1,103,601	765,001
Desocupada	116,628	55,930	60,698	118,338	55,865	62,477
Porcentaje de desocupados	6.1%	5.0%	7.7	6.0%	4.8%	7.6%
Subempleo visible	44,365	26,662	17,703	68,407	45,258	23,149
Subempleo visible %	2.5	2.5	2.4	3.7	4.1	3.0
Subempleo invisible	151,004	103,501	47,503	179,285	110,741	68,544
Subempleo invisible %	8.5	9.7	6.6	9.6	10	9.0
Empleo Informal	606,597	384,668	257,929	679,166	373,369	3,035,797
Porcentaje de empleo informal	40.8	41.4	40	43.7	42.9	44.5
Cotizantes a la caja de seguro social*	1,239,149					
Porcentaje sobre la población ocupada	65.1					

*EXCLUYE A LOS PENSIONADOS Y JUBILADOS.

DATOS: INEC, ENCUESTA DE MERCADO LABORAL.

Tabla 2. Población de 15 y más años de edad ocupada en la república, según categoría en la actividad económica, Año 2017-2018

Años	2017		2018		Variación absoluta %
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	
Sector					
Ocupados	1,785,849	100	1,868,602	100	4.60%
Sector Primario	258,831	14.5	265,341	14.2	2.50%
Sector Secundario	331,289	18.6	351,297	18.8	6.00%
Sector Terciario	1,195,729	67	1,251,963	67	4.70%

Tabla 3. Población de 15 años y más en la República, por sexo, según condición económica y edad: Año 2018.

Año	2018						
	Condición, edad y sexo	Total	Porcentaje	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje
	Población en edad de trabajar	3,038,407	100	1,471,927	48.4	1,566,480	51.6
	Población económicamente activa	1,986,940	65.4	1,159,462	58.4	827,478	41.6
	Población ocupada	1,868,602	90.04	1,103,601	59.1	765,001	40.9
	Población desocupada*	118,338	6.0	55,865	4.8	62,477	7.6
	15-19	17,463	16.9	10,241	14.5	7,222	22.2
	20-24	34,683	15.1	15,195	10.8	19,488	21.8
	25-29	20,135	9.7	9,458	7.7	10,677	12.5
	30-39	21,810	5.3	7,388	3.3	14,422	7.7
	40-49	14,905	3.3	7,257	3.0	7,648	3.7
	50-59	6,433	1.8	3,919	1.9	2,514	1.6
	60-69	2,362	1.4	2,132	1.9	230	0.4
	70 y más	547	271	271	0.6	276	1.4

* EL 61.0% DE LOS DESOCUPADOS EN EL PAÍS SON JÓVENES ENTRE 15 Y 29 AÑOS DE EDAD.

Tabla 4. Contratos de trabajo

registrados en el MITRADEL anualmente.

Tipo de Contrato	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Definido	42.5	38.8	40.4	37.7	38.8	40.7	41.6	44.6
Indefinido	25.4	24.8	25.2	24.1	24.5	23.7	23.0	22.8
Obra determinada	32.1	36.4	34.4	38.2	36.7	35.6	35.4	32.6
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: MITRADEL.

Tabla 5. Mediana salarial de Empleados de 15 y más años de edad en la república, por sexo, según categoría en la actividad económica.

Año 2018

Actividad económica	Mediana Salarial	Hombres	Mujeres
TOTAL	701.7	699.5	705.4
Agricultura	308.1	298.1	481.7
Industria Manufacturera	645.3	641.8	657.9
Comercio al por mayor y menor	650.7	654.4	645

Año 2018

Actividad económica	Mediana Salarial	Salario Mínimo nominal	Diferencia	Porcentaje
Agricultura	308.1	388.96	-80.86	-20.8
Industria Manufacturera	645.3	592.8	52.5	8.9
Comercio al por mayor y menor	650.7	565.7	85	15

1.7.4. Políticas públicas de empleo

El encargado de desarrollar las principales políticas públicas gubernamentales de fomento al empleo es el MITRADEL.

Considerando que el 53% de los empleos se producen en el sector comercio y artesanal (Capital Financiero, 2016) es decir, vinculados al trabajo manual, MITRADEL sostuvo la necesidad de mejorar la educación de los trabajadores, fortaleciendo las áreas de la información y la tecnología, y a través del Instituto Panameño de Estudios Laborales IPEL, propuso a las universidades públicas y privadas desarrollar programas de estudio encaminados a ese objetivo, que se han concretado a lo largo de 2016; 2017; 2018 y 2019.

MITRADEL desarrolla varios programas institucionales dirigidos a promover el empleo, entre los cuales destacan el Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (PAIL) consistente en una beca equivalente al salario mínimo, pagada por MITRADEL y la empresa correspondiente, por partes iguales, a través de la cual se busca la inserción definitiva en un puesto de trabajo de los buscadores de empleo, después de adquirir mediante esta beca, conocimientos, habilidades y destrezas a través de actividades teóricas y prácticas.

Otro proyecto de MITRADEL es PRO JOVEN, consistente en talleres sobre competencias técnicas y vocacionales dirigidos a jóvenes recién graduados de las escuelas públicas. Una pasantía de 3 meses en una empresa reconocida, donde se aplican los conocimientos del bachillerato.

El PROGRAMA DE ORIENTACIÓN VOCACIONAL Y EMPLEO (POVE) es otro de los proyectos de MITRADEL para fomentar la empleomanía y consiste en divulgar cuáles son las carreras que van a tener mayores oportunidades de inserción laboral a futuro, dirigido a jóvenes estudiantes de educación pre media y media, de colegios particulares y públicos en todo el país.

Por último, tenemos el PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE EMPLEABILIDAD DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, cuyo objetivo es brindar información confiable, facilitar los procesos de inclusión al empresario, apoyando el reclutamiento, la selección y seguimiento para una adecuada inserción laboral de las personas con discapacidad, así como promover niveles de competencia, productividad y calidad entre los trabajadores con discapacidad en el sector privado.

No encontramos cifras disponibles acerca del impacto en el empleo que han tenido estos programas.

En su informe sobre el empleo en Panamá, la Alta Comisión de la Política Pública de Empleo en Ocupaciones Técnicas y Profesionales, integrada por consultores nacionales, la OIT, el BID y la CAF, coordinada por MITRADEL, entregó su informe al gobierno nacional, indicó que los ejes fundamentales de las políticas públicas de empleo deben ser: fortalecer la articulación del sistema de formación profesional con las necesidades del sector productivo así como con las políticas económicas y educativas del país; reforzar la pertinencia y calidad de la oferta formativa a nivel técnico; aumentar la inclusión y el acceso de grupos vulnerables de población a los servicios de formación profesional; promover la valoración social de las carreras técnicas y garantizar un financiamiento adecuado y estable para el desarrollo del sistema de formación profesional.

En la administración que culminó en 2019, no hubo una evaluación acerca de hasta dónde se recogieron en los planes y programas de gobierno, estas recomendaciones y cuáles fueron sus resultados.

Las llamadas “Ferias de Empleo” son otra forma de contrarrestar el desempleo como parte de las actividades del MITRADEL, durante los últimos años. Estas ferias consisten en concentrar en

un mismo lugar en un solo día, una gran cantidad de empresas, por una parte, y por la otra un gran número de personas, facilitando que sean contratados en el acto, según la demanda de las empresas asistentes y la oferta de cada trabajador (su experticia o su certificación académica sobre sus competencias laborales).

Durante el año 2018 se realizaron 9 ferias a lo largo de todo el país, específicamente entre agosto y noviembre (MITRADEL, 2019), específicamente en Veraguas, San Miguelito; Chiriquí, Panamá, La Chorrera; Bocas del Toro; Los Santos, Coclé y Panamá Pacífico. Según los datos de MITRADEL, participaron más de 300 empresas con vacantes para 7,000 personas, sin embargo, no existen registros de cuántas personas fueron contratadas, ni qué tipo de contrato firmaron: por tiempo definido, indefinido o por obra o fase determinada. Tampoco se realizaron monitoreos a las empresas para conocer cuántas personas se mantuvieron en el empleo, tiempo después de realizadas las mismas.

Las ferias reiniciaron en septiembre de 2019, bajo los mismos esquemas de funcionamiento descritos.

La otra gestión de MITRADEL es la bolsa de trabajo que mantiene la Institución, mediante la cual se conecta a los trabajadores que entregan su hoja de vida al Ministerio, con las empresas que buscan los perfiles que se describen en dichas hojas de vida. La bolsa descrita, se ha digitalizado, por lo que se le describe como bolsa electrónica de empleo. Esta actividad tampoco posee registro de resultados estadísticos ni monitores para indagar si los contratados a través de la misma se mantienen en el puesto tiempo después de ser contratados.

1.7.5. El empleo informal

1.7.5.1. El problema de la informalidad

Entendemos como empleo informal aquel que se desarrolla al margen de las protecciones legales vigentes, incluidas la seguridad social y las normas laborales; regularmente se asocia a las actividades de los trabajadores por cuenta propia o microempresas que cuentan con menos de 5 trabajadores y que no poseen contratos de trabajo ni cotizan a la seguridad social.

Para la OIT **el empleo informal representa entre 50% y 75% del empleo** en sectores no agrícolas en los países en vías de desarrollo. Este tipo de empleo no sólo causa grandes pérdidas a la economía de un país en materia tributaria, sino que también perjudica a todas aquellas personas que se ven obligadas a aceptar empleos informales, donde sus derechos laborales no son respetados. También afecta a las empresas que brindan empleo formal en la misma rama de actividad económica que los informales pues se produce así una competencia desleal.

El empleo informal es numéricamente tan amplio, que ha originado el concepto de “sector informal de la economía”, que, según OIT, *“hace referencia a todas las actividades económicas realizadas por los trabajadores y unidades económicas que no están cubiertos o que están insuficientemente cubiertos -en la legislación o en la práctica- por acuerdos formales.”* (OIT, 2012)

1.7.5.2. Concepto de informalidad

Trabajo informal es una construcción analítica que ha ido evolucionando desde que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) acuñó por primera vez el término “sector informal”

en un estudio en Kenya (OIT, 1972). A partir de allí la OIT realizó una extensa cantidad de estudios sobre la informalidad en el marco de lo que fue el “Programa Mundial del Empleo”, cuya versión latinoamericana fue el “Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

Desde un inicio el enfoque de la OIT sobre el sector informal se asoció con un fenómeno estructural que refleja el déficit de un estilo de crecimiento concentrado; y el mismo se identificaba como un segmento económico integrado principalmente por pequeñas unidades productivas que operaba en condiciones de sobrevivencia, con baja dotación de capital y consecuentemente con bajos niveles de productividad e ingresos.

Otros organismos de las Naciones Unidas como la CEPAL interpretaban el sector informal como una consecuencia del “excedente de fuerza de trabajo” en los países, que, ante las limitaciones del crecimiento económico, se reproducía como única opción de emprendimiento productivo a pequeña escala o auto-empleo (CEPAL, 2010).

Surgieron otros enfoques sobre la naturaleza y causas de la informalidad, como el expuesto en el trabajo de Hernando de Soto, en que explicaba la informalidad como consecuencia del exceso de intervención del Estado, con regulaciones extremas que empujaban a los pequeños negocios y PYMES a operar al margen de la ley (Soto, 1986).

Este enfoque legal ha sido coincidente con los expuestos por las instituciones financieras internacionales, que han ido más lejos al señalar que el exceso de intervencionismo estatal no es sólo por las regulaciones económicas, impositivas o administrativas, sino también por instituciones y normas laborales como los sindicatos, la negociación colectiva y los salarios mínimos. Según este enfoque este marco normativo impulsado por las agencias de las Naciones Unidas como

componentes fundamentales del trabajo decente, introducen rigideces e ineficiencias al mercado de trabajo y son causas del desempleo y la informalidad (BANCO MUNDIAL, 2007).

Veinte años después del informe sobre informalidad en Kenya se producen los primeros acuerdos a nivel mundial para la definición y medición del sector informal y ello se da en el marco de la 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de la OIT (CIET, 1993) donde se adopta la “Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal.” Aquí se define el sector informal como *“un grupo de unidades de producción que, según las definiciones y clasificaciones del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (Rev. 4), forman parte del sector de los hogares como empresas de hogares, es decir, como empresas que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedad...”* (OIT: 1993)

En esta resolución se confirma el enfoque del sector informal visto a partir de las características de las unidades productivas, establecimientos o negocios, ya sean emprendidos por trabajadores por cuenta propia, con o sin ayuda de familiares, o por patronos que contratan asalariados en actividades en pequeña escala, con bajos niveles de productividad e ingresos.

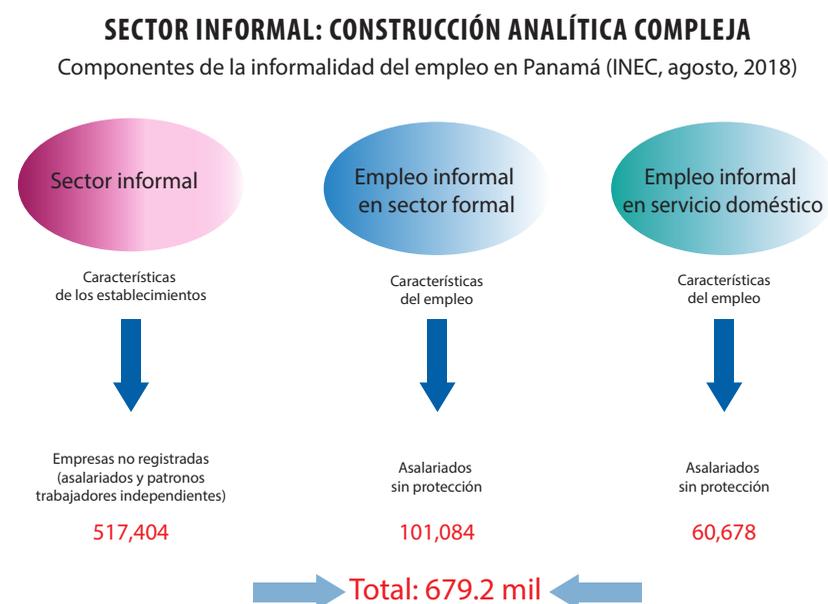
La noción de informalidad siguió evolucionando y una década después la 17ª CIET adopta el concepto “empleo informal”, en una “Directriz sobre una definición estadística del empleo informal.” Aquí se amplía el enfoque inicial, para reconocer como parte de este fenómeno, formas de precariedad laboral relacionadas con las características del empleo o puestos de trabajo (OIT: 2003). Con este concepto se incorpora un criterio jurídico para identificar ese componente adicional de la informalidad y se reconoce que no sólo hay trabajo informal en el sector informal,

sino también en el sector de empresas formales y en el servicio doméstico.

Con esta directriz se considera que los asalariados del sector formal tienen un empleo informal *“si su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad, etc.)”*

Considerando todos estos antecedentes, el empleo informal es una categoría analítica que esconde una realidad compleja y diversa del sector productivo y del mercado de trabajo. Una fotografía reciente del empleo informal en Panamá permite auscultar esa complejidad o heterogeneidad. La medición del empleo informal que hace el Instituto Nacional de Estadística y Censos se basa en las definiciones internacionales citadas.

Diagrama 1



1.7.5.3. Las causas de la informalidad

En el debate sobre las razones de la informalidad, a riesgo de ser simplistas, es posible identificar dos enfoques relativamente contrapuestos. El primero es el que ha seguido la OIT y que se refleja en diversos estudios e instrumentos como la Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal (OIT, 2015). Este enfoque subraya el origen estructural del fenómeno de la informalidad, particularmente del llamado “sector informal” de la economía, aunque reconoce los factores de naturaleza legal e institucional que condicionan su dinámica y el tránsito a la formalidad.

El segundo enfoque subraya el argumento del exceso de intervencionismo estatal sobre los mercados y sobre las regulaciones económicas, impositivas y administrativas que hacen muy costosa la formalidad e inducen a los pequeños negocios a operar informalmente. Del mismo modo, reiteran el peso que tienen las instituciones laborales (sindicatos, convenios colectivos, seguridad social, salarios mínimos, etc.), que encarecen la fuerza de trabajo e inducen a las empresas a evadir las responsabilidades laborales. Las mismas razones inducirían a los trabajadores independientes a mantenerse en tal condición, ya que enfrentan un costo alternativo a formalizarse.

Sin embargo, para entender mejor la naturaleza y factores del trabajo informal, en la complejidad del concepto, es importante ver sus componentes por separado. En el caso del llamado sector informal, donde 80 de cada 100 son trabajadores por cuenta propia o familiares en pequeños negocios, resultaría importante confirmar varias cosas. Primero: ¿son trabajadores independientes por libre elección? ¿O lo hacen porque no encuentran empleo estable en una empresa? Segundo: ¿a qué actividades se dedican y si tienen posibilidades de ampliar la escala y crecer?

Tercero: ¿tienen acceso a crédito y capital? Cuarto: ¿qué capacidades y competencias tienen para emprender? Estas preguntas también son válidas para los patronos de microempresas de ese sector informal.

Por otro lado, para explicarse el fenómeno del empleo informal en el sector formal de empresas será importante conocer las características de esas empresas en cuanto a: (i) actividad y escala en que operan; (ii) volumen de ventas, nivel de productividad e ingresos que generan; (iii) posibilidades de crecer; entre otras. Estos elementos son importantes para entender si el incumplimiento de las obligaciones de la formalidad (registros formales, pago de impuestos, existencia de contratos de trabajo, cotización a la seguridad social, etc.) se debe a un problema de incapacidad económica o simplemente de evasión deliberada. Ello permitirá también definir políticas apropiadas para crear estímulos a la formalización.

Finalmente, en el caso del empleo informal en el servicio doméstico es importante constatar las razones del no pago de las obligaciones de la seguridad social por parte de los hogares. En muchos casos, la razón principal serán los limitados ingresos de los hogares, mientras que en otros pesarán costumbres arraigadas de seguir viendo el trabajo doméstico como una relación de servidumbre con ausencia absoluta de derechos.

Identificar las diversas causas de la informalidad resulta importante para el diseño eficiente de las políticas, ya que, si bien hay razones económicas y estructurales determinantes, también habrá factores institucionales y legales que condicionan la dinámica de la economía informal.

1.7.5.4. Evolución reciente del empleo informal en Panamá

La informalidad se comenzó a medir en Panamá desde 2004, después que se definió la estadística del empleo informal adoptado por la XV Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo de 2003.

A partir de 2012 la economía panameña muestra claros signos de desaceleración, lo cual tiene un efecto importante sobre la dinámica del mercado de trabajo. Entre 2010 y 2018 alrededor de la mitad de los nuevos empleos creados en la economía se dieron en el sector privado y público como asalariados, mientras 46 de cada 100 fueron trabajadores por cuenta propia y familiares (FUNDETRAB, 2018)

Con esta dinámica, la proporción del empleo asalariado en la ocupación total disminuyó en más de tres puntos porcentuales, con algunas variaciones en el período, conforme el cuadro siguiente.

Tabla 6. Distribución porcentual de la población, según categoría ocupacional. Años 2010, 2015, 2017

Categoría Ocupacional	2010	2015	2016	2017	2018
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Empleado	65.9	66.3	64.2	64.9	62.6
Del Gobierno	15.8	15.8	15.8	16.4	15.7
De Empresa Privada	43.8	45.1	43.3	43.6	42.8
De organizaciones sin fines de lucro	1.1	0.7	0.7	0.6	
De una Cooperativa	0.5	0.3	1.3	0.3	
Del Servicio doméstico	4.7	4.3	4.0	3.9	4.0
Trabajador por cuenta propia	26.5	3.1	27.3	27.8	29.5
Patrono (dueño)	3.2	3.1	3.6	2.6	3.2
Trabajador familiar	4.4	4.3	4.9	4.6	4.7
Miembro de una cooperativa de producción	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

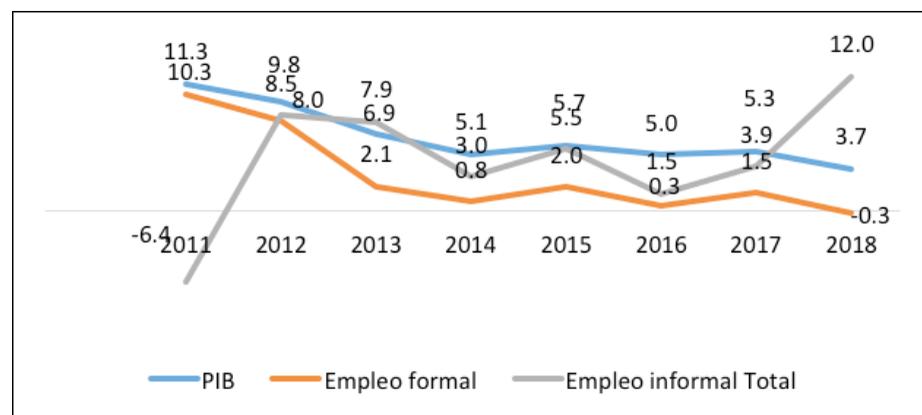
FUENTE: INEC, ENCUESTA DE MERCADO LABORAL, AGOSTO.

Al margen de la noción de informalidad, esta tendencia creciente del trabajo independiente presume un deterioro en la calidad del mercado laboral y la alta sensibilidad de esta variable al ritmo y dirección del crecimiento económico.

Al incorporar las condiciones de formalidad del empleo, dada la definición de empleo informal, los indicadores muestran que la principal consecuencia de la desaceleración es la contención de

la formalización del empleo y un creciente ritmo de la informalización del trabajo, particularmente en los últimos años.

Gráfico 4. Variación anual del PIB y del empleo (AÑOS 2011-2018).



FUENTE: INEC, SERIE DE CUENTAS NACIONALES Y EML, AGOSTO.

Con estas tendencias, a partir de 2015 la incidencia del empleo informal muestra un crecimiento hasta situarse en el 43,6% del total del empleo no agrícola en 2018. La incidencia de cada componente en el porcentaje total de la informalidad para cada año se presenta en el cuadro siguiente.

Tabla 7. Población ocupada no agrícola, según inserción laboral

(Años 2010 y 2015-2018).

		EMPLEO NO AGRÍCOLA TOTAL	EMPLEO FORMAL	EMPLEO INFORMAL TOTAL			
				TOTAL	En empresas del sector formal	En empresas del sector informal	Hogares
Cifras absolutas							
	2010	1,176,148	692,899	483,249	88,988	338,557	55,704
	2015	1,441,286	865,871	575,415	109,165	409,006	57,244
	2016	1,452,547	868,607	583,940	87,736	442,773	53,431
	2017	1,488,326	881,729	606,597	104,135	435,894	52,038
	2018	1,558,102	878,936	679,166	101,084	517,404	60,678
Cifras relativas							
	2010	100.0	58.9	41.1	7.6	28.8	4.7
	2015	100.0	60.1	39.9	7.6	28.4	4.0
	2016	100.0	59.8	40.2	6.0	30.5	3.7
	2017	100.0	59.2	40.8	7.0	29.3	3.5
	2018	100.0	56.4	43.6	6.5	33.2	3.9
Tasa anual de variación promedio (**)							
		3.6	3.1	40.5	2.4	5.7	1.5

FUENTE: INEC, EML, AGOSTO

La tendencia hacia la informalización creciente del mercado laboral resalta a partir de una mayor tasa anual de crecimiento del empleo informal (4.5%) respecto al empleo formal (3.1%), con mayor énfasis en la tasa anual de aumento en el sector informal (5.7%).

El deterioro relativo del mercado laboral, con tendencia hacia la informalización del empleo, subraya la necesidad de políticas de desarrollo en la línea de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, particularmente del octavo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), que postula el compromiso de los Estados en la adopción de políticas para un crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Para 2018 el empleo informal abarcó la cifra absoluta de 679,166 trabajadores. Cabe destacar el hecho de que 101,084 trabajadores informales, es decir el 15% del total, se ubican dentro de las empresas del sector formal, lo cual refleja una situación muy grave del deterioro del empleo

Al analizar el empleo informal por sexo encontramos que del total de mujeres ocupadas el 45.9% se encuentran en la informalidad, es decir 305,797 mujeres trabajan en informalidad, mientras que del total de hombres ocupados 42.9%, es decir 373,369 varones, se ubican en este tipo de empleo en 2018.

Al comparar las cifras de la informalidad entre los años 2017 y 2018 se observa que este tipo de empleo se incrementó en 12%, pasando de 606,597 trabajadores informales en el 2017 hasta 679,166 en el 2018.

Al analizar el empleo por la categoría en la ocupación se observa que el empleo en la empresa privada disminuyó 1.9% con respecto al 2017, el empleo por cuenta propia aumento en 1.7% y en el gobierno disminuyó 0.7%. Estas cifras nos indican que la

disminución del empleo en la empresa privada se trasladó hacia la informalidad.

Tabla 8. Empleo Informal en la República, por sector en el empleo, según sexo. Año 2017-2018.

EMPLEO INFORMAL EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ POR SEXO				
DESCRIPCIÓN	2017	2018	DIFERENCIA	%
TOTAL	606,597	679,166	72,569	12%
HOMBRES	348,668	373,369	24,701	7%
MUJERES	527,929	305,797	47,868	19%

EMPLEO INFORMAL EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ POR SECTOR EN EL EMPLEO				
DESCRIPCIÓN	2017	2018	DIFERENCIA	%
TOTAL	606,597	679,166	72,569	12.0%
EMPRESAS FORMALES	105,890	101,084	4,806	-4.50%
EMPRESAS INFORMALES	447,681	517,404	69,723	15.60%
HOGARES	53,026	60,678	7,652	14.4%
PORCENTAJE	41	43.6	2.8	

EMPLEO INFORMAL EN LA REPÚBLICA POR SECTOR DE LA ECONOMÍA				
DESCRIPCIÓN	2017	2018	DIFERENCIA	%
TOTAL	606,597	679,166	72,569	12.0
SECUNDARIO	160,461	186,564	26,103	16.3
TERCIARIO	446,136	492,602	46,466	10.4

1.7.6. Los salarios

1.7.6.1. Las reglas del salario

Existen definiciones jurídicas un tanto contradictoras en nuestra normativa jurídica vigente acerca del concepto salarios

pues, por una parte, se indica que es todo aquello que el trabajador reciba como retribución por sus servicios, pero también se expresa que algunos ingresos como comisiones, bonos, primas de producción, etc. sólo se consideran salarios para determinados efectos como el pago de las deducciones legales, incluidas las cuotas de la seguridad social, etc.

Aunque el salario se puede integrar en pagos en efectivo y en especie, para los efectos de este informe, asumiremos que el salario es la suma de los ingresos que reciben los trabajadores del sector público y privado, por la prestación de sus servicios a la empresa o a la administración pública.

Según las reglas vigentes en Panamá, el salario se debe fijar por unidad de tiempo, esto es, por hora, o por día; por semana, quincena o mes. Implica o es una expresión de la existencia de una relación de trabajo, es decir, sólo recibe salario quien se encuentra en una condición de subordinación jurídica o de dependencia económica, que presta sus servicios de manera personal para otra persona natural o entidad jurídica. Debe constar en los contratos de trabajo y no puede ser disminuido ni variado de manera unilateral por el empleador. El incumplimiento de su pago se erige en causa justa de renuncia, con derecho a reclamar judicialmente, la indemnización por parte del trabajador, como si hubiese sido despedido injustificadamente.

1.7.6.2. Educación y salarios

Los niveles de educación juegan un papel importante al momento de fijar los salarios pues si bien el salario mínimo legal, garantizado por el texto constitucional y legal es obligatorio, las empresas tienen libertad para fijar los salarios a partir del mínimo legal. En ese escenario, la experiencia y la educación o

capacitación para el empleo juegan un papel importante. Si se maneja la tecnología que requieren los puestos de trabajo, si se habla más de un idioma, principalmente el inglés, y, sobre todo, si se tienen grados académicos superiores como maestrías y doctorados, los salarios se fijan en niveles superiores a los de aquellos puestos que no lo requieren.

Los anuncios de vacantes describen los requerimientos de las empresas y los interesados al asistir a las entrevistas, describen sus aspiraciones salariales, pero es la empresa quien determina al final, el salario que pagará, considerado los aspectos descritos, que guardan relación con la educación y capacitación para el empleo.

Hoy se habla de las habilidades blandas como requisito adicional para obtener empleos y mejores salarios. Las “soft skills” o habilidades blandas permiten que una persona se destaque de otra, sobre todo cuando se tienen desarrollados **los buenos modales, el optimismo, el sentido común, el sentido del humor, la empatía y la capacidad de colaborar y negociar (Universia.com, 2017)**, pero siempre existe la libertad del empleador de decidir a quién contrata y con cuál salario.

De acuerdo a encuestas realizadas por diversas agencias de colocación de empleo y medición de salarios, el 26% de las empresas realizan ajustes salariales periódicos tomando en cuenta el mérito profesional, el costo de vida y la antigüedad en la compañía y el 75% de las empresas realizan ajustes anuales a los ejecutivos, mandos medios y operativos.

Según datos de la web universidades.com.pa, basados en estudios de la revista Forbes, las cinco carreras universitarias mejor pagadas en Panamá para el año 2015 son medicina; logística; ingeniería en sistemas de información; ingeniería en energía y ambiente, y administración con énfasis en alta gerencia.

Pero no todos los panameños acceden a los estudios universitarios. Según el Informe Nacional de la Educación Superior en Panamá, elaborado por el Consejo de Rectores, para el año 2003 sólo el 31% de la población tenía acceso a la educación universitaria pero ese mismo informe indica que la tasa de analfabetismo es relativamente baja, del 7.8% en los adultos y de 3% en jóvenes entre 15 y 24 años de edad.

1.7.6.3. La mediana salarial

La mediana salarial total nacional, es decir el salario que se ubica en la mitad de toda la distribución salarial entre todas las actividades económicas, se ubica en B/701.70, En el caso de los hombres la mediana salarial se ubica en B/699.50 mientras que en las mujeres asciende a B/705.40.

Al comparar la mediana salarial con el salario mínimo, en algunas actividades económicas, encontramos que en la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y actividades conexas, la mediana salarial, según la encuesta del mercado laboral del INEC de agosto de 2018, es de B/308.10, mientras que el salario mínimo establecido para esta actividad económica es de B/ 388.96, en la gran empresa y B/318.40 en la pequeña empresa en todo el país, lo cual es una violación a la ley laboral, debido a que el salario mínimo es lo menos que debe recibir un trabajador por sus servicios.

En el caso de la industria manufacturera la mediana salarial es de B/645.30 y el salario mínimo es de B/592.80, lo que representa una diferencia de B/52.50, equivalente al 8.9%.

Por su parte en el comercio al por mayor y menor la mediana salarial es de B/650.70 mientras que el salario mínimo es

de B/565.70, reflejando una diferencia de B/85.00, equivalente al 15%.

Las cifras anteriores muestran que la dinámica salarial en las principales actividades económicas, que concentran a la mayor cantidad de trabajadores, es muy baja, lo que se expresa en el hecho de que la diferencia entre la mediana salarial y el salario mínimo es muy reducida.

Al comparar la mediana salarial con el salario mínimo legal se producen hallazgos tan interesantes como que en el sector de la agricultura y ganadería el salario mínimo legal es superior a la mediana salarial, lo que indica que no se está pagando ni el mínimo legal en este sector y ambos salarios son inferiores y la mediana salarial cubre solamente el 54% del costo de la canasta básica.

1.7.6.4. El salario mínimo legal

Según el Código de Trabajo, el salario mínimo legal debe fijarse cada dos años, en atención a las diferencias regionales del costo de vida; la política económica y social del país en cuanto al desarrollo nacional integral y sostenido; la política de empleo y de redistribución de ingresos; la naturaleza y el riesgo de trabajo y las diferencias entre profesiones y oficios.

El Salario Mínimo Legal vigente en la República desde el 1 de enero de 2018 se expresa en el Decreto Ejecutivo No. 75 del 22 de diciembre de 2017, que fija las nuevas tasas de salario mínimo en todo el territorio nacional y que estarán vigente hasta el 31 de diciembre de 2019. Al momento de editar el presente informe, se instala la Comisión Nacional de Salario que revisará los contenidos del Decreto 75 de 2017.

En este Decreto se divide el país en dos regiones para efectos del salario mínimo; la Región 1 integrada por los Distritos de Panamá, Colón, San Miguelito, David, Santiago, Chitré, Aguadulce, Penonomé; Bocas del Toro, La Chorrera, Arraiján, Capira; Chame, Antón, Natá, Las Tablas; Bugaba, Boquete, Taboga, San Carlos, Chepo, Guararé; Los Santos, Pedasí, Dolega, San Félix, Barú; Boquerón, Portobelo, Donoso, Santa Isabel; Santa María, Parita, Pesé, Atalaya, Changuinola y Chiriquí Grande.

La Región 2 está conformada por los Distritos del resto del país.

El Decreto 75 reconoce diferentes salarios mínimos según el tamaño de la empresa, distinguiendo entre gran empresa y pequeñas empresas y describe éstas últimas en iguales términos que la Ley 1 de 1986, obligando por supuesto a que los salarios mínimos de la pequeña empresa, sean inferiores a los de la gran empresa.

También se establecen salarios mínimos para todo el país es decir, sin considerar la región, en determinadas actividades tales como explotación bananera; caza, silvicultura, acuicultura, pesca; agricultura, y ganadería; explotación de canteras; areneras; minas, procesamiento de caña de azúcar; generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; suministro de agua, alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento; drenaje de tierras agrícolas y bosques; ventas de productos y subproductos derivados de la caña de azúcar; discotecas, bares y cantinas; aeropuertos internacionales; información y comunicaciones; telecomunicaciones; difusión de radio y televisión; actividades financieras y de seguros; casas de empeño; centros comerciales con más de 50 locales; actividades administrativas y servicios de apoyo; renta y alquiler de vehículos automotores; agencias

de empleo; servicios a edificios y paisajes; servicio de cuidado y mantenimiento de paisajes (jardines, áreas verdes); actividades de oficinas administrativas; soporte de negocios; seguridad privada; actividades de seguridad e investigación; fotocopios; actividades profesionales, científicas y técnicas; firmas de abogados; firmas de contadores y/o auditores; artes, entretenimiento y creatividad; juegos de azar y apuestas, casinos; gimnasios; reparación y mantenimiento de computadoras y servicios de PH a edificios residenciales con más de 10 plantas; asociación de inquilinos de viviendas individuales; actividades de organizaciones y Órganos extraterritoriales; trabajadores portuarios; conductores de buses; tripulantes de cabina de vuelos internacionales; camarógrafos; abogados; periodistas de radio, periódico y televisión; mecánicos de transporte aéreo; mecánicos de transporte terrestre; mecánicos de transporte marítimo y técnicos de salud.

El Decreto establece 27 actividades económicas que a su vez desglosa en algunos casos, en actividades más detalladas. En consecuencia, no existe un salario mínimo legal único, sino uno por cada actividad económica, según la región y el tamaño de la empresa.

Considerando el mínimo más pequeño, de todas las actividades descritas en la norma comentada, tenemos que el salario correspondiente a las actividades de agricultura, ganadería, caza, silvicultura, acuicultura y pesca a nivel nacional, es de B/1.53 por hora (que si se pagase a razón de 48 horas semanales sería de B/318.24 al mes, menos deducciones legales) para la Región 1 y 2 y el más alto corresponde a los mecánicos de aviación nacional, que según el Decreto 75 es de B/4.45 por hora o sea, en semana de 48 horas, B/925.60 al mes.

Los trabajadores domésticos deben recibir en la Región 1 B/275.00 mensual y en la Región 2, B/250.00 por mes.

La lógica de los salarios mínimos obligatorios es que los mismos impulsen el resto de los salarios hacia arriba, es decir, que los trabajadores deban tener ingresos superiores pero un alto porcentaje de trabajadores ganan salario mínimo legal. Según el Economista Augusto García, el 39% de los ocupados devengan salarios mínimos. Si a ese dato le sumamos que el 10.35% del resto de los trabajadores perciben salarios negociados por convenios colectivos, el cual se estima que en promedio se ubica en 0.03 centavos por hora por encima del salario mínimo legal, el resultado es que casi la mitad de los ocupados reciben salarios cercanos al mínimo legal por mes.

En el sector público, el salario promedio es de B/1,083.00 mensuales pero el salario mínimo decretado por la administración del presidente Juan Carlos Varela en 2016, es de B/600.00 mensual. Según datos del INEC, para agosto de 2016, el 14% de los servidores públicos del gobierno central, devengaban un salario inferior a esa cifra, mientras que el 56% recibía un salario inferior a mil balboas mensuales. Describe este informe que las mujeres en este sector representan el 52.3% y el 7% de ellas reciben salarios inferiores a B/600.00 mensuales.

De acuerdo a los datos señalados, para 2016, el promedio de los salarios en el gobierno central fue de B/601.27 mensual. Aunque la Ley 23 de 2017 comprometió al gobierno nacional a presentar ante la Asamblea Nacional, un proyecto de ley general de sueldos del sector público, antes de julio de 2018 dicha iniciativa no se concretó, por lo que los salarios en el sector público siguen siendo un tanto subjetivos al ser decididos por la autoridad nominadora.

Las organizaciones sindicales del país (CONATO y CONUSI) indicaban para el año 2017, que el salario mínimo necesario, considerando el nivel de inflación, la depreciación del poder

adquisitivo de los salarios y el valor de la canasta básica alimenticia era superior a los mil balboas mensuales.

Como se indica más adelante en el presente informe, la distribución real de la riqueza muestra que el 10% más pobre de la población recibe el 1% de la riqueza y el 10% más rico recibe el 38% de la riqueza, lo que según los trabajadores organizados debe ser tomado en cuenta a la hora de hablar de revisión de salario mínimo legal.

Indican las organizaciones sindicales que los salarios son una vía para reducir la desigualdad, sin embargo, las remuneraciones representan el 25% del PIB, mientras que la ganancia del capital representa para el año 2018, el 57% del PIB. Agregan que la mediana salarial total mensual en 2018 fue de B/701.70, según datos de INEC, que alcanza para financiar solamente el 53.98% del costo de la canasta básica de bienes y servicios, para una familia promedio de 4 miembros. Finalmente indican que los trabajadores tienen una alta propensión al consumo, lo que representa que cada balboa adicional de ingreso que reciben, lo dedican en su totalidad a consumir y que eso significa que un incremento en el salario mínimo estimularía la demanda en la economía y por tanto contribuiría a la reactivación económica (CONATO-CONUSI, 2019).

1.7.7. La seguridad social

Entendemos por seguridad social, la suma de las medidas que la sociedad proporciona a sus integrantes, para evitar sucesos económicos y sociales que de no atenderse, pueden llevar a la reducción o pérdida de los ingresos a causa de contingencias como enfermedad, accidentes, la maternidad o el desempleo, entre otras.

La seguridad social se expresa comúnmente mediante prestaciones y asistencia médica, sin embargo, también se puede expresar en acciones solidarias institucionalizadas que buscan el bienestar social.

Existen consensos internacionales que consideran la seguridad social como un derecho humano inalienable, expresado en organismos internacionales relevantes, como la OIT, la ONU e instituciones supranacionales como la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).

Para la OIT, la seguridad social es *“la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.”*

Según datos proporcionados por OIT, sólo una de cada cinco personas en el mundo dispone de una cobertura adecuada en materia de seguridad social y en los países de ingresos medios, entre los que podría incluirse a Panamá, la cobertura de la seguridad social por lo general oscila entre el 20 al 60 por ciento de la población.

Los Convenios sobre seguridad social de OIT son: el convenio 102, sobre la seguridad social; el convenio 118, sobre igualdad de trato; el convenio 121, sobre prestaciones en caso de accidentes y enfermedades profesionales; el convenio 128, sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes; el convenio 130, sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad; el convenio 157, sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social; el convenio 168, sobre el fomento del empleo y la protección

contra el desempleo y el convenio 183, sobre la protección de la maternidad. Panamá no ha ratificado ninguno de estos convenios.

La seguridad social se brinda en Panamá, en los términos expresados, a través de la Caja de Seguro Social, fundada en 1941, como un organismo estatal autónomo, que responde a las políticas de gobierno en materia de seguridad social, aunque actualmente está dirigido por una Junta Directiva integrada por representantes de diversos gremios interesados en su buen funcionamiento. Integran su Junta Directiva, cuatro (4) representantes de los trabajadores; tres (3) representantes de los empleadores; un (1) representante de los gremios de profesionales y técnicos de la salud y un (1) representante de los pensionados y jubilados, además del Ministro de Salud y del MEF.

Según cifras de la Contraloría General de la República, para el año 2015, la población protegida por la Caja de Seguro Social fue de 2 millones 951,344 personas, con un millón, 450,340 cotizantes activos y un millón 501,004 dependientes, lo cual representa aproximadamente una cobertura del 74% de la población total del país.

El presupuesto de la Institución supera los 5,500 millones de balboas para gastos e inversiones y sus fuentes de financiamiento son las cuotas obrero-patronales, e inversiones financieras. La institución debe pagar los salarios de más de 30,000 funcionarios, incluidos los médicos, cuyo ingreso promedio es de B/2,400.00 mensuales; también debe enfrentar gastos de adecuación de infraestructura; compra de medicamentos y equipos y pago de las pensiones, además del mantenimiento administrativo y físico de sus instalaciones.

Todos los empleadores están obligados a registrarse y a registrar a sus trabajadores en la Caja de Seguro Social para que puedan disfrutar de las protecciones que brinda la Institución,

a cambio de una cuota mensual compartida entre trabajador y empleador, donde este último debe pagar la mayor parte de la misma.

De acuerdo a la trigésima séptima publicación de la lista de morosos de la Caja de Seguro Social, correspondiente a junio de 2019, existen 15,486 patronos morosos, entre personas jurídicas y naturales. Esta cifra refleja un incremento de 55.8% con respecto al año 2017, lo que significa que hay más patronos inscritos y también que la morosidad ha aumentado de manera importante en los últimos dos años.

El retraso en el pago de las cuotas de seguridad acarrea el pago de recargos e intereses; la falta de pago conlleva a que se realice el cobro mediante la jurisdicción coactiva de que esta investida la Caja de Seguro Social pero también la imposibilidad de que los trabajadores del patrono moroso puedan ser atendidos en la Institución. La retención de cuotas se convierte a su vez en un delito perseguible de oficio, con pena privativa de libertad.

Mediante sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia del año 2015, se declaró inconstitucional el segundo párrafo del artículo 243 de la Ley 51 de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social, que otorgaba jurisdicción coactiva a esa entidad para cobrar a los patronos morosos las cuotas de riesgos profesionales, después de atender a los afectados. En consecuencia, la Caja de seguro Social no puede atender a los trabajadores afectados por riesgos profesionales y estos deben demandar por vía judicial a sus patronos, lo que hace difícil la cobertura eficaz de los riesgos profesionales.

El peso de las prestaciones que deben otorgarse a los asegurados, en proporción a los ingresos por cuotas, resulta en un déficit que obligó a revisar la Ley orgánica de la Caja de Seguro Social en 2005 y hoy se sugiere la posibilidad de volver a revisar

los parámetros de participación en la seguridad social, por las mismas causas.

La mayor parte de la población asegurada se queja de manera cada vez más frecuente, de la atención en los hospitales de la Caja de Seguro Social, al igual que la falta de médicos que atiendan sus necesidades, lo que se expresa en las dificultades para obtener citas con los galenos; ausencia de equipo y material quirúrgico; falta casi permanente de medicamentos y más recientemente se suma el envejecimiento de las instalaciones físicas, además de las construcciones detenidas por haber sido adjudicadas en forma indebida y por anomalías en su desarrollo.

Tabla 9. Población Protegida por la Caja de Seguro Social en la República, Según Clase: Años 2013-2017.

Clase	Población Protegida				
	2013	2014	2015	2016	2017
Total	2,805,540	2,877,829	2,951,344	3,026,769	3,083,864
Asegurados cotizantes	1,373,659	1,411,624	1,450,340	1,490,101	1,507,599
Cotizantes activos	1,130,032	1,156,395	1,183,648	1,211,234	1,239,149
Pensionados	243,627	255,229	266,656	278,867	268,450
Dependientes	1,431,881	1,466,205	1,501,004	1,536,668	1,576,265
Hijo (a)	1,051,401	1,076,604	1,102,127	1,128,330	1,160,268
Esposa o compañera	229,615	235,119	240,703	246,428	250,868
Padre y/o madre	150,730	154,342	158,013	161,754	164,960
Esposo (a) Invalído (a)	135	140	161	165	169

FUENTE: DEPARTAMENTO DE AFILIACIÓN DE LAS DIFERENTES AGENCIAS DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL.

1.7.8. Las relaciones colectivas de trabajo

Las relaciones colectivas de trabajo se expresan en las formas en que se comunican e interactúan los grupos de trabajadores, organizados o no, con uno o varios empleadores y según la ley, se establecen como derechos colectivos de los trabajadores la organización sindical, la negociación colectiva entre trabajadores y empleadores y las formas de resolver los conflictos colectivos de trabajo, dentro del cual destaca por su aporte histórico, la huelga y según nuestro Código de Trabajo y otras normas laborales, también el arbitraje; la mediación y la conciliación.

Como quiera que de acuerdo a la doctrina, las relaciones colectivas son un medio de equiparar las diferencias económicas naturales que existen en la sociedad actual entre empleador y trabajador y que las normas laborales se dirigen en ese sentido, a asegurar que la gestión de los colectivos laborales se oriente a solucionar los problemas que aquejan a los trabajadores en forma individual pero que afecta a todos o a más de uno, creímos prudente incluir en el presente informe algunas noticias acerca del desarrollo de las relaciones colectivas en Panamá, durante los últimos años.

El Código de Trabajo declara de interés público la formación de sindicatos y obliga al MITRADEL a promoverlos, sin afectar la libertad sindical, y a brindarles apoyo técnico y financiero a los que ya existen.

Según los datos de MITRADEL, existen 399 sindicatos activos. Al respecto hay que indicar que la palabra “activo” significa el registro de alguna gestión sindical en el Departamento de Organizaciones Sociales de MITRADEL pues aquellos que no han registrado cambios

en su junta directiva o no han inscrito ningún convenio o acuerdo colectivo durante cinco años o más, se consideran inactivos para efectos estadísticos.

Entre 2015 y 2018 se otorgaron 61 nuevas personerías jurídicas a sindicatos de diferentes clases y niveles, incluyendo 14 del sector estatal, lo que marcó un hito histórico pues la administración estatal había históricamente negado la posibilidad de organizar sindicatos estatales, salvo los que se heredaban de empresas o explotaciones extranjeras que se nacionalizaban como fue el caso de los sindicatos del Canal de Panamá, del IRHE, del INTEL, de la Autoridad Portuaria Nacional y de los Ferrocarriles entre otros.

Existen otros sectores en los que no se reconoce de hecho, la posibilidad de organizar sindicatos, tales como el sector bancario; la Zona Libre de Colón, los trabajadores autónomos y los informales.

Todos estos factores determinan la conformación de una tasa de afiliación sindical que en 2018 ronda el 10.73% de todos los trabajadores asalariados, pero hay trabajadores no registrados como los inmigrantes y los informales, es decir, que el número absoluto de trabajadores podría ser superior al descrito por las estadísticas oficiales, con lo que la tasa de afiliación sindical real sería un poco menos que lo que reflejan las estadísticas.

Las mujeres participantes de la actividad sindical representan el 39% de la tasa de afiliación sindical pero su participación en la negociación de los acuerdos colectivos es inferior al 1% de los equipos negociadores sindicales.

La mayor parte de los convenios colectivos como es de suponer, se dan en el sector servicios, en donde en 2016 se produjeron el 82% de ellos; el 15% tuvo lugar en la construcción; el 14%

se produjo en el sector industrial y el 3% en el sector primario de la economía.

Los convenios, sin embargo, benefician solamente al 12% de los trabajadores, considerando que los mismos se aplican a todos los trabajadores de las empresas que los firmen, lo que implica en sentido contrario, que 9 de cada diez trabajadores panameños no participan de los beneficios de los convenios colectivos.

Durante el año 2017 se registran en MITRADEL 79 convenios colectivos, de los cuales 55 fueron por vía directa, es decir, sin intervención de MITRADEL y la mayor parte fueron pactados a 4 años de vigencia (46), lo que significa que las condiciones de trabajo no serán revisadas en esas empresas durante cuatro años, incluyendo los salarios.

En 2018 se negociaron 95 convenios colectivos, 11 con la intervención de MITRADEL; 83 por vía directa entre empleadores y trabajadores y uno fue decidido mediante arbitraje. Los trabajadores beneficiarios de estos convenios suman 102,967. La actividad económica que más convenios firmó en este año fue la construcción, con 39 convenios colectivos y 83,103 beneficiarios, seguidos por el sector de la industria manufacturera con 15 convenios colectivos que beneficiaron a 2,995 trabajadores y en tercer lugar se ubicó el transporte y almacenamiento en donde se firmaron 10 nuevos convenios colectivos que beneficiaron a 6,921 trabajadores.

De los 95 convenios firmados durante 2018, el 31% regirán por dos años y el 59% regirán por 4 años. Dada la naturaleza de la actividad, en la construcción el 64% de los convenios se firmaron para una vigencia de 2 años, mientras que en la industria manufacturera 73% de los 15 convenios se firmaron con una vigencia de 4 años; en el sector comercio 89% de 9 convenios colectivos fueron firmados para una validez de cuatro años y en

el sector transporte, 78% de los 9 convenios firmados durarán 4 años.

Hasta junio de 2019 se habían firmado 30 nuevos convenios colectivos, 26 de ellos por la vía directa, que beneficiaron a 17,153 trabajadores (MITRADEL, 2109).

De los datos descritos se puede concluir que en los últimos tres años el promedio de convenios colectivos anuales es de 68 y que el 75.49% de ellos se negociaron por vía directa, lo que evidencia o una cultura de dialogo bipartita plenamente vigente o algún grado de desconfianza de trabajadores y empleadores hacia los procedimientos y funcionarios de MITRADEL.

El otro aspecto que resalta es que la suma de todos los convenios colectivos firmados entre 2017 y 2019 benefician solamente al 8.8 % de los trabajadores del país y finalmente, que trabajadores y empleadores apostaron durante este trienio a la revisión a largo plazo de las condiciones de trabajo, al acordar que el 67.16% de los nuevos convenios tengan la máxima vigencia que permite el Código de Trabajo, que es de 4 años, ratificando la tendencia de años anteriores.

Las tendencias descritas confirman lo que se expresó en el primer informe sobre la Situación del Trabajo en Panamá, de 2017, en lo referente a la negociación colectiva pues en 2016 el 58% de los convenios fueron pactados por 4 años y el 76% fue por vía directa.

En el sector público sólo se ha registrado un convenio colectivo durante el año 2019 habido entre el Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Panamá y esta primera casa de estudios superiores, el cual se dio por vía de negociación directa. No se registran otros convenios colectivos sino acuerdos de huelga en el sector público, lo que supone que la huelga es un prerrequisito

para firmar acuerdos, habida cuenta que no existe reglamentación ni de la negociación colectiva, ni de la huelga en el sector. Esta información no incluye los convenios colectivos vigentes en el Canal de Panamá, en donde existen 6 convenios colectivos pero negociados de forma distinta y con contenidos distintos a los descritos en el Código de Trabajo pues se rigen por la Ley 19 de 1997, y no por el Código de Trabajo.

El Código de Trabajo establece dos formas de negociar los convenios colectivos: de manera directa entre empleadores y sindicatos o mediante la presentación al MITRADEL de un pliego de peticiones con el cual se inicia una negociación que dirige un conciliador de esa Institución.

Los convenios colectivos se estructuran normalmente atendiendo a reclamaciones fundamentalmente salariales, pero reflejan limitaciones en su contenido debido a la práctica de repetir los textos de los que se vencen.

“En materia salarial, la práctica sindical de reproducir el aumento del convenio colectivo que vence, sin considerar el entorno económico y las condiciones de productividad en la empresa, han conllevado a repetir los ajustes históricos, que en los últimos años no han superado en promedio los tres centésimos por hora (con pocas excepciones). Ello ha representado menos del 1% de incremento nominal, que no se compadece con el índice de inflación” ha precisado la Fundación del Trabajo.

Además de mejoras salariales, los otros temas que regularmente contienen los convenios colectivos, se expresan en los temas sobre bonos de incentivos por puntualidad; permisos para ausentarse del trabajo por hechos puntuales como nacimiento de hijos (para varones), matrimonios, defunciones de parientes cercanos, etc.; establecimiento de comedores; entrega de uniformes a los trabajadores; becas para los trabajadores o sus hijos;

apoyo para actividades deportivas; pólizas de seguro privado y semejantes.

Los sindicatos han denunciado la práctica de los acuerdos de empresa, consistentes en acuerdos colectivos con grupos de trabajadores no organizados, que sustituyen los convenios colectivos y la participación sindical en dichos acuerdos, a pesar de que el Código de Trabajo y el Decreto Ejecutivo No. 19 de 2009, así como la jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical de la OIT y parte de la jurisprudencia nacional, expresamente lo prohíben. La jurisprudencia de la Corte Suprema ha sido dual en cuanto a avalar dichos acuerdos de empresa pues en ocasiones lo ha negado y en otras lo ha aceptado. La última sentencia en el sentido de avalar dichos acuerdos de empresa es el fallo el Pleno de 2 de febrero de 2017, sobre amparo de garantías constitucionales.

II TRABAJO DECENTE

2.1. Concepto de trabajo decente

El trabajo decente se describe como el trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, donde se respetan los derechos de los trabajadores y se cuenta con una remuneración adecuada y seguridad social (OIT: 1998). Esta definición conceptual está incluida en los objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas, agenda 2030, acordados en 2015, específicamente en el distinguido como No. 8 que se describe como desarrollar el trabajo decente y crecimiento económico, vinculado al tratamiento de las personas que trabajan y al tema estructural de la creación de empleos en función de los mercados nacionales e internacionales.

El trabajo decente fue también incluido como parte del Plan Estratégico Nacional con visión de Estado Panamá 2030, elaborado por el Consejo Nacional de la Concertación para el Desarrollo en 2017, en donde se indica que el mismo busca alinear el desarrollo nacional con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

2.2. Indicadores

Pero para concretar los avances, estancamientos o retrocesos en materia de trabajo decente, la OIT estableció algunos indicadores que los países deben utilizar para medir hasta donde se avanza en esta materia. Tómese en cuenta que estos indicadores fueron propuestos entre 2002 y 2003 (BESCOND, CHÂTAIGNIER y MEHRAN: 2003), mucho antes que la ONU aprobara la agenda 2030 y los ODS, pero aún en el contexto de estos objetivos, son

válidos los indicadores descritos por OIT y que consisten en los siguientes:

- El empleo, que incluye la tasa de actividad (personas involucradas en el trabajo); la tasa de ocupación y la tasa de desempleo
- Las condiciones de trabajo, que abarca la cantidad de personas que laboran en las distintas jornadas, especialmente la nocturna; la cantidad de horas de trabajo promedio o legalmente establecidas; el reposo semanal y vacaciones, así como la salud y seguridad en el trabajo.
- La seguridad social, que implica medir la nutrición suficiente, la cantidad de niños que asisten a la escuela primaria; la atención sanitaria básica; la existencia de aguas no contaminadas; los servicios de saneamiento y vivienda y el gasto público en seguridad social.
- Los derechos fundamentales, que incluyen, según la Declaración de OIT de 1998, la libertad de sindicación (incluido el ejercicio de las libertades civiles); el trabajo forzoso; el trabajo infantil y la discriminación en el empleo.
- El desarrollo del diálogo social.
- La vigencia y desarrollo de la negociación colectiva.
- La democracia económica, consistente en la participación de los trabajadores en el funcionamiento de las empresas.
- La participación de los trabajadores en el ámbito nacional.

Al considerar algunos de los indicadores propuestos por la OIT para medir el grado de concreción del trabajo decente, deberemos destacar lo siguiente:

2.2.1. El empleo

En el presente informe se hace un amplio análisis acerca de las tasas de empleo y desempleo que se pueden observar en Panamá, entre 2017 y 2019.

2.2.2. Condiciones de trabajo

Será importante respecto de las condiciones de trabajo, en el caso panameño, destacar los siguientes detalles:

2.2.3. Trabajo nocturno

No existen datos estadísticos acerca del trabajo nocturno en Panamá. Según el Código de Trabajo, los menores de edad no pueden laborar en jornadas nocturnas y los empleadores están obligados a ajustar el horario de las mujeres embarazadas para que no laboren en jornada nocturna ni mixta, pero con la necesidad de laborar más allá de las seis de la tarde de algunas empresas como restaurantes, supermercados, seguridad privada entre otros, la jornada nocturna tiende a aumentar con respecto a años anteriores, principalmente en las áreas urbanas.

2.2.4. Horas de trabajo promedio

No se tienen datos oficiales que precisen esta información sin embargo, aunque el Código de Trabajo declara que los trabajadores no están obligados a laborar jornadas extraordinarias y limita las mismas a tres horas diarias y nueve a la semana, es bastante común que sean los propios trabajadores en algunas empresas, quienes soliciten que se les tome en cuenta para

laborar tiempo extraordinario, debido a que el mismo se paga con recargos, ya que los salarios nominales no son suficientes para cubrir el costo de vida, Principalmente en la industria manufacturera; el comercio y los servicios.

2.2.5. Reposo semanal

Todos los trabajadores contratados cuentan con un día de descanso semanal como regla general que, además, es una obligación descrita en el Código de Trabajo. En el sector público, el descanso semanal es de dos días, los sábados y domingos. En ocasiones se pacta un horario distinto en algunas empresas como las dedicadas a la minería, en donde se pactan contratos de trabajo por 21 días seguidos, para luego descansar por 7 días. En el caso de la guardia permanente del Benemérito Cuerpo de Bomberos, se laboran cuatro días seguidos para obtener luego dos días de descanso.

2.2.6. Vacaciones

La regla general es que las vacaciones se toman durante un mes por cada once meses laborados, pero, aunque no hay cifras al respecto, resulta frecuente la posposición de las mismas, facultad que le otorga el Código de Trabajo al empleador hasta por tres meses, pero en la práctica suele posponerse por más tiempo, de manera unilateral. La regla de la posibilidad de partir las vacaciones en dos periodos de quince días año es poco común. Los trabajadores prefieren acumular vacaciones para cuando requieran el tiempo por razones familiares o personales, que nada tienen que ver con descansar. También es bastante frecuente el “acuerdo” de pagar vacaciones y seguir laborando en la empresa para obtener más ingreso, lo que dibuja un fraude

a la caja de seguro social, a la que se le declara un hecho falso, como el ejercicio de las vacaciones.

2.2.7. Salud y seguridad en el trabajo

Aunque existe un Manual de Gestión de la Seguridad y Salud Laboral en las Empresas desarrollado por la Caja de Seguro Social, la siniestralidad se mantiene una tendencia estable en las cifras. La Caja de Seguridad Social indica que en 2016 disminuyó el monto de las pensiones que se pagaron por razón de los riesgos profesionales con respecto al año 2015, en casi un millón de balboas, sin embargo, no se contabilizan en estos datos los casos que fueron rechazados por la Institución por causa de morosidad de los empleadores en el pago de la cuota de seguro social.

En 2016 se realizaron más de 13,750 intervenciones de seguridad e higiene en empresas a nivel nacional y se capacitó a unos 20,000 trabajadores sobre prevención de accidentes, y control de enfermedades crónico- degenerativas como hipertensión diabetes, obesidad y riesgos psicosociales en el trabajo. Los accidentes en la industria de la construcción han disminuido según informes del Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción y Similares (SUNTRACS).

En 2018 se registraron 4 muertes mientras que en 2016 se producía un accidente cada 15 días en esa industria. En total entre 1998 y 2013 fallecieron 334 obreros de la construcción,

pero gracias a la adopción de medidas desde el MITRADEL como el nombramiento de oficiales de seguridad en cada proyecto y la convención colectiva CAPAC-SUNTRACS, además de los reglamentos de seguridad en la construcción vigente, se ha logrado reducir la mortalidad en esta industria.

2.2.8. Seguridad social

La seguridad social incluye cifras de seguridad social; nutrición básica; de educación primaria; dotación de viviendas además de acceso a agua potable y saneamiento.

Como ya se ha expresado, el gasto en seguridad social es de (6% del PIB) y según el Informe sobre Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y adolescentes de 2018 publicado por el MEF, el 15.6% de NNA pobres multidimensionales carece de una alimentación variada, condición que “es un pilar del adecuado funcionamiento del organismo, el crecimiento y la capacidad de aprendizaje, pero sobre todo para la prevención de factores de riesgo de enfermedades”. Las cifras son más alarmantes en las comarcas indígenas pues el 62.6% de los NNA en pobreza multidimensional de la comarca Guna Yala están privados en este indicador, seguidos por la comarca Ngäbe Buglé (59.3%) y Emberá (49.9%) y las provincias de Darién (27.7%) y Bocas del Toro (23.9%).

Sobre la educación primaria, el mismo informe señala que “un NNA de 4 a 17 años está privado si no se encuentra asistiendo a la escuela en forma regular, todos los días que hay clases (excepto si ya ha finalizado la educación media)”. Resulta que el 16.1% de NNA pobres multidimensionales carecen de educación y formación temprana.

El déficit habitacional se ubicaba en 2016 según datos del CONEP en 150,000 viviendas, que pudo reducirse un poco debido a los programas de vivienda para personas de escasos recursos tales como techos de esperanza y otros entre 2016 y 2019 pero la industria de la construcción se contrajo en 2018 y 2019 y por lo tanto la cifra descrita parece mantenerse.

“De los 3.5 millones de habitantes que hay en la República de Panamá, cerca de 270,000 personas, es decir, un 8% no tiene acceso a un servicio de agua potable adecuado por diversos motivos: 800 mil no reciben agua las 24 horas del día; 600 mil no tienen infraestructura intradomiciliaria de agua potable; y cerca de 30 mil que habitan en las áreas urbanas según investigación periodística de 2013” (La Prensa, 2013).

Según datos recopilados en el Censo de 2010, el 91.7% de la población disponía de acceso a agua potable a través de conexión domiciliaria, como acueductos públicos del IDAAN, comunitario o particular; en tanto que el 6.7% tenía acceso sin conexión domiciliaria, y el 1.6% estaba sujeto

a otros suministros, como la lluvia o el carro cisterna. Este porcentaje ha variado poco en los últimos años pues se habla de cifras entre 8 y 9% de la población que no tiene agua potable. Sobre el servicio de saneamiento de aguas, se estima que el 25% de la población no tiene acceso al saneamiento de aguas, incluyendo datos de las comarcas indígenas, donde el caso es mucho más grave.

2.2.9. Derechos fundamentales del trabajo

Son cuatro (4) los derechos Fundamentales del Trabajo a la luz de la teoría de OIT y por lo tanto para ser utilizados como indicadores del trabajo decente, hay que observar por separado a cada uno de ellos.

2.2.9.1. Trabajo forzoso

Al comentar al memoria de Panamá del año 2017 sobre la aplicación del Convenio 29 sobre Trabajo Forzoso, la CEACR ha expresado que observa con interés la adopción de Plan Nacional contra la Trata de Personas (PNTdP) 2012 2017; toma nota de que, según la información estadística comunicada por el Gobierno sobre 2015 y 2016, la DIJ realizó más de 15 operaciones conjuntas con el Ministerio Público, que permitieron dismantelar 13 redes criminales internacionales y liberar a más de 150 víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral y sexual. Finalmente, este comentario indica que “La Comisión toma nota de todas las medidas adoptadas por el Gobierno y le pide que continúe reforzando su política nacional de lucha contra la trata

de personas. . .”pide que se le mantenga informada sobre todo nuevo plan que se adopte y saluda la ratificación, en 2016, del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso por parte de Panamá y espera que la próxima memoria sobre la aplicación de éste Convenio, (en 2019), informe detalladamente sobre la aplicación de cada uno de los artículos del Protocolo.

Las observaciones de CEACR sobre la memoria de Panamá de 2017 acerca del cumplimiento y aplicación del Convenio 105, sobre Trabajo Obligatorio de Personas Condenadas a Penas de Prisión por haber expresado opiniones políticas o por haber participado de una huelga, de 2017, lo siguiente:

“En sus comentarios anteriores, la Comisión observó que, si bien el artículo 70 de la ley que rige el sistema penitenciario (ley núm. 55/2003) prevé que la participación en actividades laborales es una obligación de los detenidos condenados, el Código Penal de 2007 y el Código de Procedimiento Penal de 2008 no contienen disposiciones que prevean expresamente la obligación de trabajar de los detenidos. A este respecto, el Gobierno indicó que, en la práctica, la participación de los detenidos en actividades laborales reviste siempre un carácter voluntario, y se refirió a un proyecto de ley sobre la reforma de la ley que rige el sistema penitenciario de 2003. La Comisión tomó nota asimismo de las informaciones comunicadas por la Confederación General de Trabajadores de Panamá (CGTP), según las cuales pueden imponerse penas de prisión por participar en una huelga declarada sediciosa o por participación en manifestaciones de protesta que obstaculicen el libre tránsito de

vehículos por las vías públicas (ley núm. 14, de 13 de abril de 2010, que adiciona un nuevo artículo 167-A del Código Penal). La Comisión recordó que el Convenio prohíbe sancionar a las personas que participan pacíficamente en una huelga, expresan opiniones políticas o manifiestan oposición al orden público, social o económico establecido, con una pena en virtud de la cual podría imponérseles un trabajo obligatorio.

. . . La Comisión señala asimismo que, en sus observaciones, la CONUSI se refiere a diversas quejas de dirigentes sindicales y de trabajadores que fueron detenidos por haber participado en una huelga o por haber defendido sus derechos legítimos, pudiendo estar sujetos a un trabajo forzoso.”

2.2.9.2. Trabajo infantil

Según OIT, Panamá logró disminuir hasta 2016 el número de niños que trabajan, pero en 2018 no se realizó la encuesta programada para medir la efectividad de las políticas dirigidas a reducir el trabajo infantil, sin embargo, hemos asumido el compromiso como país, propuesto por la ONU, de erradicar el trabajo infantil para el año 2025.

Según el INEC, PARA 2017 los niños varones se insertan en labores, en una relación promedia de 2.83 por cada niña o adolescente. Las comarcas, principalmente la Comarca Ngäbe Buglé y las provincias de Bocas del Toro y Panamá, poseen la mayor cifra de menores de edad trabajando. Según datos de CETIPPAT,

los niños trabajadores rurales representan el 64.3% del total de los que trabajan.

En cuanto a la actividad a la que se dedican, tenemos que la agricultura, pesca, servicios y comercio constituyen las plazas de trabajo de los menores y en menor medida, en la construcción y transporte., entre otras y en el desempeño de sus funciones, tres mil 705 niños o adolescentes recibieron lesiones físicas por accidentes.

En 2018, Panamá fue calificada por el Departamento de Trabajo de Estados Unidos como país libre de trabajo infantil en la cosecha de caña de azúcar, pero ese mismo Departamento del Gobierno Estadounidense nos declaró en ese mismo año, país con trabajo infantil en la producción de melón y café.

2.2.9.3. Discriminación en el empleo

La discriminación es un problema de relevancia en el ámbito laboral porque afecta el desarrollo pleno de los trabajadores, quienes se ven limitados o restringidos en cuanto al acceso a los beneficios y derechos vigentes.

La discriminación en el empleo requiere una categorización por temas que pueden facilitar su explicación y entendimiento.

2.2.9.3.1. Acoso laboral y acoso sexual

A pesar de la existencia de una legislación reciente sobre la materia de discriminación en el ámbito laboral como lo es la Ley 7 de 14 de febrero de 2018, la aplicación de la misma dista mucho de ser una realidad en el día a día de los trabajadores y trabajadores panameños. La propia Ley establece que debía ser

reglamentada seis (6) meses después de su aprobación, pero ello no ha ocurrido hasta la fecha.

Es cada vez más común, sin embargo, la judicialidad de reclamos laborales fundados en el acoso laboral o *mobbing* y el acoso sexual, tanto por parte de los afectados que denuncian ante sus empleadores o ante las autoridades el haber sido víctimas de algunas de estas prácticas, como el despido con base en estas causas. En este sentido, se siente un impulso a través de los convenios colectivos respecto del procedimiento para atender estas reclamaciones.

2.2.9.3.2. Brecha de remuneración

La CEACR ha recomendado al Gobierno panameño tomar medidas concretas en el ámbito de la educación, la formación y la capacitación profesional con miras a ampliar las oportunidades laborales de las mujeres y disminuir la marcada segregación ocupacional, y como consecuencia, el acceso a una remuneración igualitaria, disminuyendo la brecha de remuneración.

“La Comisión se refiere desde hace más de veinte años a la necesidad de modificar el artículo 10 del Código del Trabajo que dispone que «a trabajo igual al servicio del mismo empleador, desempeñado en puesto, jornada, condiciones de eficiencia y tiempo de servicio iguales corresponde igual salario» para ponerlo en plena conformidad con el principio de igual remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. La Comisión recuerda asimismo que el artículo 67 de la Constitución Política prevé también que «a

trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo, cualesquiera que sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social, ideas políticas o religiosas». El artículo 4 de la Constitución de Panamá establece que la República de Panamá acata las normas del derecho internacional. La Comisión toma nota del establecimiento de la comisión de adecuación en el marco del Acuerdo Tripartito de Panamá celebrado en febrero de 2012 entre el CONEP y el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), la Confederación de Unidad Sindical Independiente (CONUSI), con la participación de la OIT. El Gobierno indica que dicha comisión prevé la armonización de la legislación con los convenios ratificados. La Comisión observa, sin embargo, que el Gobierno indica que no ha habido cambios en relación con la adecuación del artículo 67 de la Constitución y el artículo 10 del Código del Trabajo ya que los mismos no son incompatibles con el principio del Convenio pues tienen por objetivo la igualdad . . ." (OIT, 2012).

2.2.9.3.3. Segregación ocupacional

La formación en actividades y ocupaciones no tradicionales, es un reto pendiente para la posibilidad de acceder a posibilidades de empleo que permitan a una remuneración equiparable entre hombres y mujeres en los nuevos nichos de negocios como logística, turismo, telecomunicaciones y tecnología, donde aún persisten diferencias salariales por razón de sexo, apariencia

física, raza, ideología y religión entre otras. Persisten sin dudas, discriminaciones por razón de orientación sexual; nacionalidad; por pertenencia a un sindicato y al menos en el sector público, se suman otro tipo de discriminaciones como la pertenencia o no a un partido político, que determina la estabilidad o inestabilidad laboral.

2.2.9.3.4. La discriminación y la ley

Existen varias normas que prohíben expresamente la discriminación y lo que se describe en la doctrina como las discriminaciones positivas. En ese sentido encontramos la prohibición de segregar o afectar la vida laboral de los trabajadores con discapacidad; con enfermedades crónicas, degenerativas o involutivas; los enfermos de VIH-SIDA. De igual forma se prohíbe despedir o afectar a las mujeres embarazadas; a los trabajadores protegidos por la Ley, es decir, con fueros entre otros. Por último, está la Ley 7 de 2018 que prohíbe en general, actos de hostigamiento y /o acoso sexual.

2.2.9.4. Libertad de sindicación

2.2.9.4.1. Derecho de asociación y negociación colectiva

Como se ha expresado arriba en el presente informe, en Panamá existe una libertad sindical relativa pues no se permite de hecho la organización sindical en algunos sectores como el bancario, Zona Libre de Colón, trabajadores informales y autónomos. Los servidores públicos han logrado organizar 14 sindicatos entre 2016 y 2019 y está pendiente la aprobación de la Ley de Derechos Colectivos del Sector Público. En el sector privado, la promoción del sindicalismo controlado por los empleadores se

hace cada vez más común, obstaculizando o impidiendo el ejercicio de la negociación colectiva pues los sindicatos controlados por los empleadores firman acuerdos que sustituyen la verdadera negociación de convenios colectivos genuinos.

La negociación colectiva se va reduciendo en cantidad al promediar 68 convenios colectivos anuales, que benefician a un poco más del 10% de los trabajadores asalariados.

Por último, las huelgas legales promedian una por año, pero solo se toman en cuenta aquellas que surgen de una negociación colectiva que no llega a acuerdos dentro del término que el Código de Trabajo establece, dejando por fuera de estas estadísticas, las llamadas huelgas de hecho que proliferan en el país.

Sobre las libertades ciudadanas como una expresión de la libertad de sindicación, tenemos que, en el resumen de la situación de los Derechos Humanos en Panamá, del año 2015, se concluye:

“Los problemas más destacados en cuanto a derechos humanos fueron las condiciones penitenciarias duras, marcadas por el hacinamiento, la atención de la salud inadecuada y la conducta corrupta de los custodios civiles y de los miembros de la Policía Nacional de Panamá (PNP); la ineficacia judicial, incluido un sistema jurídico susceptible a la corrupción y a las influencias externas; y la corrupción generalizada, a menudo practicada con impunidad.

Otras denuncias de abusos de los derechos humanos incluyeron las detenciones preventivas prolongadas, la violencia contra mujeres y niños, la

trata de personas, la marginación de la población indígena, la discriminación social basada en la condición del VIH-SIDA y la orientación sexual, y el trabajo infantil”

2.2.9.4.2. Situación de las libertades ciudadanas

2.2.9.4.2.1. Libertad de expresión

Se destaca en este aspecto que, aunque la Constitución garantiza libertad de expresión y de prensa, el gobierno intentó impedir la libertad de expresión de los medios de comunicación durante los años 2010 al 2014. Los periodistas se quejaron de acoso, intimidación y amenazas cuando cubrían reportajes sobre comportamiento incorrecto, corrupción, u otros delitos que involucraban a miembros del gobierno. El tema fue llevado hasta los tribunales de justicia, aunque aún no hay ningún fallo judicial.

Hubo quejas y denuncias durante los últimos 8 años acerca de que el gobierno intentó desalentar a periodistas sobre reportajes que criticaran a la administración. De acuerdo al Sindicato de Periodistas se han presentado más de 30 denuncias ante el Colegio Nacional de Periodistas por intentos del gobierno de silenciar a los medios de comunicación que les criticaban.

2.2.9.4.2.2. Libertad en las redes

Los gobernantes no restringieron ni interrumpieron el acceso a la red ni censuraron contenido en línea. Sin embargo, el propio ex Pres hubo informes creíbles sobre monitoreo a las comunicaciones privadas en línea por parte del gobierno sin la autorización legal adecuada, sin embargo, el propio expresidente Ricardo Martinelli está siendo juzgado por escuchas y acceso a videos

realizados a particulares, sin seguir los procedimientos descritos en la ley, con fines político partidista y personales. Algunas otras personas involucradas en este delito ya han sido condenadas.

2.2.9.4.2.3. Libertad académica

No hubo restricciones impuestas por el gobierno en cuanto a la libertad académica o eventos culturales.

2.2.9.4.2.4. Libertad de reunión

En cuanto a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, durante los últimos años, después de los ataques a sindicalistas ocurridos en Bocas del toro en el año 2010, en el que al menos 7 personas murieron y más de 60 resultaron heridos, la policía utilizó ocasionalmente la fuerza para dispersar a manifestantes, especialmente cuando bloqueaban las autopistas o las calles. La ley establece que cualquiera que, mediante el uso de la violencia, obstaculice el tránsito de vehículos en la vía pública o que ocasione daños a la propiedad privada o pública puede ser condenado a prisión de seis meses a 24 meses. Se dictaron leyes para sancionar las marchas de protesta en 2010 pero nunca se aplicaron.

2.2.9.4.2.5. Libertad de culto

La libertad de culto se cumple en términos generales, lo que ha permitido que proliferen la existencia de diversas sectas religiosas.

2.2.9.4.2.6. Libertad de circulación

En cuanto a la libertad de circulación, desplazados internos, protección de refugiados y apátridas la ley asegura la libertad de circulación dentro del país, viajes al extranjero, emigración y repatriación, y el gobierno generalmente respetó estos derechos, salvo en algunas instancias con respecto a la circulación local en la provincia de Darién.

2.2.9.4.2.7. Derecho de asilo

El gobierno cooperó, en general, con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otras organizaciones humanitarias en la protección y asistencia a los refugiados, a las personas bajo protección temporal humanitaria (PTH), a los solicitantes de asilo y a otras personas que son motivo de preocupación.

La comunidad siente que en los últimos años se ha abusado del derecho al asilo o refugio en función de la agenda política de las autoridades gobernantes, facilitando el ingreso al país de una gran cantidad de extranjeros que, sin embargo, no se les facilitan garantías sociales y laborales una vez ingresan al país, excepto a los que son inversionistas.

2.2.10. Diálogo social

Panamá ha sido un tanto prolifera en cuanto a diálogo social en las últimas décadas y eso alcanza al mundo del trabajo. En 1992 surgió la Fundación del Trabajo, originalmente con participación de representantes de los trabajadores y de los empleadores para la discusión de puntos en común y el debate de algunas diferencias sobre el modelo económico laboral del país. Luego se

adicionó la participación del Ministerio de Trabajo en representación del Gobierno nacional, lo que le ubica como una estructura tripartita, antecedente estudiado por otros países de la región con el fin de adaptar esta experiencia a sus realidades.

Existen otras estructuras, la mayoría institucionales que se conforman de manera tripartita como lo son la Comisión Nacional de Salario Mínimo, estatuida por el Código de Trabajo; la Comisión de Educación Sindical del IPEL; la Comisión Tripartita para la Homologación de la Legislación laboral con los Convenios de OIT sobre Libertad Sindical y la Comisión Tripartita de Solución Rápida de Quejas sobre temas relacionados con violaciones a la libertad Sindical, ambas creadas en 2012.

Algunos sectores sindicales han impulsado la creación de un Consejo Nacional del Trabajo, integrado de forma tripartita y permanente pero otros se han opuesto y hasta la fecha no se ha concretado sin embargo, uno de los acuerdos de la Comisión Tripartita para la Homologación de la Legislación laboral con los Convenios de OIT sobre Libertad Sindical, de junio de 2018, aprobó solicitar a las diferentes instituciones estatales la integración de sendas comisiones permanentes de diálogo para atender los problemas laborales.

2.2.11. Negociación colectiva

En 2019, la CEACR de OIT indicó en su informe sobre el cumplimiento de Panamá del Convenio 98 sobre Sindicación y Negociación Colectiva, que tomaba nota de las observaciones de CONUSI referidas a denuncias de violaciones del Convenio en relación a la implementación de una política que impediría, retrasaría y restringiría la presentación de pliegos de peticiones y pidió al gobierno que envíe comentarios detallados al respecto.

Destaca este informe que la Comisión tomó nota con interés de que según indica el Gobierno, desde 2016 y hasta la fecha la comisión de quejas ha llegado a una serie de acuerdos mediante los cuales se resolvieron cuestiones que eran objeto de casos ante el Comité de Libertad Sindical, en los que se cerraron varios de estos casos, y además que la comisión de adecuación contribuyó de manera decisiva a la elaboración de un proyecto de ley sobre la libertad sindical en el sector público consensuado tripartitamente. La Comisión saluda asimismo las iniciativas y acciones acordadas en la Hoja de ruta aprobada en junio de 2018, entre las que se encuentran la formación de instancias de diálogo bipartito en todas las instituciones públicas y la instalación de un órgano nacional tripartito de carácter consultivo socio laboral, con la posibilidad de que las actuales dos comisiones tripartitas se trasformen en subcomisiones permanentes de dicho órgano.

Señala CEACR que:

“En sus comentarios anteriores, la Comisión había expresado confianza en que la comisión de adecuación iba a seguir haciendo el mayor de los esfuerzos para elaborar fórmulas de avenimiento que permitan armonizar la legislación nacional con el Convenio, tratando cuanto antes todas las cuestiones legislativas pendientes:

– la necesidad de modificar el artículo 514 del Código del Trabajo de manera que el pago de los salarios correspondientes a los días de huelga imputable al patrono no sea impuesto automáticamente por la legislación, sino que sea materia de negociación colectiva entre las partes;

– la necesidad de modificar el artículo 427 del Código del Trabajo en el que se obliga a que el número de delegados de las partes en la negociación sea de entre dos y cinco;

– la necesidad de regular mecanismos de solución de conflictos jurídicos y la posibilidad de que los empleadores presenten pliegos de peticiones e inicien un procedimiento de conciliación, y

– la necesidad de garantizar el derecho de negociación colectiva de los servidores públicos o funcionarios que no están al servicio de la administración del Estado.”

La Comisión también tomó nota de que la CONUSI indicó el Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Panamá y la Administración de la Universidad de Panamá acordaron negociar la primera convención colectiva, que sería la primera que se firmaría en el sector público.

La Comisión indicó que además que estaban pendientes de atender otras cuestiones como la práctica del rechazo por los empleadores del sector marítimo, de pliegos de peticiones que se había sido declarado inconstitucional y pedía al Gobierno que informara sobre el número de convenios colectivos celebrados en dicho sector. Además, que aún estaba a la espera de informaciones detalladas sobre convenios colectivos celebrados con la Autoridad del canal de Panamá, respecto del sector marítimo. Por otra parte, la Comisión tomó nota de que en su memoria el Gobierno indica que entre junio de 2014 y junio de 2018 se

celebraron un total de 319 convenciones colectivas a nivel nacional, las cuales han beneficiado a 141,945 trabajadores.

Desde enero de 2017 hasta junio de 2019, se firmaron 161 convenios colectivos, lo que hace una mediana en los últimos 5 años, de 95 convenios colectivos por año, que beneficiaron a poco más de 250,000 trabajadores. Cabe destacar que sólo el 10.73% de los trabajadores panameños está afiliado a alguna organización sindical, lo que indica que la mayoría de los trabajadores panameños no se benefician de los convenios colectivos.

2.2.12. Democracia económica

Si entendemos la democracia económica como la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, cuya posibilidad se expresa en el artículo 65 de nuestra Constitución Política, debemos concluir que no existe en nuestro país una cantidad importante de trabajadores que posean este beneficio, ni tampoco aparece ningún registro oficial de los mismos.

2.2.13. Participación en el ámbito nacional

El Código de Trabajo expresa que la representación de los trabajadores deberá estar a cargo del CONATO y CONUSI, pero algunas Instituciones autónomas como la Caja de Seguro Social establecen en su Ley orgánica la participación de una representación de los trabajadores en sus respectivas juntas directivas.

Así, tenemos que los trabajadores están representados en diversas estructuras directivas del Estado tales como la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social; en Concertación Nacional para el Desarrollo; en la junta directiva de INADEH;

en la Junta Directiva del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU); en la AMPYME; en el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección a la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT); en el Sistema de Ahorros y Capitalización de Pensiones (SIACAP); en las Juntas de Conciliación y Decisión de MITRADEL; En la Comisión Nacional de Salario Mínimo; en la Comisión de Educación Sindical del IPEL y en las diferentes mesas de diálogo como la educación (COPEME) y la salud (libro blanco), etc.); en las Mesas Tripartitas de Diálogo en la Mesa sobre Migración Laboral y en el Centro Internacional de Desarrollo Sostenible (CIDES).

2.3. Plan nacional de trabajo decente

Como quiera que el presente informe desarrolla los aspectos descritos a lo largo de su contenido, presentaremos las mediciones encontradas en la mayoría de ellos, o en los principales de ellos, pero en este aparte del informe nos referiremos puntualmente a lo ocurrido en los últimos años, habida cuenta que en el informe del año 2017 ya abordamos algunos aspectos del trabajo decente en nuestro país.

2.3.1. Objetivos

Panamá ha acordado de manera tripartita, dos Planes Nacionales de Trabajo Decente, con el apoyo técnico de las estructuras de la OIT en el año 2011 y en el año 2015, éste último debía desarrollarse hasta 2019 e indicaba que sus prioridades serían:

2.3.1.1. Cumplir derechos fundamentales

Para ello, se esperaba que el país tomara medidas para asegurar la aplicación de los convenios fundamentales del trabajo, especialmente la libertad sindical y negociación colectiva en el sector público y privado; además que se promoviese de forma tripartita, la ratificación de los Convenios Internacionales del trabajo de su interés y que se cumpliera la hoja de ruta acordada para hacer de Panamá un país libre de trabajo infantil.

2.3.1.2. Mayores oportunidades de empleo

La idea era que todos dispongan de ingresos y empleos decentes, en virtud de lo cual este Plan Nacional de trabajo Decente aspiraba y esperaba que el país, con ayuda de OIT, desarrollara planes, programas y estrategias para formalizar el empleo, promover empresas sostenibles además de generar alternativas laborales para grupos vulnerables de trabajadores, estableciendo las estructuras jurídicas pertinentes. También se esperaba que, en desarrollo de este objetivo, se promoviera una formación profesional y capacitación que respondiera a las necesidades del mercado de trabajo y del aparato productivo nacional, mediante consultas tripartitas y desarrollar un plan nacional para el empleo juvenil con enfoque de género, mediante acuerdos tripartitos.

2.3.1.3. Eficacia de la seguridad social

El tercer objetivo de este plan fue el desarrollar estrategias que hiciesen eficaz la seguridad social para todos, esperando que se tomaran medidas para mejorar las condiciones de trabajo con énfasis en los sectores de mayor riesgo; que se mejorase la administración de los flujos migratorios protegiendo los

derechos laborales y de seguridad laboral de los trabajadores migrantes, y por último, establecer un piso de protección social y mejorar el sistema de la seguridad social, que abarque aún a los trabajadores informales y de las Pymes, sin desconocer sus derechos fundamentales.

2.3.1.4. Fortalecer el diálogo social

El cuarto compromiso tripartita de este Plan Nacional de Trabajo Decente se describió como fortalecimiento del tripartismo y del diálogo social, para lo cual se aspiraba a que el país fortaleciera los mecanismos de diálogo nacional y sectorial; fortalecer la capacidad de dialogar de las partes mediante la formación continua y con el apoyo de OIT, modernizar fortalecer el sistema de administración e inspección nacional del trabajo.

El acuerdo declaraba que la equidad de género era un eje transversal de todos los objetivos y compromisos y se creaba un comité tripartito de seguimiento, encargado de darle seguimiento al cumplimiento al acuerdo.

No hay noticias de que se haya creado este Comité ni tampoco de que se haya realizado algún tipo de seguimiento a este Plan Nacional de Trabajo Decente, que, según su propia definición, culminó en 2019. Lo mismo ocurrió con el PNTD acordado en forma tripartita en 2011. Tampoco existen conclusiones generales acerca del cumplimiento o incumplimiento de dicho plan, sin embargo, con base en los datos que hemos podido recabar de diversas fuentes, podemos observar los siguientes resultados:

2.3.2. Cumplimiento del PNTD

2.3.2.1. Derechos fundamentales

2.3.2.1.1. Libertad sindical y negociación colectiva

En cuanto al primer objetivo del PNTD, tenemos que entre 2015 y 2019 se expidieron 61 personerías jurídicas de nuevas organizaciones sindicales, 13 de ellas en el sector público.

También se acordó de manera consensuada en la comisión tripartita de dialogo para la homologación de la legislación laboral respecto de los convenios de libertad sindical de OIT y las observaciones de sus órganos de control, con el apoyo técnico de OIT, un anteproyecto de ley que regulaba los derechos colectivos en el sector público pero que finalmente no fue aprobado por la Asamblea Nacional que terminó sus funciones del 30 de junio de 2019. Queda por ver si se volverá a presentar este anteproyecto nuevamente o si el mismo será archivado.

Tanto el anteproyecto descrito como las personerías jurídicas de nuevos sindicatos estatales, fueron rechazadas por organizaciones gremiales tradicionales, temerosas de que las nuevas organizaciones, apoyadas en el proyecto de ley, una vez convertido en Ley de la República, fueran a disputarle sus liderazgos de vieja data, aunque también es de destacar que algunas de ellas se han ido sumando a la posibilidad práctica de convertirse en sindicatos del Estado.

2.3.2.1.2. Eliminación del trabajo infantil

En cuanto a la eliminación del trabajo infantil, la misma no se logró, pero se disminuyó en una cifra de más de 23,000 niños, tal como se indicaba en el primer informe de la situación nacional

del trabajo que UDELAS preparó en el año 2017. Más adelante se desarrolla en detalle los avances y metas en cuanto al trabajo infantil en Panamá.

2.3.2.1.3. Eliminación del trabajo forzoso

Panamá adoptó desde el año 2012 un Plan Nacional contra la Trata de Personas que según la información estadística oficial para 2015 y 2016, fundamentó 15 operaciones conjuntas entre la DIJ y el Ministerio Público, que permitieron dismantelar 13 redes criminales internacionales y liberar a más de 150 víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral y sexual.

En 2016 se aprobó el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso pero las organizaciones sindicales revelan que según la Ley 14 de 2010, se puede obligar a los detenidos a realizar trabajos no voluntarios. Otras organizaciones de trabajadores han denunciado trabajos forzosos en el Estado al obligar a los servidores públicos a laborar jornadas extraordinarias según la Ley 9 de 20 de junio de 1994, sin ningún límite ni derecho a reclamo.

Panamá debe informar a los órganos de control de la OIT acerca del cumplimiento y ejecución del Protocolo al Convenio 29 sobre trabajo forzoso en el año 2019 y responder a una solicitud directa de CEACR sobre la aplicación del Convenio 29, formulada al gobierno nacional en 2017.

2.3.2.1.4. Eliminación de discriminación en el empleo

La CEARC llamó la atención de Panamá en su informe de 2012 acerca de que persisten en el país discriminaciones que

infringen Convenios de OIT ratificados por el país, así como normas de rango constitucional, como lo es el principio de salario igual por trabajo en igualdad de condiciones. Todos los estudios realizados revelan que las mujeres en general, reciben menos salarios que los hombres por realizar el mismo trabajo. Los extranjeros no pueden ser directivos de los sindicatos por prohibición expresa del artículo 68 de la Constitución Política.

En la práctica existen, a pesar de la vigencia de un conjunto de normas que prohíben las discriminaciones, actitudes excluyentes, que guardan relación con la cultura y las tradiciones más que con el respeto a las normas vigentes como la exclusión por razones de género, de apariencia física, de origen étnico, de nacionalidad; por razones de edad, de origen geográfico nacional, por preferencias sexuales, por militancia política, sindical o profesión religiosa entre otras.

2.3.3. Empleo

El segundo objetivo del PNDDT es decir, crear mayores oportunidades para mujeres, hombres y jóvenes para que dispongan de ingresos y empleos decentes, se enfocó en la realización de programas desde el Ministerio de Trabajo, entre los que se destacan como ya se ha descrito, el Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (PAIL); PRO JOVEN; EL PROGRAMA DE ORIENTACIÓN VOCACIONAL Y EMPLEO (POVE) y el PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE EMPLEABILIDAD DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD sin embargo, como se destacado antes, el desempleo ha venido creciendo en los últimos años. Como se indica en otro aparte de este informe, en 2018 el desempleo afectó al 16.9% de los jóvenes entre 15 y 19 años de edad, y al 15.1% de los que poseen entre 20 y 24 años, porcentajes que aumentaron en vez de disminuir al compararlos con el año 2017.

También se han llevado a cabo más de 30 ferias de empleos promovidas por MITRADEL entre 2017 y 2019 y aunque se han contratado más de 50,000 personas en las mismas por parte de la empresa privada, no se sabe a ciencia cierta si estas personas se mantienen más allá de contratos por tiempo definidos en los puestos para los cuales fueron contratados en esas ferias.

No hay cifras que hablen de la efectividad de la capacitación profesional para jóvenes desarrolladas por instituciones como INADEH, que sin embargo indica que existen convenios de capacitación con empresas privadas, dirigidos al personal que ya se encuentra laborando para las mismas y que en los últimos tres años permitieron capacitar a unas 900 personas, pero como se indica, ya eran trabajadores.

El seguimiento a egresados es una de las actividades incluidas en el plan estratégico de INADEH 2016 -2020 sin embargo, no se ha realizado debido a insuficiencia de la información de cada egresado en la base de datos del INADEH, lo que dificulta el contacto con los egresados luego de un tiempo de haberse capacitado y produce la ausencia de la información.

Para la ampliación del Canal de Panamá, se dictaron cursos, de común acuerdo con las empresas constructoras de la obra, para operadores de equipo pesado, perforadores, expertos en manipulación de explosivos, albañiles, reforzadores, carpinteros, soldadores y electricista. Según las autoridades de INADEH, para cumplir con las solicitudes, en su momento la Institución se modernizó con nuevos equipos tecnológicos para la capacitación de este personal, en lo que se destaca los simuladores de equipo pesado. Por parte de la empresa constructora se brindó el apoyo con la práctica profesional a los técnicos de soldadura y electricidad en el Departamento de Planta y Equipo de las esclusas sector atlántico.

Tampoco MITRADEL posee la información de la efectividad de las colocaciones obtenidas a través de las ferias de empleo pues en la mayoría de los casos, esas contrataciones son sólo por tres meses y no se tiene información después de ese tiempo, acerca de la continuidad laboral de los contratados.

Entre 2013, cuando el desempleo estaba en 4.3% la cifra fue creciendo hasta colocarse en 6.4 para el año 2019, lo cual contrasta con las políticas de empleo descritas.

2.3.4. Seguridad social

El tercer objetivo del PNTD fue la eficacia de la seguridad, tratando de asegurar que la misma llegara todos, especialmente a los grupos de alto riesgo, sin embargo, los datos que arroja la realidad de la seguridad social en los últimos años no son para nada atractivos. La Caja de Seguro Social gastó en 2018, el 7.65% del Presupuesto General del Estado que a su vez representó el 6% del PIB según los datos obtenidos del INEC y del MEF, mientras que el gasto en seguridad fue de 31% del presupuesto nacional; en salud fue del 9%; y en educación fue de 5,43% es decir, que el Estado panameño prioriza la seguridad física de bienes y personas por encima de la seguridad social, de la salud y de la educación.

La seguridad social panameña cubría en 2013 a 2,805,540 de personas incluyendo cotizantes y dependientes, mientras que para el año 2017 la cantidad de personas protegidas aumentó a 3,083,864 según datos de INEC. Lo cotizantes para el año 2017 fueron 1,507,599, lo que representa aproximadamente el 81% de las personas ocupadas, sin embargo, en las comarcas indígenas el 85% de los trabajadores no cotiza a la seguridad social y por lo tanto no están protegidos según la Fundación del Trabajo. Estos datos no incluyen a los trabajadores informales que según la OIT alcanzan el 40% de los nuevos empleos desde ya varios años.

Durante el año 2017 la Caja de Seguro Social autorizó desembolsos para 41,849 casos de enfermedad y maternidad; 5,066 casos de invalidez, vejez y muerte (gastos funerarios) y 10,596 caso de riesgos profesionales, que totalizaron 67. 5 millones de balboas.

La situación de mora quirúrgica se palió un poco en los dos últimos años y el problema de las citas con médicos especialistas persiste. En la actualidad se habla de esperar un informe actuarial que indique las perspectivas de las finanzas de la Caja de Seguro Social, mientras el equipamiento de medicinas para ofrecer a los asegurados es el principal problema de esta Institución.

2.3.5. Dialogo social

El cuarto objetivo del PNTD fue fortalecer el tripartismo y el diálogo social. En ese sentido el programa de financiamiento de postgrados y maestrías tripartito auspiciado por el IPEL preparó entre 2014 y 2019, aproximadamente 2,100 personas entre diplomados y maestrías relacionados con los temas laborales; mil cien del sector trabajador; 374 del sector empleador y 616 servidores públicos, principalmente de MITRADEL.

También se ha fortalecido el funcionamiento de las mesas tripartitas de diálogo promovidas por OIT, que iniciaron en 2012 y que ya superan tres administraciones gubernamentales, aunque un poco lentas para el gusto de algunos, pero después de un inicio poco prometedor, estas mesas tripartitas acordaron un anteproyecto de ley sobre derechos colectivos en el sector público y lograron la reinserción laboral de varios dirigentes del sector público que habían sido destituidos, entre otros logros.

En 2015 se ratificó en Panamá el Convenio 144 de OT sobre Consultas Tripartitas. Al comentar la primera memoria o informe de Panamá sobre la aplicación de este Convenio en 2017, la

CEACR ha manifestado su entusiasmo por la forma detallada como se presentó dicho informe, pero concluye:

“La Comisión solicita al Gobierno que indique el papel de la Comisión de Adecuación en las consultas tripartitas requeridas por el Convenio, que deberían abarcar todas las cuestiones enumeradas en el artículo 5, 1), del Convenio. La Comisión solicita igualmente al Gobierno que indique si el procedimiento de consultas escritas que el Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral ha venido realizando ha sido consensuado previamente con los interlocutores sociales.”

Además, *“La Comisión solicita al Gobierno que proporcione información detallada sobre la formación que reciben los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores que participan en las consultas celebradas en el seno de la Comisión de Adecuación.”*

Y por último, detalla que: *“La Comisión solicita también al Gobierno que indique la frecuencia con la que se celebran las consultas tripartitas requeridas por el artículo 5, párrafo 2, del Convenio, que establece que tales consultas deberán celebrarse a intervalos apropiados fijados de común acuerdo y al menos una vez al año.”*

Existen otros mecanismos tripartitos como la Fundación del Trabajo, que fue un gran aporte panameño al ejercicio del dialogo social. En la actualidad en dicha organización no hay debates sobre los acuciantes temas del mundo del trabajo sino más bien una actividad investigativa y académica de un nivel importante pero que no empodera a los actores sociales, sobre todo si se

toma en cuenta que antes dicha Fundación estuvo integrada por representantes de trabajadores y empleadores y a partir de 2012, se adicionó al MITRADEL.

Las otras expresiones de diálogo social como la Comisión Nacional de Salario Mínimo; la Comisión de Educación Sindical de IPEL para el uso del 5% educativo en materia de capacitación sindical y las Juntas de Conciliación y Decisión de MITRADEL, se han institucionalizado y forman parte del diario quehacer en sus respectivas actividades, que si bien aportan un resultado de la aplicación práctica del tripartismo, no reflejan necesariamente un dialogo profundo y sincero, que busca resultados convenientes para todos. En esa realidad influyen aspectos como la división intra sindical y los intereses propios del capital y del trabajo, pero también las políticas y aún los intereses de las autoridades que administran las relaciones de trabajo.

III. EL TRABAJO DE GRUPOS VULNERABLES

En este segundo informe sobre la situación del trabajo en Panamá, es necesario abordar las condiciones que experimentan diversos grupos de especial interés, que algunos autores definen como grupos vulnerables, en tanto que, se trata de colectivos humanos que presentan condiciones de desventaja con respecto a otros, debido a la propia dinámica de desigualdad de las sociedades de hoy, como es el caso de la sociedad panameña.

El tema del trabajo encierra una multiplicidad de variables que determinan el acceso al mercado de trabajo con todo lo que ello implica, y que en términos generales determinan las condiciones de vida de la población. En este sentido, es importante anotar que algunas personas, particularmente aquellas que se ubican en los grupos vulnerables, enfrentarán mayores desafíos al momento de buscar una plaza de trabajo. En este caso, se hace referencia a *“una persona vulnerable respecto al empleo... hace frente a especiales dificultades a la hora de acceder al mercado de trabajo.”*(Cruz Roja, 2009).

En este mismo orden, otros especialistas denominan a los grupos vulnerables, con diversas condiciones que le dificultan tener una plena participación en el mercado de trabajo, como *“las personas en precariedad laboral”*. (Felgueroso, 2017).

Este Capítulo del informe, dedicará especial atención en la identificación de las condiciones en que se encuentran algunos colectivos vulnerables en Panamá, particularmente mujeres, jóvenes, migrantes, trabajadores/as rurales, personas con discapacidad y grupos étnicos. Estos grupos requieren de una atención particular, especialmente porque forman parte de la población que es atendida por la UDELAS, desde diversos ámbitos como son la docencia, la investigación y la extensión.

De igual manera, los ODS abordan el tema del trabajo decente y crecimiento económico desde la perspectiva de la atención que los Estados deben prestar al trabajo de jóvenes, mujeres, personas con discapacidad (8.5, 8.b), trabajadores migrantes (8.8).(PNUD, 2019).

3.1. Género y trabajo

El 38.6% de las personas que lograron conseguir un trabajo durante el año 2019, fueron mujeres con respecto al 61.5% de los varones. En total fueron 3,779 personas que lograron insertarse al mercado laboral en Panamá en este periodo (MITRADEL, 2019). Este dato sirve de marco para ilustrar la situación que siguen experimentándose en Panamá, en materia de igualdad de oportunidades.

Con respecto al ámbito del trabajo, ya se han reiterado las deficiencias que se presentan al momento de abordar un tema tan amplio y complejo como es la participación de las mujeres en el mercado laboral. Se requiere de estudios más profundos, que permitan develar las especificidades que no pueden analizarse a partir de una información cuantitativa, que además de ser escasa, esconde muchas realidades que ameritan ser abordadas de manera distinta.

Según estudios realizados por la CEPAL, sobre el mercado de trabajo, plantea que la mayoría de los ingresos generados por los hogares conllevan desigualdades respecto a su distribución. Por ello señala que debe analizarse el empleo de forma integral observando sus propias dinámicas y reconociendo, además, el trabajo no remunerado que se realiza dentro de los hogares. El mercado laboral panameño al igual que de la región muestra

sesgos de género en aquellas actividades económicas donde se da una menor participación en el empleo de las mujeres.

Llama la atención que en aquellos sectores donde existe mayor concentración de mujeres se caracterizan por ser ocupaciones de menor productividad y menores niveles de ingresos; reflejando disparidades y profundización en las brechas salariales.

Al darse una división sexual del trabajo se generan barreras de entrada afectando mayoritariamente a las mujeres en lo que respecta a su autonomía económica, además de agregar la sobrecarga del trabajo doméstico y de cuidados de la familia, en los cuales no recibe remuneración.

Otros procesos como la globalización, cambios demográficos, calentamiento global, cambios políticos y los avances de tecnologías disruptivas¹ ofrecen oportunidades y retos al trabajo donde las mujeres pueden insertarse y podrían tener incidencia en la disminución de las brechas de género. Esto debe ser respaldado por una política pública sostenible que favorezca a las mujeres, en temas básicos como por ejemplo el manejo de las redes sociales, Internet, economía digital, las Tics, manejo de Excel, Word, PowerPoint, diseño de encuestas, entre otros.

El logro de un crecimiento económico sostenido será posible si se incluyen a más mujeres en sectores de mayor productividad y aprovechar el talento, la experiencia y sus conocimientos en materia de gestión para mejorar los resultados de las unidades productivas, acompañada de políticas públicas equitativas donde

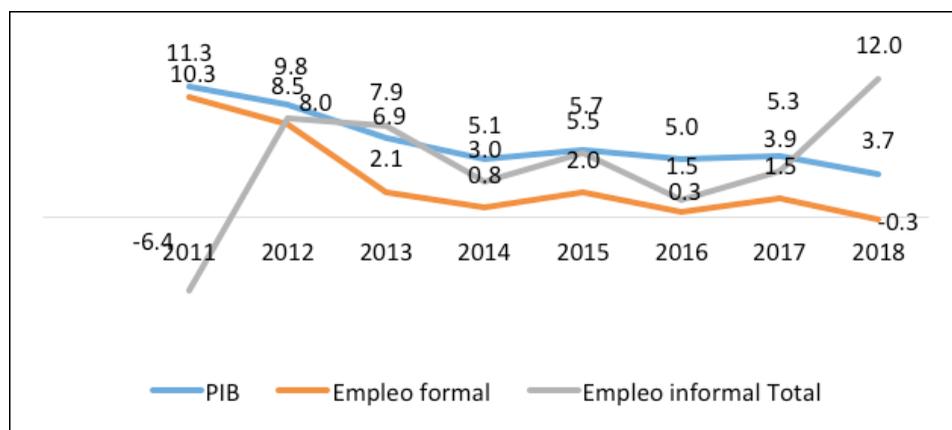
¹ Tecnologías disruptivas: Son una innovación de nuevo-mercado es usualmente lanzada hacia los denominados mercados de no-consumo, donde los clientes comienzan a utilizar un producto o servicio que antes no utilizaban (ej. sistemas GPS), o gracias a la accesibilidad que proporciona la nueva tecnología a usuarios que no tenían acceso a un producto (desarrollo de la producción en cadena en la industria automovilística)

se respeten los derechos tanto de hombres como de las mujeres en lo que respecta al acceso y a la calidad del empleo decente.

3.1.1. Participación de las mujeres en el trabajo

De acuerdo con la información de la Encuesta de Propósitos Múltiples, la PEA en Panamá, estaba constituida por 1,905,332 para el año 2017, en tanto que en el 2018 ascendió a 2,005,025, reflejando un incremento de 99,693 personas pertenecientes al segmento de esta población en edad de trabajar.

Gráfico 5. Población de 15 años y más de edad en la república de Panamá, por sexo. Años 2017-2018.



FUENTE: CGR. INEC. ENCUESTA DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES. MARZO 2017 Y MARZO 2018.

Para el año 2017 la PEA masculina (58.8%) era superior a la femenina (41.2%) con una diferencia de 17.7 puntos porcentuales; para el 2018, esa diferencia fue de 16.6 puntos porcentuales,

dado que los hombres disminuyeron en 0.5 puntos porcentuales y ellas incrementaron igualmente 0.5 puntos porcentuales. Sin embargo, las mujeres consideradas como población económicamente activa, continúan reflejando una diferencia importante en el país.

Gráfico 6. Porcentaje de la población de 15 y más años de edad económicamente activa en la república de Panamá. Años 2017-2018.



FUENTE: CGR. INEC. ENCUESTA DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES. MARZO 2017 Y MARZO 2018.

Para el año 2017 la población de 15 y más años de edad en el país era de 1,905,332 y para el año 2018 esta fue de 2,005,025 personas. Con esta información de referencia, tenemos que el porcentaje de ocupación en 2017 era de 94.4% y para el 2018 de 93.9%; con lo cual la desocupación se estimaba en 5.5% y 6.1% para los años de medición, con un leve aumento de 0.6 puntos porcentuales de personas desocupadas entre marzo de 2017 y marzo de 2018.

Los hombres aventajan a las mujeres a la hora de su inserción en el mercado de trabajo, sin que hubiese mayor variación entre 2017 (18.8%) y 2018 (18.4%). El porcentaje de mujeres desocupadas registró un incremento de 10.5% entre el 2017 (2.3%) y el 2018 (12.8%). Esta situación se torna más evidente al comparar los registros del desempleo abierto², en donde las mujeres también se encuentran en desventaja por el incremento de 15.2% registrado entre 2017 que fue de 5.4% y el 2018 de 20.6%. Las diferencias entre hombres y mujeres, con respecto al acceso a una plaza de trabajo formal, refleja que existe una brecha que saldar en materia de equidad en el mundo del trabajo.

2 Este grupo comprende a las personas de 15 y más años de edad que, durante el período de referencia: a) No tenían ocupación o trabajo, pero habían trabajado antes y estaban buscando empleo. b) No buscaron trabajo porque habían conseguido un empleo que empezarían a ejercer en una fecha posterior. c) Nunca habían trabajado y buscaban su primer empleo (trabajador nuevo). d) No estaban buscando trabajo, pero han buscado antes y están esperando noticias. e) Buscaron trabajo el mes pasado

Tabla 10. Población de 15 años y más de edad en la República de Panamá por condición en la actividad económica, según sexo:

Año 2017-2018.

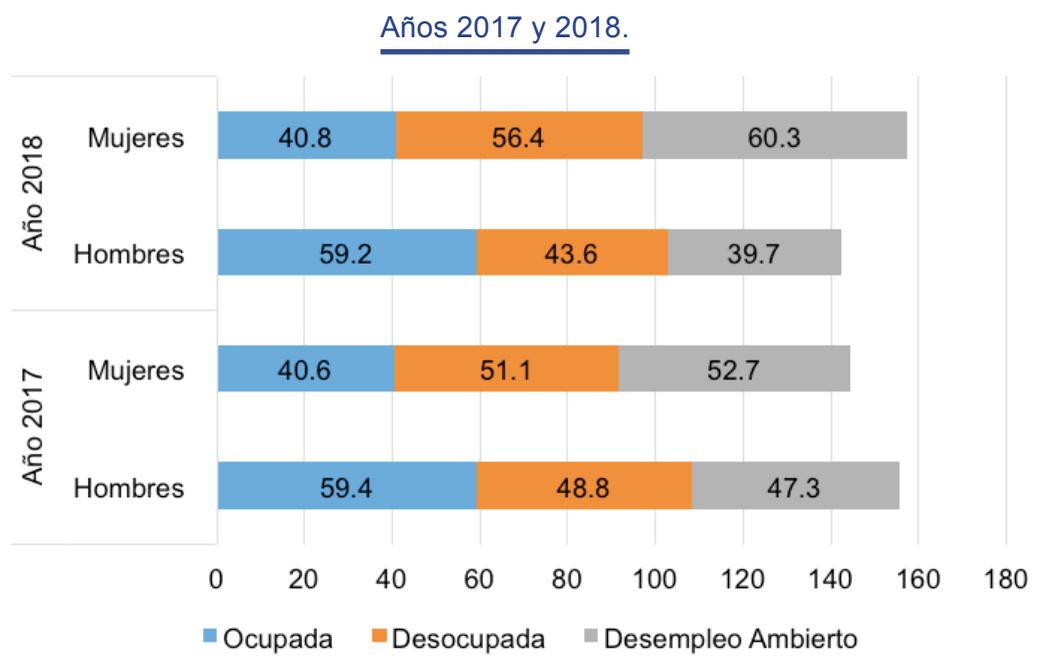
Sexo/Año	Ocupada		Desocupada			
			Total		Desempleo abierto	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
2017	1,799,517	100	105,815	100	87,057	100
Hombres	1,068,434	59.4	51,736	48.8	41,207	47.3
Mujeres	731,083	40.6	54,079	51.1	45,850	52.7
2018	1,888,704	100	116,321	100	92,464	100
Hombres	1,118,111	59.2	50,672	43.6	36,724	39.7
Mujeres	770,593	40.8	65,649	56.4	55,740	60.3

Las cifras se refieren a un promedio semanal del mes de agosto de cada año. Excluye a los residentes en viviendas colectivas

FUENTE: CGR. INEC. ENCUESTA DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES. MARZO 2017 Y MARZO 2018.

Como se observa en el gráfico 7, hay un rezago de las mujeres en el mercado de trabajo en Panamá a la hora de encontrar trabajo formal, lo que se traduce en falta de oportunidades, sesgos del mercado de trabajo, mayores obstáculos para participar activamente en la economía formal, entre otros. Por otro lado, existen avances y retrocesos en la sociedad panameña, que posee un sinnúmero de normativas que invitan a la equiparación de oportunidades para hombres y mujeres.

Gráfico 7. Población de 15 años y más de edad Económicamente Activa en la república de Panamá, según condición, por sexo.

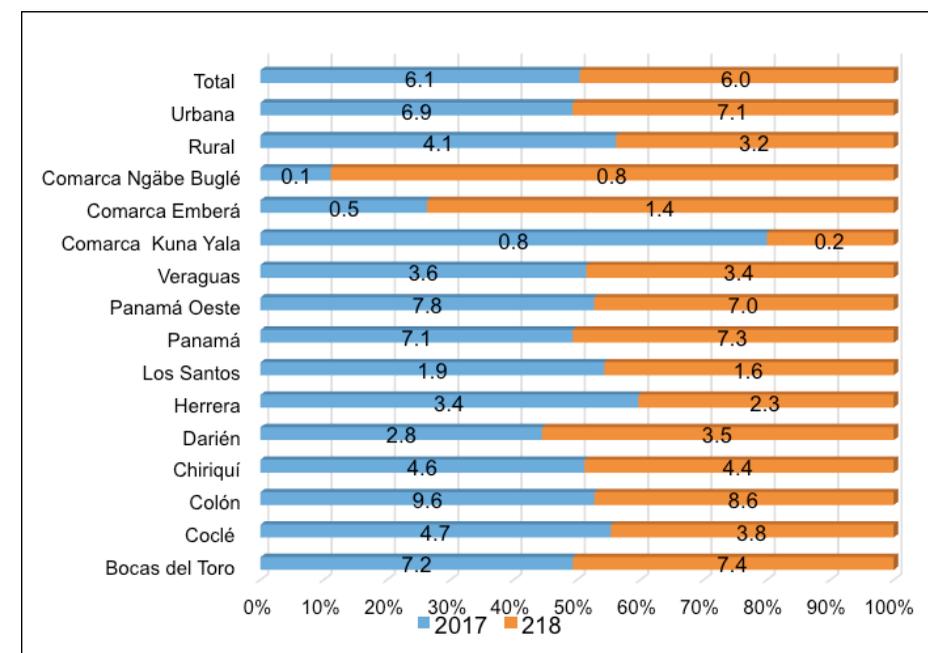


FUENTE: CGR. INEC ENCUESTA DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES. MARZO 2017 Y MARZO 2018.

En términos porcentuales, se ha mantenido la desocupación sin mayor variación en el país en los años 2017 y 2018; según área rural y urbana, se registró un incremento de la desocupación en el área urbana pasando de 6.9% a 7.1%, mientras que en el área rural disminuyó casi en un (1) punto porcentual. Provincias como Bocas del Toro, Darién y Panamá vieron incrementados sus niveles de desocupación. El caso de las comarcas es más visible, especialmente la Comarca Ngäbe Buglé que pasó de 0.1% a 0.8% y la Comarca Emberá de 0.5% a 1.4%.

Gráfico 8. Porcentaje de desocupación,

en la República, por provincia y comarca: agosto 2017-2018.



FUENTE: CGR. INEC. ENCUESTA DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES. MARZO 2017 Y MARZO 2018.

3.1.2. Categorías de la ocupación por sexo

De acuerdo a la categoría de la ocupación, el mayor número de personas estaba empleada por la empresa privada que ocupaba el 75.5% (2017) y 74.6% (2018); en tanto el 24.4% y 25.3% estaban contratadas por el gobierno. Las mujeres lograron mayores oportunidades de trabajo en el gobierno alcanzado el 52.6% en 2017 y 53.1% en 2018; en cambio los hombres, representaban el 37.5% y 38.6% en la empresa privada, para este mismo periodo.

En la categoría de trabajadora/a por cuenta propia las mujeres no superaron el 34% y en la categoría patrono o dueño ellas representaban alrededor del 22%. Sin embargo, en la categoría de trabajador/a familiar, las mujeres representaban el 59.4% en el 2017 y se incrementaron a 57.1% en 2018.

Tabla 11. Población de 15 años y más de edad Ocupada por Categoría de Ocupación, Según Sexo: 2017-2018.

Sexo	Total	Categoría en la ocupación					
		Empleados			Trabajador por cuenta propia	Patrono (dueño)	Trabajador Familiar
		Total	Del Gobierno	De la empresa privada (3)			
Año 2017							
TOTAL	1,888,704	1,190,539	290,826	899,713	543,093	54,548	99,481
Hombres	1,118,111	699,054	137,597	561,457	337,610	40,480	40,371
Mujeres	770,593	491,485	153,229	338,256	205,483	14,068	59,110
Año 2018							
TOTAL	1,785,849	1,159,131	293,625	865,506	496,443	47,011	83,048
Hombres	1,063,249	668,109	137,493	530,616	323,170	36,211	35,591
Mujeres	722,600	491,022	156,132	334,890	173,273	10,800	47,457

3.1.3. Ocupación y nivel de instrucción por sexo

La población de 15 y más años de edad ocupada en la categoría no agrícola, era de 1,545,127 personas en 2017 y registró un incremento de 4.4% para el 2018, mismo que favoreció más a los varones, pues las mujeres mantuvieron su participación en el orden del 43.4%.

El 33.1% de las personas ocupadas en el año 2017 poseía instrucción universitaria y para el 2018 representaban el 32.1%;

el 32.3% (2017) y 33% (2018) poseían secundaria de 4 a 6 años aprobados. Es importante resaltar que las mujeres que lograron un puesto de trabajo en este periodo, tenían mayor nivel de instrucción con respecto a los varones, siendo que para el 2017 ellas representaban el 54.5% de las personas ocupadas con nivel de instrucción universitaria y manteniendo el 54.6% para el 2018. En tanto que, los varones en su mayoría poseían nivel de instrucción de secundaria.

Tabla 12. Población de 15 y más años de edad no agrícola ocupada, por Sexo, según nivel de instrucción. Años 2017-2018.

Nivel de instrucción	Población de 15 y más años de edad no agrícola ocupada (1)					
	2017			2018		
	TOTAL	Hombres	Mujeres	TOTAL	Hombres	Mujeres
TOTAL	1,545,127	873,037	672,090	1,613,827	912,009	701,818
Ningún grado	21,489	8,821	12,668	25,687	9,222	16,465
Primaria 1 a 3	32,815	19,705	13,110	34,700	20,170	14,530
Primaria 4 a 6	212,315	131,332	80,983	221,343	136,499	84,844
Secundaria 1 a 3	245,529	163,406	82,123	255,206	166,781	88,425
Secundaria 4 a 6	500,621	305,771	194,850	533,522	330,427	203,095
Vocacional	12,343	7,212	5,131	13,405	8,577	4,828
Universitaria	511,784	232,532	279,252	518,694	235,172	283,522
No universitaria	8,231	4,258.0	3,973.0	11,270.0	5,161	6,109

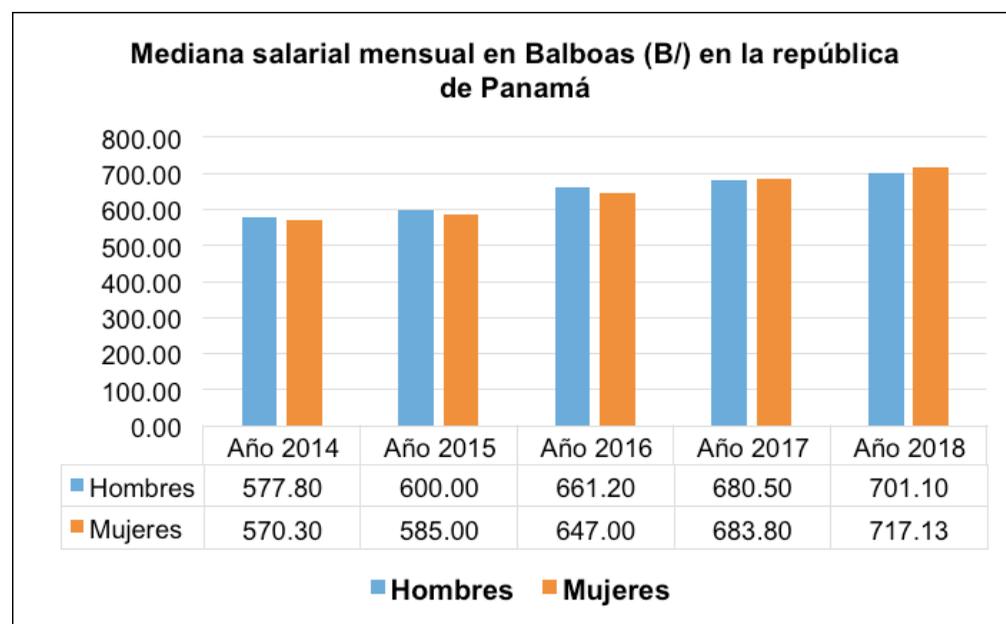
FUENTE: CGR. INEC. ENCUESTA DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES. MARZO 2017 Y MARZO 2018

3.1.4. Situación salarial por sexo

La mediana salarial en la república de Panamá muestra una leve mejoría para las mujeres, que inclusive superan a los varones en B/ 3.3 en el año 2017 y B/ 16.03 en 2018. La gráfica 9 muestra este dato para el periodo 2014-2018, ello con la finalidad de observar el comportamiento del mismo, al menos en los

últimos cinco años, siendo notorio el cambio de relación entre hombres y mujeres.

Gráfico 9. Mediana salarial mensual en Balboas (B/) en la república de Panamá, Periodo 2014-2018.



FUENTE: CGR. INEC ENCUESTA DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES. MARZO 2017 Y MARZO 2018.

A lo interno del país, se muestran algunas diferencias que llaman la atención. Por ejemplo, las únicas tres provincias donde las mujeres no experimentaron ventaja en cuanto al salario en ninguno de los dos años de referencia fueron Colón (2017), Panamá y Panamá Oeste. En el caso de las Comarcas indígenas, en Guna Yala los hombres mantienen ventaja en 2017 y 2018 sobre las mujeres, así también en la Comarca Ngäbe Buglé en el 2017. Sin

embargo, el caso de la Comarca Emberá, es sumamente especial, por la enorme diferencia a favor de las mujeres.

En consulta realizada al INEC³, sobre este tema en particular, se aclara que

“las diferencias en las medianas salariales de los empleados de un año a otro, estas no están determinadas por el número de empleados (hombres y mujeres), sino más bien en la distribución de las frecuencias dentro de cada grupo. En otras palabras, en marzo 2017, el número absoluto de empleados en la Comarca Emberá era de 912, de los cuales 803 eran hombres y 109 mujeres. En marzo 2018, el número absoluto de empleados era de 963, de los cuales 846 eran hombres y 117 mujeres... las diferencias en las medianas salariales de los empleados de un año a otro, estas no están determinadas por el número de empleados (hombres y mujeres), sino más bien en la distribución de las frecuencias dentro de cada grupo. En otras palabras, en marzo 2017, el número absoluto de empleados en la Comarca Emberá era de 912, de los cuales 803 eran hombres y 109 mujeres. En marzo 2018, el número absoluto de empleados era de 963, de los cuales 846 eran hombres y 117 mujeres”.

En realidad, la diferencia en las medianas en el grupo de hombres del 2017 y 2018 se da porque para los hombres en el

³ CGR. INEC. Consulta realizada para el Segundo Informe sobre la Situación del Trabajo en Panamá. 26 de septiembre 2019.

2017 había una distribución más pareja entre los intervalos de salarios más bajos y los más altos. De aquí que la mediana se registra en B/.635.80; no obstante, para el 2018 en el grupo de los hombres hay una mayor concentración de personas en los salarios más bajos.

El análisis de las cifras indica que hubo una desmejora en el grupo de los hombres en cuanto a su salario mensual, mientras que, para las mujeres, se registra una mejora en la mediana de salario, de B/.791.20 en 2017 a B/.1,056.80 en 2018. El dato en el 2018 indica las mayores frecuencias en mujeres empleadas en los primeros grupos de ocupación (directores, gerentes, profesionales, científicos, empleados de oficinas), que generalmente presentan mayores salarios mensuales (en los rangos superiores).

Finalmente, se aclara que *“el hecho de que estos resultados se basan en muestras estadísticas, en donde hay que considerar para esta variable en particular (salario) un mayor error de muestreo, que, para el resto de las variables de mercado laboral, entendiendo que pueden darse el caso de que la persona subvalore o sobrevalore el salario mensual declarado”*.

Tabla 13. Mediana salarial mensual en la república de Panamá, por sexo, según Provincia y Comarca Indígena. Periodo 2017-2018.

Provincia, comarca indígena	MEDIANA DE SALARIO MENSUAL (EN BALBOAS)			
	2017		2018	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	680.5	683.8	701.1	717.1
Bocas del Toro	444.6	565.7	482.9	603.6
Coclé	556.4	598.7	537.0	611.5
Colón	692.4	673.9	706.9	715.5
Chiriquí	571.6	614.5	644.2	666.5
Darién	421.2	573.1	453.6	582.4
Herrera	523.5	621.4	587.7	690.4
Los Santos	517.2	651.5	541.0	662.0
Panamá	749.3	718.1	753.1	750.0
Panamá Oeste	709.5	692.9	732.0	720.8
Veraguas	498.4	596.6	526.0	658.8
Comarca Guna Yala	439.4	210.9	241.5	192.2
Comarca Emberá	635.8	791.2	195.0	1,056.8
Comarca Ngäbe Buglé	348.9	188.0	260.7	310.3

FUENTE: CGR. INEC ENCUESTA DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES. MARZO 2017 Y MARZO 2018.

3.2. Menores de edad

Según la OIT, existen 160 millones de niños trabajando en el mundo y aunque su número ha ido disminuyendo desde el año 2000, aún la cifra es inaceptable pues los niños deben jugar y estudiar, preparándose para la vida y no adelantar las penurias de empleo, por lo general muy precarios. En Panamá, la cifra reconocida en el año 2015 fue de 26,000 niños trabajadores, que representan el 2.9% de la población infantil según la Fundación Casa Esperanza.

Panamá ha ratificado los Convenios 138 y 182 de OIT sobre el trabajo de los menores y ha desarrollado políticas encaminadas a reducir el número de trabajadores menores de edad. En primer lugar, haciendo cumplir las normas descritas en el Código de Trabajo en lo concerniente a las prohibiciones y limitaciones del trabajo de los menores y en segundo lugar, se ha puesto en práctica desde hace algunos años, pero sobre todo en 2016 y 2017, un agresivo programa de reducción del trabajo infantil, por parte de las autoridades, encabezadas por el MITRADEL.

Para 2016, la OIT certificó una disminución importante del trabajo infantil en Panamá, estableciéndose en la cifra de 23 mil 855 menores, de los cuales el 25% tienen edades entre cinco y nueve años. Para 2018 se mantienen las mismas cifras oficiales porque no se realizó la encuesta de trabajo infantil que estaba programada para el año 2018.

Una encuesta realizada por el INEC, incluyó a niños y adolescentes ocupados en la producción económica formal que realizan cualquier actividad dentro del país, siendo los varones quienes mayormente se insertan en labores, con un promedio de 2.83 por cada niña o adolescente, y apenas las tres cuartas partes del total asisten a la escuela, mientras que en esa misma proporción el trabajo infantil predomina en zonas rurales e indígenas, donde se concentra la pobreza.

La Comarca Ngäbe Buglé y la provincia de Bocas del Toro poseen la mayor cifra de menores de edad trabajando, revelada por el estudio, junto a la provincia de Panamá. Casi el 20% tiene ingresos promedio de menos de 100 dólares mensuales.

Para 2017 la agricultura, pesca, servicios y comercio son las principales ramas que ocupan a los infantes, aunque también realizan labores en la construcción y transporte, entre otras y en el desempeño de sus funciones, tres mil 705 niños o adolescentes

recibieron lesiones físicas por accidentes (cubadebate.com, 2018).

Según datos del Comité Para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección a la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT) del MITRADEL, los niños trabajadores rurales representan el 64.3% de todos los niños trabajadores, por lo que Panamá ha acogido la meta establecida por la ONU, consistente en erradicar el trabajo infantil para el año el 2025.

En esta línea de actividad, se dictó el Decreto Ejecutivo No. 1 de 2016, que enlista los trabajos peligrosos y por lo tanto prohibidos para los menores de edad por ser parte de las peores formas de trabajo infantil, en desarrollo de los convenios de OIT ratificados por Panamá sobre la materia. En el Decreto se describen 23 actividades que no deben ser desarrolladas por menores de edad, entre las que destacan trabajos en nivel subterráneos de la corteza terrestre o actividades submarinas; labores en alturas superiores a 1.80 metros; manejo, procesamiento, segregación, mezcla, compresión, empaque, comercialización o detonación de material explosivo o los componentes de su fabricación o activación; actividades en la que se exponga a frío o calor extremo, conforme a las referencias y límites establecidos por instituciones u organismos calificados; pesca artesanal o industrial, o cualquier otra actividad realizada más allá de las 12 millas marinas, incluyendo captura, instalación de trampas, recolección, clasificación de pescados, e igualmente trabajos, tareas o pesca subacuáticas; actividades de servicio doméstico que impliquen dormir o no en el hogar del empleador o la imposibilidad de salir del local; sin días de descanso o números limitados de ellos; laborar jornadas prolongadas; continuas o sin horarios fijos o cuidar bienes y/o personas, entre otras.

De acuerdo al Estudio de Métodos Mixtos sobre el Trabajo Infantil en la Caña de Azúcar de la OIT en 2018 “en Panamá se ha encontrado un nivel muy bajo de trabajo infantil, que puede ser considerado al nivel de casos aislados y circunscrito a tipos específicos de producción”.

El informe establece además que la situación descrita permitió que “el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral diera a conocer que el istmo es libre de trabajo infantil (TI) en esas áreas productivas. Con ese hallazgo, el Departamento de Trabajo de Estados Unidos (USDOL, por sus siglas en inglés) excluyó a Panamá en septiembre de 2018, de la lista de los países con este tipo de mano de obra dentro del cultivo y cosecha de la caña de azúcar” (Lasso: 2019), que está considerada dentro de las peores formas de trabajo infantil.

El Departamento de Trabajo de Estados Unidos en su informe 2018 *List of Goods Produced By Child Labor or Forced Labor*, ubica a Panamá como país con trabajo infantil en la producción de Melón y Café (*US DEPARTMENT OF LABOR'S*, 2018). Este tipo de trabajo infantil según la legislación panameña es considerado como una de las peores formas de trabajo infantil.

3.3. Jóvenes

Entendemos como jóvenes para efectos del empleo, las personas cuyas edades están comprendidas entre 15 y 24 años de edad. En este rango se ubican una gran cantidad de personas desempleadas. En este rango de edad se estima que existe una población de aproximadamente el 24.5% del total de los panameños y de ese total, el 49.67% son mujeres, sin embargo, la población que está afectada por la pobreza multidimensional es

cerca de 380,352 personas que poseen entre 0 y 17 años según datos oficiales para el año 2017.

El 66% de los jóvenes empleados laboran en la empresa privada; el 4.2% en trabajos domésticos y el 9.8% labora en entidades gubernamentales, y sólo el 61% de los que trabajan, cotiza de manera directa a la seguridad social.

En 2017 la economía panameña mantuvo los niveles de crecimiento desacelerados que experimentó en los últimos años y como consecuencia de ello, aumentó el desempleo y el empleo informal. Los jóvenes son los más afectados por las reducciones descritas. El desempleo entre los jóvenes alcanzó el 16.5% y si se mide el desempleo de las mujeres jóvenes, esta cifra se eleva hasta más del 18%, durante el año 2017, de donde resulta que a los jóvenes no les va muy bien en el llamado mercado de trabajo puesto que son afectados en tres veces más que el desempleo total del país y va en ascenso.

La inestabilidad laboral también afecta a los jóvenes que ya poseen un empleo, tomando en cuenta que son los primeros en ser desechados por las empresas en casos de reducción de personal, avalada por las reglas de preferencia para la permanencia en el empleo, descritas en el Código de Trabajo donde se ordena separar en primer lugar en caso de ser necesaria la reducción, a los trabajadores menos antiguos.

Otro factor que incide en esta situación es la estructura económica del país, en donde prevalece el sector terciario, los servicios y el comercio, puestos en los que no se produce mucha estabilidad laboral. El 22.91% de los contratos registrados en el Ministerio de Trabajo entre 2016 y 2017, lo eran por obra determinada y el 41.58% eran contratos por tiempo definido, o sea, que solamente el 35.51% fueron contratos por tiempo indefinido o permanentes.

La realidad descrita también lleva a los jóvenes a ocuparse en el trabajo informal, lo que implica la absoluta precariedad del empleo y por supuesto, la ausencia de estabilidad laboral.

Según los datos del Ministerio de Educación y del MIDES, casi el 4% del total de los estudiantes abandonan las aulas cada año, engrosando las filas de la población que debiera trabajar, aunque algunas de ellas tampoco se dedican a trabajar, produciéndose el grupo popularmente llamado Ni-Nis. En el año 2013, la deserción escolar en las aulas de clases de educación pre media y media alcanzó la cifra total de 11,301 jóvenes, siendo el 60% de género masculino.

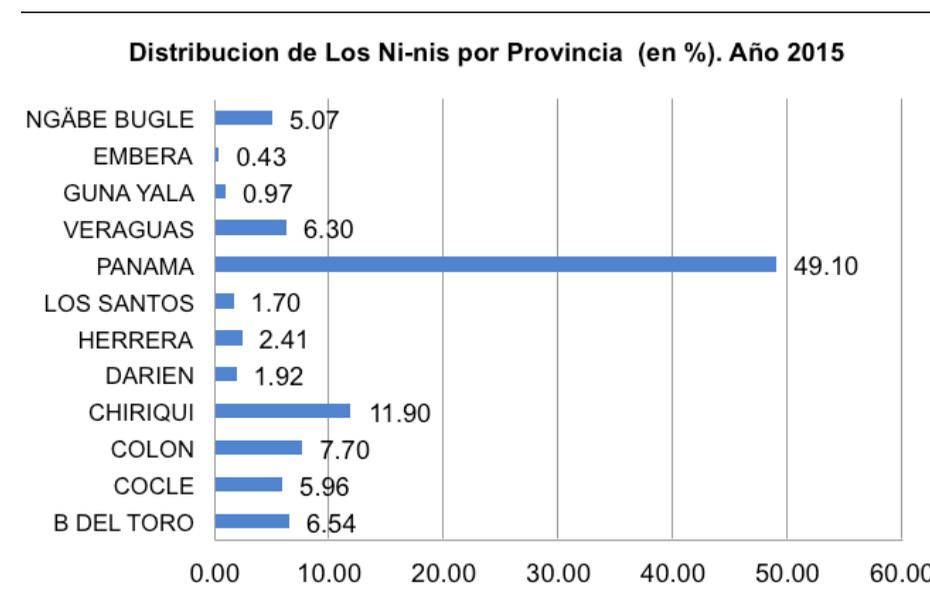
Los jóvenes entre 15 y 24 años de edad que ni estudian ni trabajan representan el 17.2% de todos los jóvenes del país. Son el producto de las distorsiones imperantes no sólo en el llamado mercado de trabajo, sino en el propio escenario social, que impule a la deserción escolar y que ofrece a estos jóvenes trabajos no calificados, precarios y de corta duración (MITRADEL, 2019). Tres de cada 10 jóvenes entre 15 y 19 años, abandona la escuela para insertarse en un trabajo precario pero el tiempo promedio que transcurre entre uno y otro, es 5.8 años (MITRADEL, Op. Cit.).

Los Ni-Nis entre 15 y 24 años, representaron el 17.2% de los jóvenes de su edad en 2017; en el tramo de edad de 15 a 19 años, representaron el 12.5% y en el tramo de edad de 20 a 24 años, el 22,9% (MITRADEL, 2019).

Desde esta perspectiva, el crimen organizado ofrece mayores oportunidades de ocuparse a los jóvenes que el sistema educativo y que el mercado laboral, desembocando en una captación constante para el crimen, en perjuicio de los jóvenes y de la sociedad en general.

Existe en el país un desconocimiento generalizado sobre la población joven que ni estudia ni trabaja, llamados comúnmente Ni-Nis⁴. El INEC estimó que para 2017 había más de 119,000 jóvenes en esta situación en Panamá, de los cuales 50% eran amas de casa; el 33% desocupados y 3. % discapacitados y el 15% poseen otras causas de inactividad (MITRADEL, 2019).⁷

Gráfico 10. Distribución de Los Ni-nis por Provincia (en %). Año 2015.



FUENTE: ALTA COMISIÓN DE EMPLEO.

⁴ Las modernas corrientes sindicalistas les denominan Sin-Sin, aludiendo al hecho que son personas sin oportunidad para estudiar y sin oportunidades de empleo formal.

3.4. Adultos mayores

La población en capacidad de trabajar se ubica teóricamente entre 15 y 60 años de edad, sin embargo, a pesar de todas las limitaciones existentes en el modo de vida de los panameños, la expectativa de vida aumentó hasta 78 años para los hombres y hasta 81 para las mujeres, lo que produce efectos en los temas relativos al empleo.

La población adulta mayor o de la tercera edad como se les describe, era del 9.2% del total de la población según el censo nacional de población de 2010 pero estimaciones de la Contraloría General indican que crecerá a partir del año 2020 a un ritmo cada vez más acelerado hasta que en 2050 alcance el 24% de la población. Dicho en términos sencillos, la población panameña parece envejecer a un ritmo acelerado.

Por otra parte, según la Contraloría General, los adultos mayores representan el 35% de la PEA, mientras que para el año 2016, los desempleados en el rango de edad de adultos mayores fueron de 3.34% del total de los desempleados (Tood, 2014).

Las consecuencias de esta realidad se expresan en la contradicción que ha surgido en el plano laboral, a propósito de la provisión de los empleos, tanto en el sector público como privado.

La Ley orgánica de la Caja de Seguro Social establece la edad de retiro o jubilación en 57 años para las mujeres y 62 para los hombres y el Código de Trabajo erige en causal justa de despido, no imputable a ninguna de las partes, el acogerse a la jubilación, siempre que exista certeza de que el trabajador recibirá la pensión de jubilación durante el mes siguiente, norma que es aplicable al sector privado pero que no implica la obligatoriedad de retirarse a la edad prevista en la ley, habida cuenta que tal

como lo ha indicado la jurisprudencia, la decisión del retiro es personal y voluntaria.⁵

Aunque no es obligatorio retirarse a la edad prevista en la ley, la permanencia en los puestos de trabajo más allá de la edad de jubilación se ha convertido en verdadero afán en el sector público. Se dictó la famosa Ley Faundes (Ley 61 de 1998) para ordenar el retiro de los servidores públicos a la edad de 75 años. La misma fue derogada en el año 2007 pero se han dictado, por vía de la Ley anual de presupuesto de la nación, normas orientadas a incentivar el retiro de la administración pública de los funcionarios que se hayan acogido a la jubilación, dando origen a los llamados programas de retiro voluntario, consistentes en premiar con varios meses de salario, el retiro de los que se acojan a este programa, el cual se ha aplicado con mayor amplitud durante los años 2016 y 2017.⁶

La Ley 43 de 2010 excluyó la posibilidad de que los servidores públicos jubilados pudiesen formar parte de la carrera administrativa; incluso se estableció en dicha norma que el acogerse a la jubilación conllevaba al retiro automático de los que ya formasen parte de la carrera administrativa. Dichas normas fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia en diciembre de 2015.

5 La Corte Suprema de Justicia ha declarado la inconstitucionalidad de resoluciones, actos administrativos y aún leyes que tienen por objeto obligar a los trabajadores a retirarse del puesto de trabajo después de cumplir la edad de jubilación o después de recibir la pensión de jubilación.

6 En el caso de la Universidad de Panamá, el retiro obligatorio establecido en su reglamento, ha promovido batallas legales ante los tribunales de la República pues en la práctica, una vez se detecta la participación del funcionario en la jubilación, se le excluye automáticamente de la planilla institucional y los profesores se debe retirar automáticamente a los 75 años de edad, salvo que sean autoridades electas.

La Ley 127 de 2013, que otorgaba estabilidad a los servidores públicos con más de dos años de servicio continuo, también excluyó expresamente a los jubilados, aunque la misma fue derogada mediante Ley 23 de 2017.

Como se observa, existe una lucha por mantener o no en los puestos de trabajo a los adultos mayores. Las dos principales causas que se aducen para mantenerse trabajando, es la condición física, según la cual se considera que hoy, las personas con más de 60 años pueden seguir aportando desde el punto de vista productivo y la otra es que las pensiones de jubilación son reducidas con respecto a los salarios devengados en los puestos de trabajo que, sumado a la ausencia o imposibilidad de ahorros acumulados, conlleva a una drástica disminución de la calidad de vida, tomando en cuenta el alza persistente del índice de precios al consumidor.

Los adultos mayores que no acumularon cuotas de seguridad social y que no poseen ingresos, se acogen al programa administrado por el MIDES denominado 120 a los 65 pero el número de beneficiarios de este subsidio va en aumento, existiendo en la actualidad un aproximado de 110 mil beneficiarios.

Si el desempleo en la juventud alcanza el 16% como se ha expresado, lo lógico es suponer que el Estado asegure el retiro de los adultos mayores para dar paso a los jóvenes en las plazas de empleo sin embargo, según las agencias privadas de colocación de empleo, en los puestos de trabajo que requieren de experiencia en el sector privado, no se producen cambios a menudo, lo que estanca en alguna manera la participación de los adultos mayores e impide al acceso de los jóvenes a esos empleos pero a la vez impide que los adultos mayores que queden desempleados, puedan ocuparse nuevamente, debido a que no

son adaptables a los cambios que exigen en la actualidad los nuevos empleos.⁷

La Ley 5 de 2011, que prohíbe la discriminación laboral, ordena que no se pueden publicar ofertas de empleo exigiendo una determinada edad, lo cual no obsta para que los adultos mayores, y en general todo aquel que supere los 35 años de edad, no tenga limitadas opciones de reinserción laboral.

Por una parte, los jóvenes no consiguen empleo por la falta de experiencia y por la otra, los adultos mayores no son suficientemente estimulados para abandonar los puestos que ocupan, pero al cesar por razones distintas a la jubilación, no consiguen emplearse nuevamente.

3.5. Trabajadores/as rurales

La Contraloría General de la República ofrece una definición acerca de la población urbana en Panamá, refiriéndose a ella como:

“La población que vive en localidades de 1,500 y más habitantes y que reúnen las siguientes características: Servicio de luz eléctrica, acueducto público, sistema de alcantarillado y calles pavimentadas. Dichas localidades deben contar, además, con facilidades para la asistencia a colegios secundarios, establecimientos comerciales, centros sociales y recreativos y aceras. Las características señaladas pueden corresponder a toda la localidad o a una parte de ella. A la fecha del Censo de 2000 se identificaron

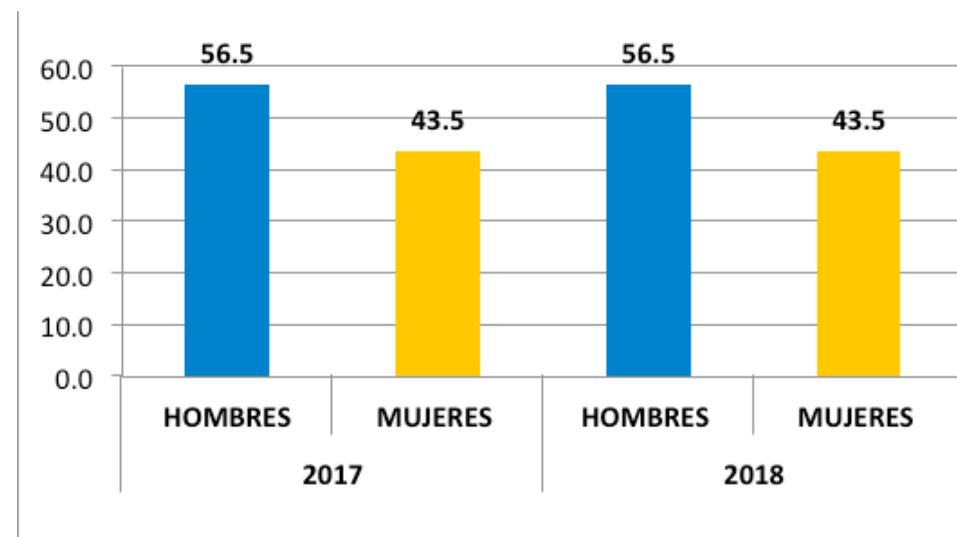
7 CGR. INEC. Definiciones y Explicaciones

161 localidades urbanas en la República; en el resto de las localidades que no reúnen tales condiciones se consideran como rurales” (INEC, 2004).

A partir de esta definición, y a falta de una que describa y especifique lo que es población rural en detalle, se entiende que lo rural se caracteriza precisamente por la ausencia de esos servicios y facilidades que posee el área urbana; y se puede concluir, por tanto, que la ausencia de todos ellos coloca a la población rural en situaciones y condiciones de desventaja con respecto a las personas de las áreas urbanas, es decir, en condiciones de pobreza.

En primer lugar, veamos el comportamiento de la población rural de 15 años y más de edad no agrícola, en condición de ocupada, que para los dos años que reporta el presente informe no presentan variación. Se mantiene con una diferencia de 62% entre ambas, lo que configura bien el mapa de la situación de un país desigual.

Gráfico 11. Porcentaje de población de 15 y más años de edad No Agrícola Ocupada. Años 2017 y 2018.



FUENTE: CGR. INEC ENCUESTA DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES. MARZO 2017 Y MARZO 2018

La situación de pobreza en Panamá, es uno de los principales desafíos que enfrenta el país. Los últimos registros, que se sustentan en el **Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá (IPM)**, que corresponden al año 2017, da cuenta de esta situación desalentadora para una gran mayoría, precisamente de las áreas rurales. Según la encuesta que mide cinco dimensiones⁸, el 19.1% (777,752) de personas son pobres en Panamá, pero la población indígena continua siendo la más pobre entre los pobres: Comarca Ngäbe Buglé (93.4%), Comarca Guna Yala (91.4%) y Comarca Emberá (70.8%). (Ministerio de Economía y Finanzas, 2017).

⁸ Educación, Vivienda, Servicios Básicos y Acceso de Internet, Ambiente, Entorno y Saneamiento, ambiente, trabajo y salud.

Sin duda, tener un puesto de trabajo, determina las condiciones de vida de las personas y sus familias. En este sentido, la misma fuente señala que el ámbito del trabajo se ubica en el segundo lugar con un índice de 20.9% de pobreza, seguido de educación con 23.9%. Es importante anotar que los tres indicadores que comprende la dimensión trabajo, y que mide el índice de pobreza que éste registra, son desocupado y trabajador familiar sin pago, precariedad del empleo y empleados con remuneraciones inadecuadas (Ministerio de Economía y Finanzas, 2017).

La población rural ocupada, de 15 años y más de edad, no experimentó cambios significativos en su interior, aunque disminuyó 4 puntos porcentuales, ya que en 2017 representaba el 28.7% y en 2018 un 28.3%. Durante este mismo periodo los hombres tuvieron una leve disminución de 0.6 puntos porcentuales, en tanto las mujeres incrementaron 1.0 puntos porcentuales. Las diferencias con respecto a la población ocupada urbana, sin duda es muy superior y sobrepasa el 40% (42.5% en el 2017 y 43.3% en 2018). Esta situación refleja la falta de oportunidades de trabajo digno, remunerado para la población rural del país donde se presentan los mayores índices de pobreza, y afecta por igual a hombres y mujeres.

Tabla 14. Población de 15 y más de edad en la república de Panamá, por sexo, según condición de actividad económica y área:

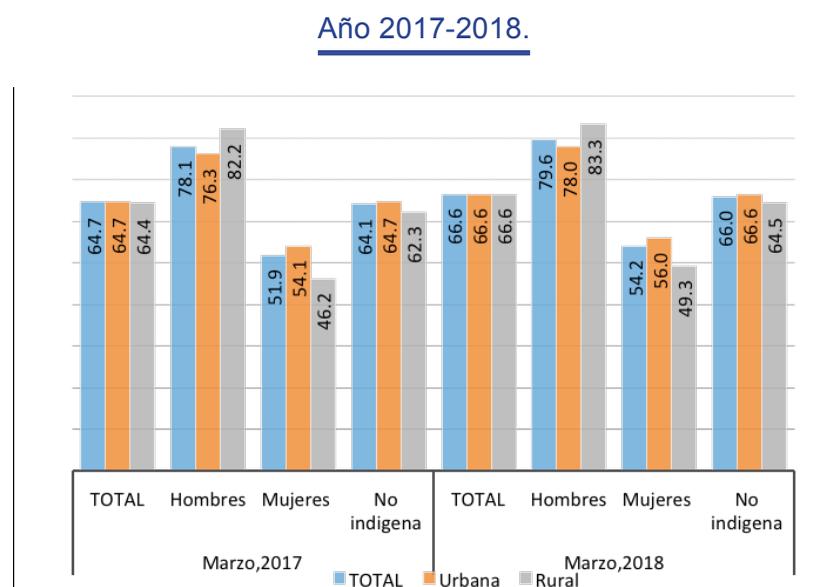
Años 2017-2018.

ÁREA	Marzo 2017			Marzo 2018		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Urbana	1,357,436	766,345	591,091	1,435,877	807,105	628,772
Ocupada	1,270,302	724,328	545,974	1,336,638	763,435	573,203
Desocupada	87,134	42,017	45,117	99,239	43,670	55,569
Desempleo Abierto	71,879	33,303	38,576	79,141	31,817	47,324
Rural	547,896	353,825	194,071	569,148	361,678	207,470
Ocupada	529,215	344,106	185,109	552,066	354,676	197,390
Desocupada	18,681	9,719	8,962	17,082	7,002	10,080
Desempleo Abierto	15,178	7,904	7,274	13,323	4,907	8,416
No Indígena	1,803,554	1,067,094	736,460	1,900,238	1,116,330	783,908
Ocupada	16,984,53	1,015,821	682,632	1,784,291	1,065,922	718,369
Desocupada	105,101	51,273	53,828	115,947	50,408	65,539
Desempleo Abierto	86,562	40,744	45,818	92,138	36,482	55,656

FUENTE: CGR. INEC ENCUESTA DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES. MARZO 2017 Y MARZO 2018.

De manera gráfica se puede observar la diferencia en cuanto a la tasa de actividad económica por área, en que las mujeres tienen una participación más baja, en general, pero más visible en el ámbito rural.

Gráfico 12. Tasas de actividad económica de la población de 15 y más años de edad en la República, por área, según sexo:



FUENTE: CGR. INEC ENCUESTA DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES. MARZO 2017 Y MARZO 2018.

3.6. Pueblos originarios y su situación laboral

3.6.1. Empleo en los pueblos originarios

Básicamente con los censos nacionales se han logrado conocer las realidades socioeconómicas de los pueblos indígenas del país. De acuerdo el Censo de 2000 se identificaron cerca de 285,231 residentes indígenas en Panamá. Esto representó un 10% de la población con respecto de la población nacional. Además, señala que un 51% de la población indígena se concentra en las distintas comarcas, las cuales abarcan más del 20% de la superficie del territorio nacional. De manera que existen

distintos pueblos indígenas, cada uno con un idioma distinto, su organización y cosmovisión muy propia.

De acuerdo al Censo de 2010 la población en la República de Panamá pasó durante esta última década de 2, 839,177 a 3, 405,813 personas, de este total el 12.3 por ciento corresponde a la población indígena, integrada por ocho grupos claramente definidos: Guna, Ngäbe, Buglé, Teribe/Naso, Bokota, Emberá, Wounaan y BriBri. (INEC, s.f).

La población indígena más representativa según las tres comarcas en el censo de 2010 son las siguientes: La Comarca Guna Yala son aproximadamente 33,109; la comarca Emberá-Wounaan son 10,001 y la Comarca Ngäbe-Buglé son aproximadamente 156,747.

Es importante destacar que existen cinco (5) comarcas indígenas y Tierras Colectivas reconocidas a través de las leyes nacionales. Este cuadro nos ilustra de las cinco comarcas, su superficie, su población y su densidad, según el censo 2010.

Tabla 15. Superficie, Población y Densidad de Población de las Comarcas Indígenas: Censos 2000-2010.

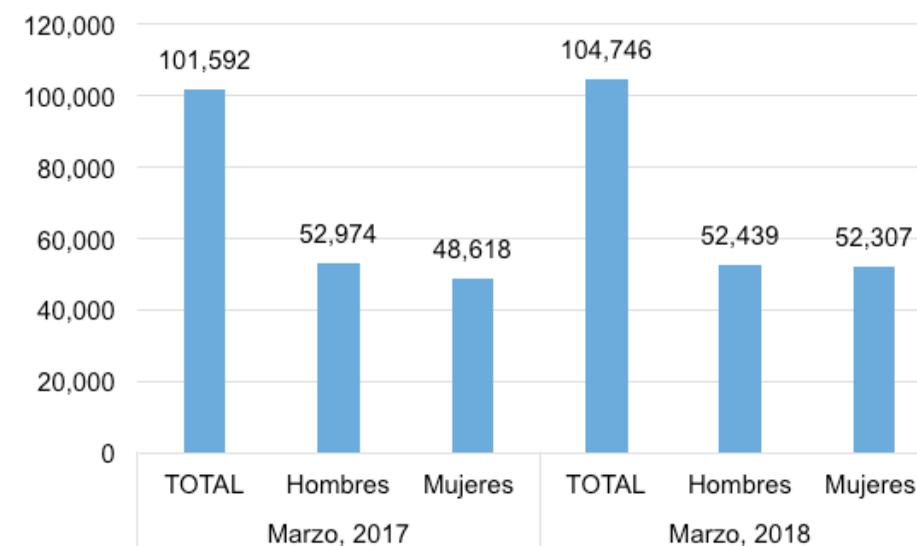
Comarca	Superficie (Km ²)	Población		Densidad (habitantes por Km ²)	
		2000	2010	2000	2010
Total del País	74,177	2,839,177	34,058,113	38.3	45.9
Total Comarcas	165,999	154,077	206,042	9.3	12.4
Wargandi (1)	956	1,107	1,914	1.1	2
Madugandí	2,076	3,305	4,271	1.6	2.1
Guna Yala	2,358	32,446	33,109	13.8	14
Emberá Wounaan	4,394	8,246	10,001	1.9	2.3
Ngäbe Buglé	6,614	110,080	156,747	16.2	23

Nota: Los totales poblacionales incluyen para el 2010: 1,153 personas que se declararon no indígena al interno de la Comarca Guna Yala. 568 con igual declaración en la Comarca Emberá Wounaan, 6,764 en la Comarca Ngäbe Buglé. Por su parte, en la Comarca de Madugandí para el 200 se declararon no indígenas 480 personas y para el 2010, 6,764. Comarca creada mediante la Ley 34 del 25 de julio de 2000.

FUENTE: CÁLCULOS REALIZADOS A PARTIR DE (INEC, 2010)

De acuerdo con la Encuesta de Propósitos Múltiples efectuada por la Contraloría General de la República, la población económicamente activa de 15 años y más de edad ocupada, era de 101,592 personas en 2017 y 104,746 en el año 2018. Las mujeres indígenas en esta categoría, representaban el 47.8% y el 49.9% para ambos años, de manera respectiva.

Gráfico 13. Población Indígena de 15 y más Años de Edad, Económicamente Activa, por Sexo y Categoría en la Actividad Económica, Años 2017 y 2018

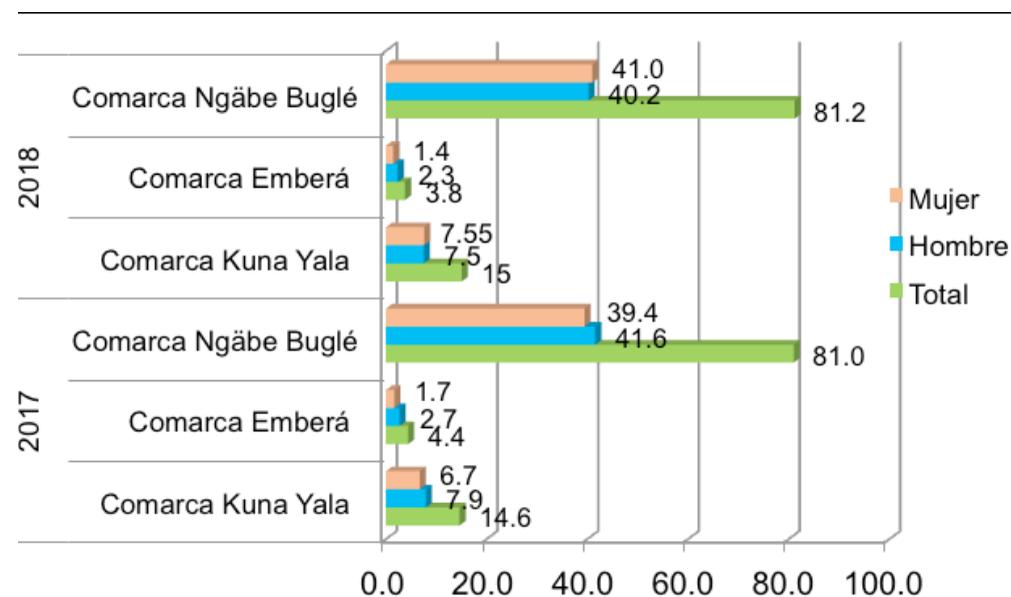


FUENTE: CGR. INEC ENCUESTA DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES. MARZO 2017 Y MARZO 2018.

La misma fuente antes citada, permite ver la participación de hombres y mujeres, según pueblo indígena, en la gráfica a continuación. La Comarca Ngäbe Buglé en los dos años mantiene el porcentaje más alto con 81%, seguido de la Comarca Guna Yala muy alejado con el 15%. Para el año 2018, las mujeres en ambos pueblos, lograron mayor participación que los varones, en tanto en la Comarca Emberá mantienen porcentajes más bajos y por debajo de los hombres.

Gráfico 14. Porcentaje de Población Indígena de 15 y más Años de Edad Económicamente Activa, según Comarca, por sexo:

Año 2017-2018.



FUENTE: CGR. INEC ENCUESTA DE PROPÓSITOS MÚLTIPLES. MARZO 2017 Y MARZO 2018.

Los hombres se desempeñan más en trabajos de agrícolas, operación de maquinarias y minería, y trabajadores de los servicios de mercados y comercio; las mujeres de igual manera se ubican en primer lugar en la agricultura, artesanas y en servicios de mercados y comercio.

Gráfico 15. Población Indígena de 15 y más años de edad Económicamente Activa, por Sexo y Ocupación. Año 2017.

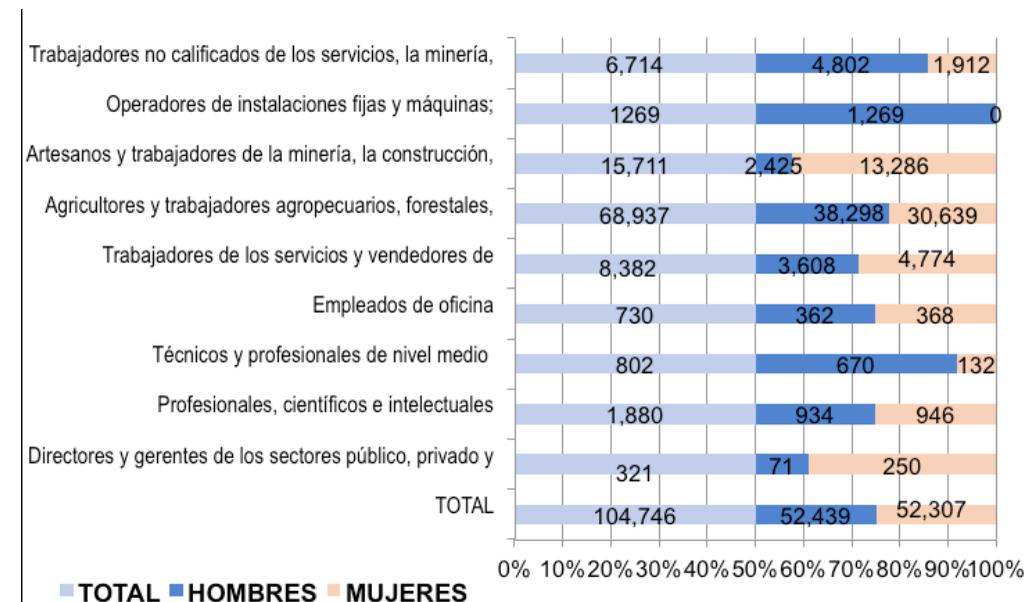
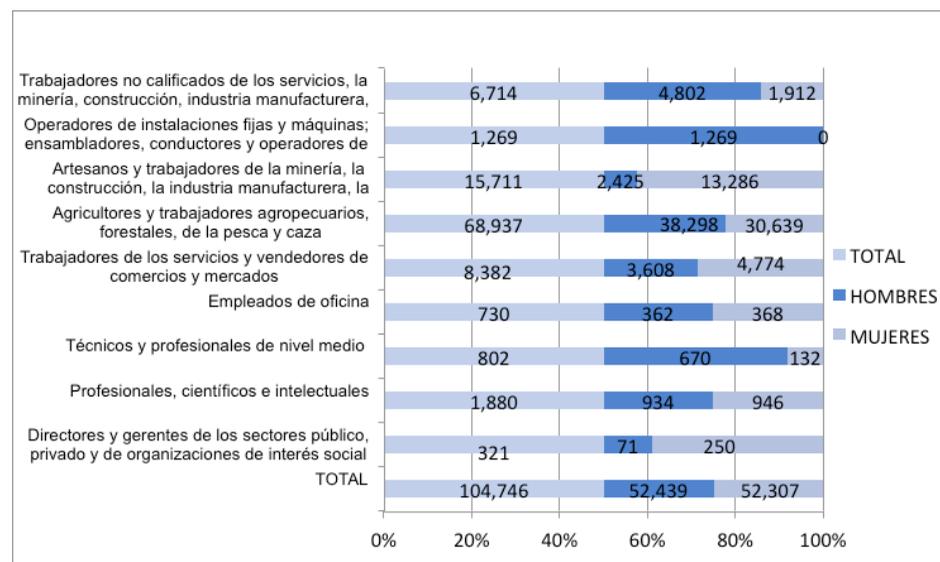


Gráfico 16. Población Indígena de 15 y más años de edad Económicamente Activa, por Sexo y Ocupación: año 2018.



El tema de empleo, en mayor grado es analizado por algunos estudios de los organismos internacionales como el caso de la CEPAL, quien ha señalado que el empleo en América Latina presenta grandes desafíos y grandes brechas entre la población afrodescendientes e indígenas en términos del acceso y la calidad del empleo, los derechos y la protección social, entre otros factores que representan un obstáculo clave para la superación de la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2016c).

Alguna particularidad existe cuando se emplea el término, la dimensión “étnico/racial”, ya que implica un análisis sobre las desventajas de los pueblos indígenas y afrodescendientes, tanto en lo que respecta al acceso, permanencia y conclusión de los distintos niveles educacionales, como en la relación entre esos resultados y la calidad de su inserción laboral (CEPAL, 2016).

Todo apunta que, sin educación formal en los grupos indígenas y afrodescendientes, influye grandemente en la situación de desigualdad y pobreza vivida por esos sectores de la población, argumenta (Banco Mundial, 2015; CEPAL/UNICEF, 2012; Valenzuela, 2003). Por cierto, hay mucha información con respecto a la pobreza y la desigualdad social, sin embargo, para el caso de la situación laboral no hay suficiente línea base; la relación entre la educación formal y la consideración de las características identitarias y culturales de los pueblos indígenas en la región al respecto de la situación laboral.

Es una buena oportunidad para empezar a vislumbrar o hacer los primeros pasos para conocer la situación laboral de los pueblos indígenas de Panamá en las comarcas y fuera de las comarcas.

Como se ha destacado que, la pobreza indígena mayormente está dentro de las comarcas indígenas, así lo indica CEPAL: “Los territorios que presentan mayores niveles de pobreza (más del 70% de su población) son las comarcas indígenas de Panamá” (CEPAL, 2016c, pág. 65). Para superar la pobreza y reducir las desigualdades es necesario avanzar de manera simultánea tanto en la inclusión social como en la inclusión laboral de la población. Según se destaca en el *Panorama Social de América Latina, 2018* (CEPAL, 2019).

De acuerdo, a la CEPAL:

“En 2016, en el promedio simple de cinco países de América Latina (Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay) sobre los cuales se cuenta con datos de las encuestas de hogares desagregados según condición racial, el porcentaje de hombres de entre 15 y 29 años no afrodescendientes ni indígenas

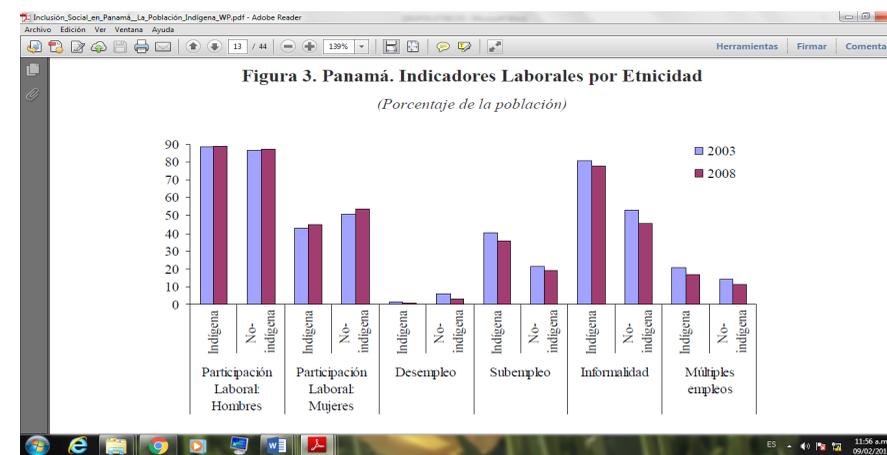
que no estaban estudiando ni ocupados en el mercado de trabajo era del 13%; ese porcentaje aumentaba al 15% en el caso de los jóvenes afrodescendientes de sexo masculino, al 26% en el caso de las jóvenes mujeres no afrodescendientes ni indígenas y al 34% en el caso de las jóvenes mujeres afrodescendientes” (CEPAL, 2019).

3.6.2. Activos laborales

Existen algunos datos de los “Activos laborales”, según la Encuesta de Hogares de 2003 y 2008, que mide la inclusión social y algunos indicadores como la pobreza, estructura del hogar, de capital humano, entre otros. “Los resultados demuestran que, a pesar de los recientes avances, la población indígena de Panamá continúa con niveles de pobreza y marginación alarmantes” (Inchauste y Cancho, 2010).

Para Inchauste y Cancho, la participación laboral de hombres indígenas y no-indígenas es prácticamente la misma (cerca al 89%). Esto no es cierto para las mujeres, puesto que solo el 45% de las mujeres indígenas participan, comparado con 54% de las mujeres no-indígenas.

Gráfico 17. Panamá. Indicadores Laborales por Etnicidad (Porcentaje de la población).



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE AL LSMS 2003 Y 2008.

Tomando en consideración los datos planteados por las autoras mencionadas:

“Estos niveles de participación laboral se han mantenido relativamente constantes desde el 2003. Cuando realizamos una desagregación por grupo indígena y por localización geográfica, encontramos que existe una correlación negativa entre la incidencia de pobreza y la participación laboral de las mujeres para los Ngäbe y los Emberá. El único caso en el que la correlación es distinta es en el caso de los Guna para localidades fuera de las comarcas, en las que se observa una caída en la participación laboral de la mujer, acompañada de una caída en los niveles de pobreza”.

Otra de las características de los llamados activos laborales es que “Si bien más de la mitad de los trabajadores indígenas continúan perteneciendo al sector agrícola (59% en el 2008), la migración redujo sustancialmente la proporción de Emberá Wounaan dedicada a esta actividad” (del 44% al 34% entre el 2003 y 2008). Adicionalmente, es notorio un leve descenso de los trabajadores indígenas en el sector manufacturero (del 15.5% en 2003 al 12% en el 2008), mientras que el porcentaje de trabajadores en la construcción, comercio y transporte se incrementaron marginalmente. Finalmente, vale anotar que sólo el 6% de los trabajadores indígenas trabajan en el sector público, comparado con el 16.2% de los trabajadores no-indígenas.

3.6.3. Desempleo en la población originaria

Los siguientes datos de la Encuesta de Hogares de 2003 y 2008 analizados por Inchauste y Cancho, indican la situación de desempleo de la población indígena, (Op. Cit) señalan que:

Con respecto al desempleo, es notorio que la tasa de desempleo formal es baja para los indígenas (2% en 2003 y 1% en 2008). Esto probablemente refleja el hecho de que la agricultura es la mayor fuente de trabajo para los pueblos indígenas. Asimismo, dada su condición de pobreza, los indígenas que no trabajan en el sector agrícola, no se pueden dar el lujo de estar desempleados. Sin embargo, hay señales claras de un mayor subempleo en la población indígena, ya que el 35.6% de trabajadores indígenas trabajó en promedio menos de 35 horas a la semana en el 2008, comparado con el 19% de la población no-indígena.

Esto es a pesar de que el 17% de los trabajadores indígenas tienen más de un trabajo, comparado con el 11% de los trabajadores no-indígenas. Si bien continúa relativamente alta, es interesante notar que la tasa de subempleo indígena tuvo un descenso importante en los últimos 5 años, y en particular para las poblaciones Emberá-Wounaan y Guna, posiblemente reflejando una mayor tasa de migración y por tanto una mayor integración en la actividad económica nacional.

3.6.4. La informalidad en el empleo de los originarios

Para Inchauste y Cancho, el dinamismo económico también condujo a una reducción generalizada en la informalidad entre el 2003 y el 2008, aunque esta reducción fue más pronunciada para los trabajadores no-indígenas. En particular el nivel de informalidad bajó del 81% al 78% de los trabajadores indígenas entre el 2003 y el 2008, mientras que el nivel de informalidad bajó del 53% al 46% de los trabajadores no-indígenas en el mismo periodo.

3.6.5. Salarios y discriminación

Otro aspecto significativo para analizar la situación laboral de los pueblos indígenas son los salarios, que es sumamente necesaria como indicador socioeconómico. Incluso para observar el fenómeno de las desigualdades en áreas indígenas y en las grandes ciudades como consecuencia de la discriminación o por el tema de la escolaridad.

“los salarios por hora para trabajadores dependientes indígenas en Panamá son 47% menores que para los trabajadores dependientes no-indígenas. Para medir el grado de discriminación salarial, se utilizó la metodología de Ñopo (2008) para desagregar el diferencial salarial de trabajadores dependientes indígenas y no-indígenas. Según esta metodología, se puede expresar el diferencial salarial como la suma de cuatro elementos en las características de capital humano de las personas”. (Inchauste y Cancho, Op. Cit)

El análisis que se plantea en el tema de salario, específicamente, la brecha salarial (Inchauste y Cancho, Op. Cit) es decir, la diferencia promedio entre los salarios de la población indígena y no indígena, es expresada como la suma de:

- **Delta nol.** La porción de la brecha que se puede atribuir a la existencia de un perfil de capital humano para el que existe no-indígenas pero ningún indígena. Un ejemplo de esto es que, en las encuestas de hogares, no es fácil encontrar mujeres indígenas de 30 años, con educación superior, viviendo en zonas urbanas, casadas con hijos, y trabajando como gerentes de alguna empresa.
- **Delta I.** La porción de la brecha que se puede atribuir a la existencia de un perfil de capital humano para el que existen indígenas, pero ningún no-indígena. Un ejemplo de esto es que, en las encuestas de hogares, no es fácil encontrar hombres no-indígenas de 30 años, con educación primaria, viviendo en zonas urbanas que son solteros y

con hijos. Este perfil corresponde a una empleada doméstica, es difícil de encontrar entre hombres no-indígenas.

- **Delta X.** La porción de la brecha que se puede atribuir a diferencias en las características de capital humano observables entre indígenas y no-indígenas, cuando esta comparación es posible (es decir, sin considerar los perfiles de capital humano que se tomaron en el delta no I e I).
- **Delta O.** Corresponde a la porción de la brecha que no se puede explicar por las diferencias en las características de capital humano entre indígenas y no indígenas. Esta parte se puede atribuir ya sea a la existencia de variables no observadas o a la discriminación en los mercados laborales.

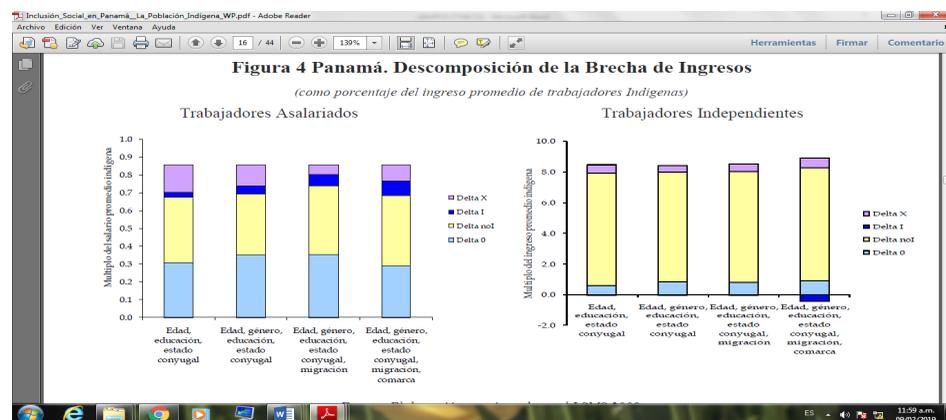
En materia de análisis de las variables como género, edad, educación son fundamentales y su descomposición para profundizar el tema de situación laboral con respecto el salario, así nos confirma (Inchauste y Cancho, Op. Cit.). La descomposición se implementa haciendo comparaciones entre los salarios por hora en el primer empleo declarado entre pares de indígenas y no-indígenas con el mismo conjunto de características (género, edad, educación, estado civil, condición migratoria, etc.). El resultado de este “*matching*” refleja una situación sintética donde indígenas y no-indígenas tienen la misma distribución de características observables¹⁴. El conjunto de características inicial incluye el: género, edad, estado civil y años de educación. El segundo conjunto incluye la condición migratoria y una distinción entre zonas urbanas y rurales.

La mayor parte de la brecha en el ingreso promedio de los trabajadores indígenas se debe a características de capital humano

para el que existen no-indígenas pero ningún indígena. Esto es especialmente relevante en el caso de trabajadores independientes. El porcentaje de la brecha salarial que no se puede explicar varía entre el 25 y 35% del salario promedio de un trabajador indígena asalariado, dependiendo de las variables de control utilizadas. En el caso de los trabajadores independientes, Delta O se puede interpretar como la proporción que se debe a variables no observadas. En este caso, el porcentaje de la brecha de ingresos que no se puede explicar varía entre el 57 y el 89% del ingreso promedio de un individuo indígena, dependiendo de las variables de control utilizadas.

Gráfico 18. Panamá. Descomposición de la Brecha de Ingresos

(como porcentaje del ingreso promedio de trabajadores Indígenas)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE AL LSMS 2008.

Gráfico 19. Brecha de salario por Hora No Explicada

(porcentaje del salario promedio de los trabajadores dependientes indígenas)				
VARIABLES DE CONTROL	Brecha Salarial (%)	Desviación estándar (%)	% de indígenas no emparejado*	% de No indígenas no emparejado*
Edad, educación, estado conyugal	30.6	7.6	16.4	64.7
Edad, educación, estado conyugal, género	34.7	7.5	23.5	75.5
Edad, educación, estado conyugal, género, migración	35	8.6	31.4	80.7
Edad, educación, estado conyugal, género, migración, residencia	26.6	9.7	43.3	88.4
Edad, educación, estado conyugal, género, migración, comarca	28.8	9.6	48.5	84.1

*Que trabajan como independientes
Fuente: Elaboración propia en base al LSM 2008

Gráfico 20. Brecha de Ingreso por Hora No Explicada.

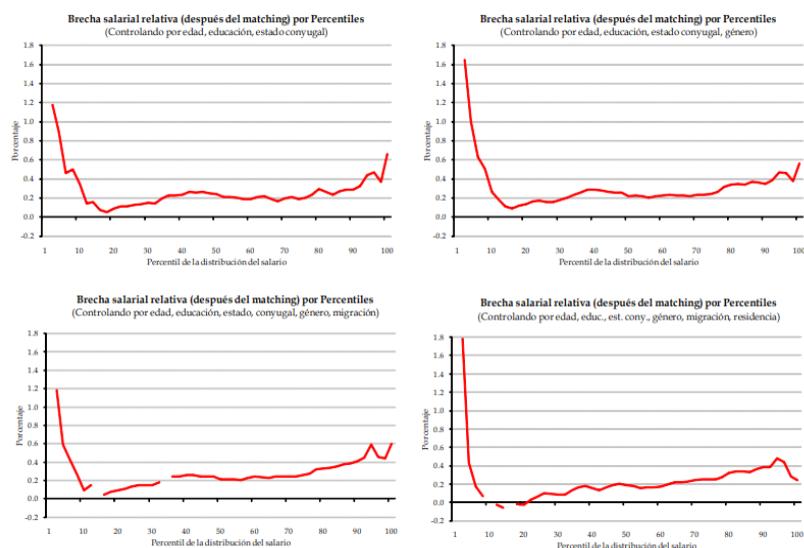
(porcentaje del salario promedio de los trabajadores independientes indígenas)				
VARIABLES DE CONTROL	Brecha Salarial (%)	Desviación estándar (%)	% de indígenas no emparejado	% de No indígenas no emparejado
Edad, educación, estado conyugal	58.7	19.0	35.1	72.1
Edad, educación, estado conyugal, género	79.9	25.0	50.6	80.6
Edad, educación, estado conyugal, género, migración	78.4	24.2	53.9	83.1
Edad, educación, estado conyugal, género, migración, residencia	57.1	29.5	60.5	87.5
Edad, educación, estado conyugal, género, migración, comarca	88.7	16.3	84.4	92.5

*Que trabajan como independientes
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE AL LSM 2008

Los resultados de los análisis realizados muestran que el componente no-explicado es más pronunciado para trabajadores de bajos ingresos. Esta brecha no explicada puede reflejar discriminación, o puede reflejar características de capital humano que el mercado laboral está premiando pero que las encuestas de hogares no capturan (Inchauste y Ancho, 2010, Op. Cit).

Gráfico 21. Panamá. Brecha Salarial Relativa después del Matching.

(POR PERCENTIL DE LA DISTRIBUCIÓN DEL SALARIO PARA TRABAJADORES DEPENDIENTES)



3.6.6. Los activos de capital humano en los grupos originarios

Es de conocimiento de muchos de que existe una brecha en el tema del salario “entre indígenas y no-indígenas. También se encontró que la mayor parte de la brecha salarial se debe a que la población no-indígena tiene características de capital humano que no se encuentran en la población indígena. El bienestar de los hogares depende en gran medida de las oportunidades que tienen los hogares de mejorar sus condiciones y del acceso que tienen a estas oportunidades” de acuerdo de las especialistas. Ya que los “bajos niveles de educación y la falta de acceso a servicios de salud son dimensiones fundamentales para la población indígena en Panamá. Como se detalla a continuación,

las intervenciones del Gobierno durante los últimos 5 años han tenido algunos éxitos notables, sin embargo, aún queda mucho por hacer” (Inchauste y ancho, Op. Cit. p. 16)

3.7. Trabajadores migrantes

La migración laboral es un fenómeno mundial complejo que presenta retos y oportunidades, que, si es bien manejado, permite mantener y con frecuencia aumentar el crecimiento económico de los países de destino y permite reducir la pobreza en los países de origen. Por ello la OIT ha impulsado estudios basados en el dialogo tripartito, una visión compartida plasmada en informes como la Migración Equitativa, un programa de la OIT presentado en la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2014, en el cual se establecieron ocho líneas de acción específicas, a saber:

- a) promover el trabajo decente en los países de origen, inclusive con la contribución de los migrantes;
- b) formular programas de migración ordenada y equitativa en el marco de los procesos de integración regional;
- c) promover acuerdos bilaterales que aseguren una migración correctamente regulada y equitativa entre los Estados miembros;
- d) instaurar procesos de contratación equitativos;
- e) combatir situaciones inaceptables;
- f) poner en práctica el enfoque basado en derechos;
- g) contribuir al fortalecimiento de un programa multilateral sobre migración basado en los derechos y

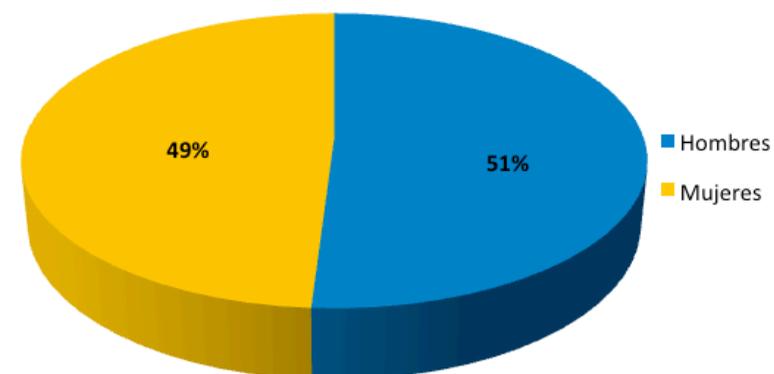
h) el tripartismo, el conocimiento y el desarrollo de capacidades como cuestiones transversales (OIT, 2016).

En base a este precedente y al dinamismo experimentado por la economía panameña en los últimos años, caracterizada principalmente por la estabilidad política, la presencia del dólar como moneda de curso legal y la flexibilidad de las leyes migratorias se facilitan condiciones atractivas para los trabajadores migrantes de otros países. Muchos de estos trabajadores entran al país con contrataciones previamente negociadas, principalmente por empresas transnacionales o de capital extranjero, dado a su nivel de especialización y experiencia. Por otro lado, entra un grupo de migrantes independientes, los cuales andan en busca de empleos sin contar con los permisos legales exigidos por la Ley panameña y en muchos casos con un bajo nivel de cualificación.

Según datos oficiales a julio del año 2019, existían en Panamá aproximadamente 206 mil extranjeros, lo que representa una cifra importante tomando en cuenta que en el país habitan alrededor de 4,218,808 de personas según proyecciones realizadas por el Instituto de Estadísticas y Censos Nacionales de la Contraloría General de la República de Panamá.

Por otro lado, es importante resaltar, que a julio del año 2019 entraron al país 2,004,112 de visitantes por distintos puertos y 1,786,980 de salidas, lo que deja alrededor de 300,000 personas que habría que evaluar su estatus migratorio. De este total de migrantes 51% corresponden a hombres y 49% son mujeres.

Gráfico 22. Distribución Porcentual de Extranjeros que Ingresan a Panamá. Año 2019.



FUENTE: DATOS DEL SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIÓN, JULIO 2019

El proceso de legalización del estatus migratorio de los extranjeros ha sido regulado por los últimos gobiernos. En el año 2019, a partir del nuevo gobierno del presidente Laurentino Cortizo, a través del Servicio Nacional de Migración (SNM), indica que realizarán reformas a la ley migratoria, la cual busca manejar su trámite de forma integral coordinando el trabajo de los diferentes actores estatales vinculados a la gestión de los servicios migratorios.

Se busca contar con una política pública migratoria que vincule a la CSS y a IMITRADEL, a los sectores de la sociedad civil y gremios empresariales, para definir el tipo de migrante que pueda quedarse en el país. Por lo pronto el Ministerio de Seguridad decidió eliminar el modelo de “Crisol de Razas” o de regularizaciones extraordinarias, respetando los derechos de las personas que ya estén reguladas formalmente.

Según esta misma fuente del resultado de las auditorias forenses sobre el ingreso de migrantes al país, más de 350,000 personas fueron reguladas bajo el “Crisol de Razas”, esto sin incluir a sus dependientes. Además, señaló que bajo el “Crisol de Razas” los nicaragüenses pagaban \$1,000.00 dólares para el trámite de su regulación, los ciudadanos asiáticos \$2,000.00, mientras que a los venezolanos se les cobraba unos \$536.00 dólares. Los Decretos Ejecutivos Número 167 y 168 de 2016, reglamentaron la legalización de los extranjeros que aún no lo habían hecho.

Los datos estimados por la Alta Comisión de la Política Pública de Empleo de Panamá, sobre la demanda de empleo estimada entre 2015 y 2020, en agricultura, industria, construcción, comercio, logística y turismo, obligan a importar cerca de 41% de mano de obra calificada. Esto induce a las escuelas técnicas y universidades a ampliar su oferta educativa en las áreas que hacen falta para reducir la entrada de mano de obra extranjera. Es urgente que las universidades e Institutos Técnicos actualicen los planes curriculares, los instructores y la formación de acuerdo con las necesidades de la industria y según la evolución de la ciencia y tecnología de los próximos años.

El experto René Quevedo, está de acuerdo con los informes realizados por el CAF, BID, OIT y MITRADEL en que la educación enseña de todo menos como ganarse la vida, ya que el reto no es crear empleos sino empleos incluyentes y que hay que asegurar la pertinencia de la educación de acuerdo con las competencias para generar ingresos dignos y la construcción de un proyecto de vida con el fin de generar empoderamiento económico e independización financiera (Quevedo, 2018).

Existe coincidencia con lo que sugieren los expertos en cuanto a las ventajas para los empresarios al existir una corriente

migratoria ilegal, en lo que respecta a la contratación de mano de obra más barata, ya que no tienen obligación de pagar prestaciones como vacaciones, décimo tercer mes ni seguro social. El tema es el hueco que se hace a las finanzas públicas, al no recibir impuestos, además de las salidas de divisas.

Por otro lado, el **Código de Trabajo de la República de Panamá dicta normas de limitación al número de extranjeros que puede haber en una empresa, y se ha establecido la necesidad de que los extranjeros posean un permiso de trabajo, otorgado por las autoridades del ramo y que va en concordancia con su estatus migratorio. Se establece que solo el 10% de la fuerza de trabajo de una empresa puede ser extranjero. Por lo tanto, para contratar a un trabajador extranjero, se requiere de un permiso emitido por el MITRADEL. La Ley establece que el 90% de los empleados deben ser ciudadanos panameños o ciudadanos extranjeros casados con un panameño o extranjeros que posean la residencia en el país por 10 años o más años.**

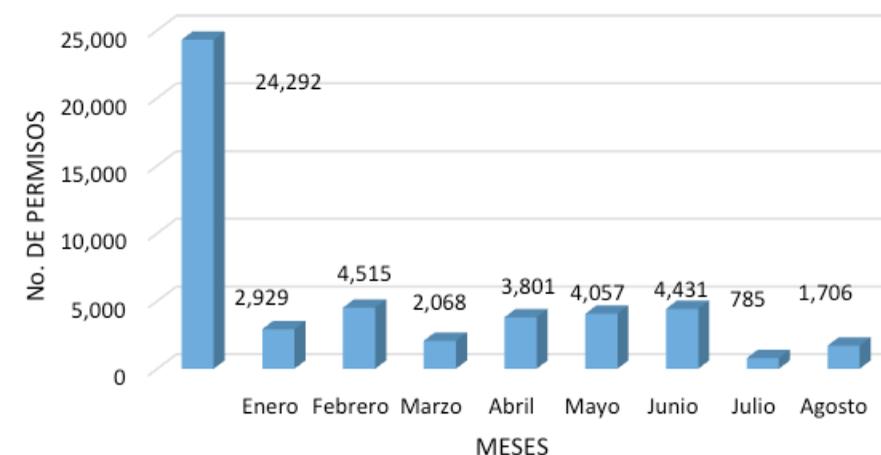
Sin embargo, existen excepciones para la regla del 10%, por ejemplo, en el caso que la empresa requiera personal especializado y que no se encuentre fácilmente disponible en la fuerza de trabajo panameña, se permitirá contratar personal técnico o especializado y que no exceda el 15% de todos los empleados de la compañía. También, bajo ciertas condiciones, el MITRADEL podrá considerar un porcentaje mayor de técnicos y personal extranjero especializado. Las compañías panameñas con menos de 10 empleados, se le permitirá tener al menos un empleado extranjero. Hay que tomar en cuenta que los porcentajes aquí mencionados no incluye a los empleados con funciones y responsabilidades en empresas cuyo objeto sea manejar y administrar desde Panamá transacciones hacia el resto del mundo, con la autorización previa del MITRADEL.

Existen sin embargo otras categorías de permisos de trabajos para extranjeros que incluyen casados con nacionales panameños; amparados por el Acuerdo de Marrakech; permisos de trabajo por tiempo indefinido; status de refugiado; ejecutivo de Zona Libre de Colón; empleados de confianza de empresas off shore; alternadoras; artistas; funcionarios de la Ciudad del Saber; permiso de trabajo por razones humanitarias; trabajadores con status diplomático; como técnico temporal; profesionales; permisos de trabajo de países amigos; tratado Panamá-Italia; permiso por reagrupación familiar; residencia permanente especial entre otros.

El proceso de afiliación es normado por el Decreto Ejecutivo No.76 de 26 de diciembre de 2017, el cual establece los requisitos indispensables para el solicitante del permiso de trabajo, de todos los tipos de permisos, ya sea por primera vez o prórroga. Los trabajadores migrantes que residan en Panamá deben afiliarse al sistema de seguridad nacional panameño y beneficiarse del mismo mientras dure su estadía en el país. Para 2017, la afiliación aproximada de extranjeros a la Caja de Seguro Social era de unos 10,000, la mayor parte como trabajadores independientes.

Al mes de agosto del año 2019 se han aprobado 24,292 permisos de trabajo especiales a extranjeros, el mes de mayor número de permisos fue febrero, mayo y junio con 4,515, 4,431 y 4,057 respectivamente.

Gráfico 23. Permisos de Trabajo Especiales a Extranjeros Aprobados, por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral por mes: Año: 2019.



FUENTE: DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN/DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICA, DEPARTAMENTO DE MIGRACIÓN LABORAL

La realidad de los permisos de trabajo para extranjeros debe ser visto como un fenómeno mundial, el cual requiere de una política migratoria que permita al país crecer en armonía respetando los acuerdos internacionales y salvaguardando los intereses del país.

En el año 2017 se dictó la Ley 59, que adiciona algunos artículos al Código de Trabajo incrementando las multas a las empresas que mantengan trabajadores extranjeros sin permiso de trabajo, la primera vez con B/500.00 por cada trabajador sin permiso; la segunda vez con B/1,000.00 por cada trabajador extranjero sin permiso; la tercera vez con B/10,000.00 en total y la suspensión del aviso de operación respectivo y la cuarta vez con la

eliminación del aviso de operación y el despido de trabajadores, cuya liquidación deberá pagar el empleador a la CSS. En el caso que sean 10 o más trabajadores extranjeros, la multa se puede duplicar en cada ocasión y además, MITRADEL debe publicar la lista de estas empresas con 10 o más extranjeros laborando sin permiso.

3.8. Discapacidad y trabajo en Panamá

En Panamá se observa un crecimiento relativo en cuanto al empleo propiciado en beneficio de las personas que tienen alguna discapacidad. Las estrategias implementadas van desde la articulación de un andamiaje normativo actualizado hasta la realización de jornadas de reclutamiento dirigidas hacia estas personas.

De acuerdo a la Ley 15 del 31 de mayo de 2016, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, toda empresa con más de 25 trabajadores, deberá destinar un 2% de plazas laborales para la contratación de éstas. Sin embargo, en el país, el proceso es de data reciente y se continúa sensibilizando al sector público y privado para que se brinde oportunidad a estas personas. Como ejemplo, a nivel de entidades públicas, la SENADIS para el 2017, contaba con 252 servidores públicos de los cuales el 17% tenían alguna discapacidad. De éstos, el 14% presentaba discapacidad intelectual; el 22%, auditiva; el 21%, visual y el 43%, discapacidad física (SENADIS, 2018).

La SENADIS, es un referente nacional que como entidad rectora que trata los temas de discapacidad, impulsa innovadoras estrategias que buscan integrar al sector productivo del país, a estas personas. Así, por ejemplo, esta institución tiene el proyecto

Fami- Empresa, una iniciativa que se ha ejecutado desde 2010. De acuerdo al contexto del año 2017, el proyecto benefició a 429 usuarios, donde el 56% son hombres y 44% mujeres (SENADIS, 2018).

Tabla 16. Proyectos de Fami-Empresa brindados, según sexo y tipo de discapacidad: Año 2017.

Tipo de discapacidad	Cantidad	Sexo	
		Hombre (%)	Mujer (%)
Total	429	56	44
Intelectual	116	46.6	53.4
Auditiva	29	51.7	48.3
Visual	63	71.4	28.6
Física	205	57.6	42.4
Mental	4	75	25
Múltiples	6	50	50
Visceral	6	50	50

FUENTE: SENADIS, 2018.

De acuerdo al tipo de discapacidad, predomina la discapacidad física con un 48%, seguido por la discapacidad intelectual con 27% y la visual con un 15%. En el cuadro 1, se observa el predominio de casos beneficiados por el proyecto, en donde los hombres tienen cierta ventaja respecto al beneficio asignado a las mujeres. Para el año 2017, se otorgó un monto total de B/. 303, 369.71 (SENADIS, 2018).

En Panamá, específicamente durante el 2017, hubo un registro de 833 personas con discapacidad que buscaron empleo. De éstas, el 57.7% correspondió a solicitudes hechas por hombres, mientras que el 42.3%, a las realizadas por mujeres. Del total, sólo el 47.2% pudo lograr insertarse en el mercado laboral (Flores, 2018).

Cabe destacar que, como una estrategia para potenciar la integración laboral de las personas con discapacidad, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), impulsa con apoyo de la empresa privada, reclutamiento focalizado de mano de obra, generalmente realizado los días jueves de cada semana, en la Dirección de Empleo del MITRADEL. Durante enero-febrero de 2018, acudió un total de 279 panameños(as) buscadores de empleo con discapacidad. De éstos, sólo 58 casos tuvieron oportunidad de acceder a una plaza laboral. Éstos representan el 20.8% del total y, según sexo, el 69% eran hombres y el 31.0%, correspondió a mujeres (Beitia, 2018).

De acuerdo a la información suministrada por el Departamento de Estadística del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social (MITRADEL), en cuanto a buscadores de empleo e inserciones laborales de personas con discapacidad, según constata en la Dirección de Empleo de esta entidad, para el periodo enero-julio 2019, se registró 1091 casos de buscadores de empleo, de los cuales el 63.2% corresponde a hombres y el 36.8% a mujeres (MITRADEL, 2019).

En el periodo aludido, inserciones laborales sólo hubo 127 casos, lo que representa el 11.6% del total. Ahora bien, se observa aún que las inserciones laborales siguen beneficiando en mayor cuantía a los hombres con 67.7%, mientras que, en el caso de las mujeres, éstas sólo representan el 32.3% (MITRADEL, 2019).

Panamá es un país que intenta lograr una mejor equiparación de oportunidad laboral para las personas con discapacidad. El reto es grande, dado que, entre la implementación de la normativa y su consecuente seguimiento de cumplimiento, dista un real ejercicio de este último. Son varios los óbices que impiden lograr una mejor disposición de las entidades privadas y públicas al respecto. Entre ellos, el desarrollo de una conciencia social

compartida y sensible que potencie una función constructiva en diversas aristas, en favor de las personas que presentan alguna discapacidad.

Como se observa en los datos oficiales obtenidos, cada año va en aumento el número de casos de personas con discapacidad que intentan acceder a una plaza laboral que le brinde diversas oportunidades de desarrollo individual y colectivo. Empero, el aumento de casos reales incorporados al ámbito laboral formal, no llega ni al 50 por ciento proporcional por año, lo que obliga meditar no sólo a las autoridades de turno, sino también a la sociedad en general, respecto a cuál será la falla al respecto.

IV. LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Las relaciones entre la administración pública y las personas que laboran en su seno han sufrido cambios importantes durante la vida republicana, cambios que van desde el aumento de la cantidad de instituciones y los servicios que brinda el Estado, hasta la concepción jurídica y sociológica de las relaciones entre los llamados servidores públicos y la administración del Estado. El presente informe, describe las realidades de esa relación, enfatizando en los últimos años transcurridos y enmarcadas en la agenda 2030, para de esta manera contribuir a presentar herramientas que sirvan a todos para mirar hacia los ODS, a partir de la realidad concreta del sector.

4.1. Empleados en la administración pública

Tomando en cuenta que los servidores públicos deben ser panameños y mayores de edad, tenemos que existen 230,032 servidores públicos, según cifras oficiales de la DIGECA, hasta junio del año 2017 es decir, que el 12.33% de los trabajadores panameños laboran en la administración pública. Destacamos que, al analizar las cifras comparadas con el año 2017, se aprecia que la cantidad de servidores públicos aumentó en 16.11% para el año 2018 pues según INEC en agosto de 2018, la cantidad total de servidores públicos era de 267,084 personas. Estas cifras incluyen todas las categorías, es decir, los servidores públicos de la estructura permanente de cargos y los contratados temporalmente.

Cabe destacar que la Ley 23 de 2017 estableció que después del 1 de julio de 2018, todos los puestos vacantes deberían ser proveídos mediante concursos, lo cual significa que la planilla

de trabajadores eventuales o transitorios debía disminuir. A julio de 2019, las cifras totales se mantenían, pero se habían realizado según datos de DIGECA, aproximadamente 600 concursos desde julio de 2018. Mediante Resolución 038 de 2019, el nuevo Director General de Carrera Administrativa suspendió temporalmente la realización de los concursos, al encontrarse que había quejas y denuncias de falta de transparencia en algunos de los realizados y al constata que no se había aprobado debidamente los reglamentos que los fundamentaban.

La administración pública se desglosa entre sector público no financiero y sector financiero. El primero a su vez, se clasifica en gobierno central e instituciones descentralizadas, incluyendo en el primer grupo a todos los Ministerios, la Contraloría General; la Asamblea Nacional; el Órgano Judicial; el Ministerio Público y el Tribunal Electoral, según la clasificación oficial hecha por el MEF y la Contraloría General de la República.

Las instituciones descentralizadas incluyen al resto de las instituciones públicas, los municipios y las empresas públicas no financieras como Tocumen S.A; Autoridad del Canal de Panamá; ETESA, Zona Libre de Colón; Agencia del Área de Panamá Pacífico, entre otras.

Por último, se clasifican en el sector financiero a las llamadas agencias de servicios financieros, o sea, los bancos estatales; Comisión Nacional de Valores; Instituto de Seguro Agropecuario y la Superintendencia de Bancos.

Para agosto de 2018, había un total de 267,084 servidores públicos, de los cuales laboraban en el gobierno central 150,547 personas y 116537 en las instituciones descentralizadas según el INEC, lo que contrasta con los datos de DIGECA antes expresados. Del total de los servidores públicos, el 51.7% son hombres

y el 49.3% son mujeres, pero en el gobierno central, las mujeres representan el 52.34% del total de los servidores públicos.

El ingreso salarial mensual para los hombres en el gobierno central fue en 2018, de B/1,327.51 y para las mujeres, de B/1,410.39.

Tabla 17. Total de Empleados en el Sector Público. Años 2014-2018.

Total/Institución	Años				
	2014	2015	2016	2017	2018
Total	239,140	241,297	252,025	263,829	267,084
Gobierno Central	132,234	135,658	141,036	149,461	150,547
Instituciones Descentralizadas	39,010	35,717	37,511	38,311	38,851
Seguro Social	29,780	30,514	31,589	32,631	33,871
Municipios	9,085	10,607	11,138	12,505	12,630
Empresas Publicas	29,031	28,801	30,751	30,921	31,185
No financieras	22,449	22,182	23,856	23,816	23,750
Financieras	6,582	6,619	6,895	7,105	7,435

FUENTE: INEC. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

4.2. Calidad del empleo

Como se ha explicado, la administración pública se divide en sector financiero y no financiero, y este a su vez, en gobierno central, instituciones descentralizadas, empresas públicas y por último está el sector financiero, que en realidad se conforma de instituciones denominadas agentes financieros. Esta división obedece no sólo a las funciones que realiza cada institución y al servicio que brindan, sino que además determinan en alguna medida, la calidad del empleo en el sector público.

De acuerdo a los datos que hemos presentado en el aparte anterior, los mejores salarios parecen ubicarse en el gobierno central, excepción hecha de la Autoridad del Canal de Panamá, que se ubica como empresa pública no financiera y que posee los niveles salariales más altos vistos como Institución, debido a la continuidad salarial obtenida después de la entrada en vigencia los Tratados Torrijos Carter, en los que Panamá se comprometió a continuar en la medida de lo posible, con las condiciones laborales existentes antes de dichos Tratados.

Resulta interesante destacar que, de acuerdo a la planilla estatal, el 44% de los servidores públicos del gobierno central ganan más de mil balboas mensuales a enero del año 2017, fecha en la cual el monto total del salario mensual para el sector fue de 161.3 millones de balboas. Recordemos que además de los Ministerios, estamos hablando del Órgano Judicial, donde los salarios de jueces y magistrados promedian aproximadamente cinco mil balboas mensuales y el resto del personal se beneficia en general de mejores salarios que el común de los funcionarios de los diferentes Ministerios.

El sector gobierno central también incluye la Asamblea Nacional, que contempla los altos ingresos personales de los Diputados que la componen, y los salarios de los servidores públicos de planta, además de los honorarios profesionales de los asesores de dicho órgano del Estado, que también se ubican promediadamente, en un nivel superior a los dos mil balboas mensuales. En el caso de la Asamblea Nacional no se han considerado los emolumentos conocidos como partidas circuitales o planillas especiales al servicio de cada Diputado pues ni siquiera la Contraloría General ha logrado conocer en detalle cómo se distribuyen estos dineros que suman un monto mensual para 2018, de B/30,000.00.

No existe una ley o norma de carácter obligatorio que imponga un salario mínimo a los servidores públicos, sin embargo, como una gracia administrativa, el Órgano Ejecutivo determina periódicamente un ajuste al salario que mínimamente deben ganar los servidores públicos y que desde 2017 se fijó en B/600.00 mensual. Se calcula que este salario es recibido por alrededor del 38% de todos los servidores públicos, o sea aproximadamente por 101,493 personas durante 2018.

No existe tampoco una ley general de sueldos, por lo que los salarios devengados por los funcionarios del Estado de nivel medio y de base, regularmente son asignados con mucha creatividad, ajustando la estructura salarial a los intereses de quien nombra al servidor público, lo que en no pocas ocasiones lleva a designar a una persona en un cargo distinto al que en realidad ejerce, en virtud de la existencia formal de una estructura de personal basada en un manual oficial cargos del Estado y de cada Institución, descriptivo de cargos y funciones, por mandato constitucional.

La Ley 23 de 2017, señaló la obligación de las autoridades de presentar a la Asamblea Nacional, antes del 1 de julio de 2018, un proyecto de ley general de sueldos que incluyera todas las categorías de servidores públicos, pero ello no se materializó hasta la fecha.

Existen escalafones salariales, normalmente negociados con los gremios de profesionales que se activan en el sector público, convertidos en normas jurídicas, sobre todo para los profesionales de la salud y los docentes lo que podría ser la base de la ley general de sueldos.

4.3. Políticas de empleo y estabilidad laboral

Acercas de la estabilidad en el empleo, según los guarismos hasta ahora descritos, hay un crecimiento del empleo en el sector público, de manera sostenida, aunque se calcula que cada cinco años se despiden pro mediadamente a unos 25,000 servidores públicos, con el cambio de autoridades electas, y se designan otros tantos, en base al clientelismo político partidista, es decir, en base a la conexión político partidista existente (o inexistente) entre gobernantes y servidores públicos de base.

La Ley 9 de 1994, que regula y establece la carrera administrativa, fue suspendida en su ejecución mediante la Ley 43 de 2010, la cual en su mayor parte fue declarada inconstitucional en diciembre de 2015 por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 30 de diciembre de 2015, bajo la ponencia del Magistrado Abel Zamorano.

La Ley 9 de 1994 desarrolla el mandato constitucional de la estabilidad en base a méritos y crea los concursos para ingresar a la administración pública. Mediante Ley 23 de 12 de mayo de 2017, se restablecieron derechos conculcados por la ley 43 de 2010. Con base en dicha norma, se han reincorporaron al sistema de carrera administrativa, algo más de 9,000 servidores públicos, que sumados a los 8,000 que ya existían, resulta en la cantidad aproximada de 17,000 funcionarios de carrera administrativa.

Según DIGECA unos 156,000 servidores públicos deberían gozar de estabilidad por pertenecer a alguna carrera pública, sin embargo, la mayor parte de las carreras públicas no están funcionando, debido a diversas causas, que van desde falta presupuestaria, hasta falta de reglamentación y/o actualización.

La Constitución Política establece las siguientes carreras públicas: carrera administrativa; carrera judicial; carrera docente; carrera diplomática; carrera de ciencias de la salud; carrera policial; de las ciencias agropecuarias y la carrera de servicio legislativo. Por ley se ha creado la carrera del Ministerio Público; la carrera administrativa universitaria y la carrera migratoria. La jurisprudencia le ha reconocido el carácter especial de carrera a los servidores públicos de la Contraloría General de la República, sin embargo, el estado de estas carreras es en general, de estancamiento.

La Ley 23 de 2017 creó el Tribunal Administrativo de la Función Pública para atender los reclamos contra las acciones de recursos humanos de todas las instituciones del Estado, principalmente contra las destituciones, otorgando facultades a los Magistrados integrantes de ese Tribunal para ordenar reintegros; pago de salarios caídos y ejecución contra el Estado, en el marco de un concepto de defensa de la estabilidad laboral sin embargo, la Ley indicaba que el Tribunal debía entrar en funciones el 2 de julio de 2018 pero hasta la fecha no ha sido concretado, lo cual no sólo implica un incumplimiento de la Ley sino que con el cambio de gobierno operado en julio de 2019, se han producido destituciones cuyos afectados no pueden recurrir a este Tribunal, quedando en gran medida en indefensión frente a la administración pública.

4.4. Condiciones de trabajo y seguridad social

Sobre las condiciones de trabajo en general, no existen valores medibles que puedan sustentar si las mismas se dan de forma que satisfagan las necesidades de los servidores públicos para la realización de su trabajo o no.

Aquí es necesario resaltar que la atención que se brinda a las condiciones de trabajo por lo general son iniciativas de la administración y no responde necesariamente a peticiones de los trabajadores en forma individual o colectiva, en aplicación del criterio administrativista de que no hay derechos reclamables por parte de los funcionarios. En consecuencia, las decisiones acerca del cambio de mobiliario, acerca de temas como la salud ocupacional, actualización de equipo y licencias, etc., no necesariamente responden a las verdaderas necesidades de los servidores públicos en el desarrollo de sus funciones, sino más bien al criterio de la administración, tomando en cuenta los intereses de esta última.

En algunas instituciones (sobre todo en el gobierno central) existen departamentos o secciones denominadas “Bienestar del Empleado” que se dedican a la labor de asistencia social y apoyo en los diversos problemas que presente el servidor público como atención a discapacitados y otros, pero no hay registros oficiales ni resultados medibles de esa actividad.

En cuanto al acceso a la seguridad social, es un hecho público y notorio la limitada capacidad de la Caja de Seguro Social para responder a las necesidades de la población asegurada, sobre todo en lo que se refiere a los riesgos de enfermedad, vejez y muerte, así como a las pensiones de jubilación. Los servidores públicos pasan por las mismas vicisitudes que el resto de la población asegurada en lo referente a citas médicas con demasiado retraso; falta de medicamentos y retrasos prolongados en las cirugías.

La Ley 9 de 1994 y los reglamentos internos de cada Institución del Estado, permiten ausentarse para atención médica pero el funcionario debe presentar constancia de asistencia a la cita médica. En algunos casos, la norma obliga a que la atención

y constancia médica, así como las incapacidades médicas para laborar, deben ser tramitadas sólo en la Caja de Seguro Social, lo que limita enormemente la posibilidad de atención médica real y efectiva, dadas las falencias del sistema de seguridad social descritas.

En cuanto a las pensiones de jubilación, a los servidores públicos se les aplican las mismas reglas que a los trabajadores del sector privado sin embargo, dado que los servidores públicos no están obligados a retirarse del empleo una vez se acojan a la pensión de jubilación y que las mismas regularmente resultan muy por debajo del salario que reciben, los mismos se mantienen laborando en la administración pública después de acogerse a la jubilación debido a razones de índole económica como se ha expresado y al aumento de las expectativas de vida de la población panameña, que según la OMS es de 78 años para los hombres y de 80 para las mujeres mientras que las pensiones de jubilación sólo representan el 60% del salario promedio de los 10 mejores años de salario recibido. La pensión mínima es de B/185.00 y la máxima de B/1,500.00 pero puede llegar ocasionalmente hasta B/2,500.00 por haber recibido un salario igual o superior a esa cifra durante 20 años consecutivos.

En el año 2015 se retiraron en base a los programas de retiro voluntario autorizados por la Ley de presupuesto de la Nación, 1,548 funcionarios en 37 instituciones del Estado. Estos datos, sin embargo, contrastan con el aumento en la cantidad de personas que laboran en el Estado.

En el caso de la Universidad de Panamá se ha optado por excluir automáticamente a los jubilados de la planilla de la Institución, a cambio de un bono que puede alcanzar hasta 15 meses de salario, pero por razones presupuestaria demora meses y aún años para ser cobrado. En el caso de los profesores,

se aplica el mismo criterio al cumplir 75 años de edad, salvo que se trate de profesores electos para cargos administrativos.

4.5. Derechos individuales y colectivos

Considerando los más elementales derechos laborales y los llamados derechos fundamentales de los trabajadores, descritos en la Declaración de OIT de 1998 sobre Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo, debemos de indicar lo siguiente:

4.5.1. Jornada de trabajo

La jornada regular es de ocho horas diarias. La mayor parte de las oficinas públicas labora en horario de 8:00 a.m. a 4:00 pm. pero dicho horario es flexible puesto que el Órgano Ejecutivo, por razones coyunturales, cambia el horario de las oficinas públicas por razones de ahorro de energía, o de la euforia deportiva como ocurrió al clasificar Panamá para asistir al torneo mundial de fútbol de la FIFA en junio de 2018, etc., aunque la Ley 40 de 1974 establece el horario de trabajo para las oficinas públicas y se encuentra jurídicamente vigente.

El Órgano Ejecutivo o los jefes de las diferentes Instituciones establecen de manera unilateral, cambios de horario para compensar un día o medio día libre, con una o varias horas de trabajo adicionales durante varios días. De igual forma, es la autoridad quien decide cuándo se debe laborar en jornada extraordinaria, la cual no tiene límites legales en el sector público. El servidor público está obligado a laborar las jornadas extraordinarias que determine su superior jerárquico, aunque la ley de presupuesto de la nación las ubica regularmente, en no más de 40 horas al mes. Dichas jornadas tradicionalmente se pagan con el llamado

tiempo compensatorio, pero sin recargo alguno, como ocurre en la legislación del sector privado. A partir de la Ley 23 de 2017, se establece el pago en efectivo, sin recargo, de dichas jornadas extraordinarias.

4.5.2. Otros derechos individuales

Se reconocen desde el propio texto constitucional, el derecho al salario mínimo legal; vacaciones anuales remuneradas y los derechos de licencia y fuero derivados de la maternidad, que son aplicables a los trabajadores del sector público y privado, en atención al derecho de no discriminación, que forma parte de los derechos fundamentales del trabajo sin embargo, algunos de los derechos consagrados en la Constitución para todos los trabajadores, encuentran resistencia en las autoridades cuando se trata de los servidores públicos.

Por ejemplo, como se ha expresado, el ajuste periódico al salario mínimo legal; el derecho de sindicación y de huelga; la capacitación sindical y la jurisdicción especializada, son normas constitucionales contenidas en el Capítulo 3 del Título III, sobre garantías fundamentales para todos los ciudadanos, que encuentran dificultades al intentar ser aplicadas en el sector público.

Los principios éticos del servicio público se desdoblan en causas de destitución en el sector público, según la legislación vigente. La superioridad jerárquica implica privilegios que no poseen los subalternos, como mejores salarios, la no obligatoriedad de marcar asistencia, permisos ilimitados para asuntos personales y su exclusión de la aplicación de las normas contenidas en los reglamentos internos.

El décimo tercer mes se paga calculando salarios hasta quinientos cincuenta balboas mensuales. Sólo a partir de la vigencia

de la Ley 39 de 2013, reformada por Ley 127 del mismo año, se reconoció el pago de prima de antigüedad a los servidores públicos pero el ejercicio real de este beneficio ha sido muy difícil debido a que las autoridades no lo aplican o lo hacen de manera muy restrictiva. No existen recargos por mora en el pago de prestaciones adeudadas y las mismas pueden durar años en ser cobradas después de terminar la vinculación con la administración pública.

4.5.3. Derechos colectivos

En cuanto a los derechos colectivos, debemos comentar que existe una regulación contenida en la Ley 9 de 1994 que, sin embargo, nunca ha sido aplicada, sobre derecho de asociación y de solución de los conflictos colectivos, puesto que dicha regulación limita en vez de facilitar, dichos derechos. Además, la administración ha expresado que esos derechos son aplicables exclusivamente a los servidores públicos de carrera administrativa, lo cuales no se han organizado en gremio alguno hasta ahora.

El ejercicio del derecho de asociación se produce por vía del derecho civil que asegura la posibilidad de organizar fundaciones privadas sin fines de lucro, que se rijan por sus estatutos, previamente aprobados por el Órgano Ejecutivo. En tal sentido, se han organizado más de 70 asociaciones de servidores públicos según los datos del Registro de personas jurídicas del Registro Público; algunas de ellas no funcionan en la práctica, pero su personería jurídica se mantiene inscrita en el Registro Público. También se creó por esta misma vía, la Federación Nacional de Asociaciones y Organizaciones de Empleados Públicos (FENASEP).

Existen especies de coordinadoras sin personería jurídica en el sector salud y en educación que funcionan en base a los acuerdos de las agrupaciones que las integran.

A partir de los años 80 del siglo XX, algunas de estas asociaciones con personería jurídica empezaron a gestionar como sindicatos. En el sector magisterial y en el sector salud, la capacidad de convocatoria de las mismas es particularmente grande, lo que les permite interactuar con la administración presentado peticiones colectivas, ejerciendo el derecho de huelga (no regulado) y llegando a acuerdos colectivos e incluso, reclamando en ocasiones el incumplimiento de dichos acuerdos.

Las huelgas así promovidas, dependen de la fuerza y capacidad de convocatoria de las organizaciones gremiales, en donde como queda escrito, destacan el sector salud y el sector educación.

No existen arbitrajes ni medios alternos de solución de conflictos descritos en la ley, de aplicación para todos los servidores públicos. En el caso de la Autoridad de Canal de Panamá, donde si se permite la existencia de sindicatos y de unidades negociadoras para efectos de convenios colectivos, funciona, además, de forma autónoma, la Junta de Relaciones Laborales, como un tribunal jurisdiccional, que no tiene homólogo en el resto de la administración pública y se puede someter a arbitraje los conflictos laborales individuales o colectivos.

En 2017 se presentaron a la Asamblea Nacional dos anteproyectos de ley muy semejantes en su texto, sobre el ejercicio de los derechos colectivos en el sector público, nacidos del consenso de la Comisión Tripartita de Dialogo auspiciado por la OIT para la homologación de la legislación laboral nacional con los Convenios sobre libertad sindical; ambos fueron fusionados, pero finalmente no fueron aprobados.

Con base en las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT y mediante jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, se entregaron 14 personerías jurídicas a sindicatos estatales entre 2015 y julio de 2019. Uno de esos sindicatos, el de la Universidad de Panamá, firmó el primer convenio colectivo de trabajo con su empleador, la Universidad de Panamá, en el año 2019.

V. PANAMÁ, OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

5.1. Plan estratégico nacional con visión de Estado, Panamá 2030

Panamá adoptó a través del Consejo de la Concertación Nacional Para el Desarrollo (CNCD) en el año 2017, el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado, Panamá 2030, que busca alinear los objetivos estratégicos del desarrollo nacional con los ODS aprobados por la ONU en 2015. Como es de conocimiento general, los ODS son el producto de la discusión en el concierto de naciones, después que no se logró cumplir con los Objetivos del Milenio.

Los objetivos estratégicos del desarrollo nacional se describieron en 6 ejes:

- el desarrollo social;
- el desarrollo institucional;
- el desarrollo económico;
- la infraestructura;
- la seguridad y el ambiente

Tal como lo indica el documento que describe el Plan,

“Cada cinco años las líneas transversales han cambiado, pasando del bienestar, la inclusión

social, y la transparencia, hacia la inclusión productiva, la productividad y competitividad hasta llegar a la igualdad de oportunidades, participación ciudadana y descentralización” (Consejo de la Concertación Nacional Para el Desarrollo, 2017)

De acuerdo a este análisis, cada gobierno ha interpretado y atendido los ejes transversales del desarrollo nacional de acuerdo a sus propias concepciones, dejando de lado las anteriores, lo que se traduce en planes y programas que no terminan de ejecutarse, aunque el compromiso del cumplimiento de los ODS es de la nación y por lo tanto, se hace necesario dar continuidad a las tareas encaminadas a su cumplimiento, lo que obviamente implica el ponernos de acuerdo como sociedad, acerca de los ejes transversales del desarrollo nacional.

5.2. Objetivo de Desarrollo Sostenible 8, trabajo decente y crecimiento económico

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 es el trabajo decente y el crecimiento económico, tema tratado en el presente informe del trabajo de manera transversal, pero es importante destacar que, según el documento elaborado por el CCND, el desempleo viene aumentando desde el año 2012 y el crecimiento económico va en sentido contrario, es decir, viene disminuyendo desde hace algunos años.

Según CCND, el modelo económico panameño ha generado un país desigual, que descuida el trabajo rural, promueve la desigualdad de ingresos que se expresa en la disponibilidad de activos productivos, físicos, financieros y de capital humano. Todo esto redundando en dificultades u obstáculos a superar para

alcanzar los ODS en general y el trabajo decente con crecimiento económico sostenido en particular.

5.3. La desigualdad social y económica panameña

Cómo es sabido, con independencia de la fuente o del método que se utilice para medir la distribución de la riqueza, el desarrollo humano o los niveles de pobreza, nuestro país refleja una contradicción abismal entre los datos del crecimiento económico anual y la distribución de la riqueza, siendo en este último caso una de las peores del mundo y por supuesto, de la región.

Mientras la economía panameña creció sostenidamente entre los años 2014 y 2018, a un promedio anual fue de 5%, y mientras el PIB per cápita del año 2018 fue de diez mil veinticinco balboas (B/10,025.00) mensuales, o sea, B/845.41 para cada panameño, la realidad es que el 10% más pobre de la población recibe el 1% de la riqueza nacional y el 10% más rico recibe el 38% (INEC, 2018). Según el índice de Gini, que mide el nivel de equidad en la distribución de la riqueza, se muestra que, en Panamá, después de casi dos décadas del crecimiento económico la desigualdad se mantiene a un nivel exageradamente alto.

Esta situación de desigualdad no sólo se mantiene, sino que se incrementa pues entre los años 2013 y 2018 la pérdida del poder adquisitivo del balboa (inflación acumulada) es de 5.2%, lo que afecta los ingresos de los trabajadores cuyos ajustes salariales no compensan esa devaluación de su poder adquisitivo. Sólo menos del 12% de los asalariados poseen ajustes salariales por vía de convenios colectivos y esos ajustes han significado en promedio 0.03 centavos por hora por año, en la última década (Fundación del Trabajo, 2017), mientras que los trabajadores que

ganan salario mínimo legal tampoco ven compensados el costo de vida con sus ingresos.

5.3.1. Las raíces de la desigualdad

Tanto los ejes estratégicos del desarrollo nacional como los ODS no se pueden analizar de manera aislada, por lo que resulta importante entender que el objetivo del trabajo decente y crecimiento económico guarda relación no sólo con los aspectos esenciales de estos dos conceptos y metas, sino también con la equidad de género, la no discriminación o igualdad, con las oportunidades que brinde el país para educarse, con la atención que se brinde a la población sobre servicios básicos pero también sobre la cultura y psicología social que la población en general desarrolla.

Una sociedad con predominio de una cultura individualista exacerbada, con cero tolerancia y exiguos niveles de solidaridad, no posee ingredientes suficientes para llevar a cabo las tareas que demanda el pretender alcanzar las metas propuestas en materia de desarrollo nacional y de cumplimiento de los ODS.

Hace falta considerar la atención a los paradigmas sociales, en donde el juega vivo, el “que hay pa mí” o la preferencia intransable de lo mío por encima de los demás, a cualquier costo, impiden que se pueda avanzar hacia una sociedad incluyente, solidaria y equitativa. El interés del lucro y del beneficio material como paradigma social de respeto y aceptación, o la ostentación de bienestar material o prevalencia individual sobre los demás con base en el poder económico, político, armado o en base a cualquier otra circunstancia; el tener por encima del ser, son actitudes que limitan y en ocasiones impiden el cumplimiento de metas y objetivos del colectivo nacional.

5.4. Construcción incluyente de la agenda social

Por otra parte, la construcción de metas y objetivos sin participación real de los actores sociales conlleva en alguna medida, un germen del fracaso en el cumplimiento de las tareas para lograr esos objetivos que serían beneficiosos para el conglomerado social. Y es que los gobiernos, bajo esquemas de gobernanza excluyente, concebidos como el resultado de la voluntad popular reflejado en las elecciones generales, asumen que la ciudadanía les autorizó a pactar nacional e internacionalmente en su nombre, y que pueden luego imponerles determinadas conductas para obtener el cumplimiento de los compromisos estatales adquiridos a nombre de todos los ciudadanos, lo que no está en sintonía con la realidad de la era digital, de la banda ancha, en donde la globalización de las tecnologías de la información y la comunicación superan en mucho en tiempo y espacio, las formas de gobernar tradicionales.

La era digital, como suele llamarse a los tiempos actuales, no es coherente con la toma de decisiones al margen de la sociedad que debe ejecutar acciones u omisiones, que debe cumplir las tareas que se desprenden de los compromisos estatales, aunque dichos compromisos busquen precisamente la equidad y la justicia para todos y todas pues la globalización de las comunicaciones ha llevado a gobernar cosméticamente o sea, por y para los medios de comunicación, no con la participación de los ciudadanos, más allá del ejercicio periódico de la elección de las autoridades.

La justicia descrita por Ulpiano desde el derecho romano debe expresar lo justo:

- Vivir honestamente
- No hacer daño a los demás
- Dar a cada uno lo que le corresponde

A esta idea de justicia después de la aparición del modo de producción capitalista, se añadió el concepto social para identificar como finalidad de la justicia, además de las expresiones descritas, la protección de los grupos vulnerables que aparecieron en la sociedad desde entonces, en contraposición a los que poseen más poder económico y social.

Los ODS buscan actualizar la sociedad respecto de reconocer que las diferencias sociales se han acentuado y aunque cada vez son menos los poderosos en número, acumulan paradójicamente más poder, no sólo económico, sino de toda índole: político, mediático, cultural, etc.

En el siglo XIX y gran parte del XX se impuso la idea utilitarista de la justicia al considerar que la sociedad más justa sería aquella que otorgara mayor bienestar a sus integrantes (Bosch y Escolar, 2018) pero esta concepción posibilita que unos pocos se impongan a la mayoría, sobre la base del “bien común”; lo que es bueno para mí lo es para la sociedad, asumieron algunos y con esa idea, bajo el manto de la justicia, hicieron prevalecer sus intereses sobre el resto de la sociedad.

Este pensamiento fue superado por el de la justicia distributiva o equidad en que según Rawls, se otorga a cada persona a un conjunto de derechos esenciales frente al resto de la colectividad, lo que dio pie a la moderna teoría de los derechos humanos, que sustenta la necesidad de que la sociedad en su conjunto aspire a cumplir con determinadas metas, expresadas en disminuir las grandes desigualdades que a pesar del avance conceptual de lo justo, prevalece en el planeta y muy particularmente en nuestro país.

Los ODS no pueden ser de manejo exclusivo de las élites intelectuales y técnicas, ni mucho menos de los gobernantes pues ello redundaría en el fracaso de las metas propuestas. En

el caso de Panamá, se han realizado algunas iniciativas de carácter técnico que permiten medir hasta donde se avanza en el camino del cumplimiento de los ODS como por ejemplo, el primer informe que el MEF publicó en el año 2017 sobre el cumplimiento de lo ODS; el informe sobre la medición de la pobreza multidimensional de los niños, niñas y adolescentes y las actividades de MITRADEL, MIDES y otras entidades gubernamentales para medir e informar pero poco se hace para promover niveles importantes de conciencia en la población acerca de los ODS, y de la posibilidad y la necesidad de caminar hacia su cumplimiento como sociedad.

No es que los panameños y panameñas no puedan no quieran o no sepan hacerlo, pues la historia reciente está plagada de ejemplos de acciones en donde el protagonista es el pueblo, que han permitido concretar objetivos. Un ejemplo de ello ha sido la asunción de la administración del Canal de Panamá después de un siglo de luchar por nuestra soberanía sobre ese bien nacional y su zona adyacente, que trajo como resultado una mejor administración como país que la administración que mantenía Estados Unidos sobre el mismo, en donde el pueblo panameño fue sujeto principal de su recuperación, sin demeritar los liderazgos indudables que en esa lucha se dieron como el de Omar Torrijos, y luego los trabajadores, técnicos y profesionales que laboran en esa entidad estatal, conscientes de su responsabilidad ante el mundo y aun soportando algunos sacrificios, han logrado colocarla como una de las mejores empresas del mundo.

Lo mismo ocurrió con la ampliación del Canal de Panamá; también con la concreción más recientemente, de la realización de la Jornada Mundial de la Juventud y la visita del Papa Francisco a nuestro país en febrero de 2019, donde fue el pueblo el actor principal, quien acogió a los peregrinos, dejó de lado

diferencias y cualquier situación que empañara esa semana en que el mundo nos miraba.

Todas estas actividades descritas tuvieron algún grado de participación en la preparación y luego en la ejecución de las mismas, de gobernantes y gobernados, por lo cual se colige que con mayor participación en la estructuración, mejor y más fácilmente se ejecutan y cumplen las metas como país, como nación.

5.5. Cumplimiento de los ODS

Hay quienes indican que no vamos por buen camino en cuanto al cumplimiento de los ODS, y los datos que en informes como el presente se describen, parecieran impulsar un grado de preocupación acerca de su cumplimiento pero donde hay más retraso es empoderar a la sociedad, al hombre y la mujer común de nuestro país acerca de la necesidad de producir cambios de actitud, de paradigmas y aún de expresiones culturales, que nos muevan hacia una sociedad más incluyente, menos discriminatoria, más tolerante, más solidaria y más preocupada de lo social que lo que tenemos actualmente.

Los ODS y en particular lo referente al trabajo decente y el crecimiento económico no se van a concretar simplemente midiendo los avances o estancamientos en la ruta hacia su concreción, sino utilizando esa información para sensibilizar a la población panameña en todos los niveles y estratos sociales y es precisamente en ese quehacer en donde estamos más atrasados.

Se han estado tomando iniciativas, programas de gobierno y políticas públicas dirigidas a disminuir la pobreza, el más reciente de ellos, el programa denominado COLMENA, liderado por el MIDES y otros, programas orientados a aumentar la empleomanía, mejorar la condición de algunos de los grupos más

vulnerables en el ámbito del trabajo como las mujeres, los jóvenes y los niños, que pudieran objetivamente enmarcarse en los ODS, en las metas propuestas de la agenda 2030 pero al parecer no se articulan con los indicadores, los monitoreos propuestos por la agenda de cumplimiento de los ODS y lo más preocupante es que no se evalúan dichos proyectos y programas para medir su progreso y hacer los ajustes correspondientes, de cara a cumplir las metas propuesta.

Esta forma de actuar no es exclusiva de las entidades gubernamentales, sino de las colectividades público-privadas que se han creado con estos fines, de las ONG y de la sociedad civil en general, lo que degenera en esfuerzos múltiples, con exigua eficacia en el camino de medir los avances en el cumplimiento de los ODS.

Faltando una década para culminar el esfuerzo dirigido a reducir la pobreza y promover una sociedad más equitativa y justa, que es en esencia la idea de los ODS, aún no hubo una evaluación de las causas por las cuales no se cumplieron los objetivos del milenio, todo lo cual obliga a repensar en el camino hasta aquí recorrido y la necesidad de hacer un alto y corregir el rumbo, de parte de gobernantes y gobernado, no sólo para cumplir el compromiso con la ONU acerca de los ODS, sino con la sociedad panameña y con nuestras futuras generaciones.

CONCLUSIONES

Panamá asumió el compromiso de adoptar la agenda 2030 de la ONU en el año 2015 y en consecuencia, a cumplir con los ODS, de cara a organizar una sociedad más inclusiva y menos excluyente y discriminatoria, después de no haber podido cumplir con los objetivos del milenio, especialmente con reducir al año 2015, los niveles de pobreza y extrema pobreza existentes en nuestro país en el año 2000.

Nos comprometimos a poner fin a la pobreza en todas sus formas, terminar con el hambre, garantizar una vida sana y promover el bienestar de la población de todas las edades, antes del año 2030.

El Octavo de esos objetivos se describe como la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos e implica en concreto en otras cosas, no dejar caer el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales; elevar la productividad económica, diversificando, usando la tecnología e innovando y atendiendo a los sectores de mayor valor añadido y uso intensivo de mano de obra; alentar la oficialización y el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Para 2030, lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. Para 2020, reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación (ni-nis); adoptar medidas

inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas; proteger los derechos laborales y un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes; en particular las mujeres y las personas con empleos precarios.

Es importante destacar que no se trata exclusivamente de cumplir metas ante el concierto de naciones, sino de hacer realidad la utopía de una sociedad más humanizada, preocupada por sus congéneres, por el planeta y por sus hijos, expresado en conductas en el ámbito laboral, que permitan poner en práctica valores y actitudes que reflejen altruismo, respeto, cooperación, solidaridad y el reconocimiento al ser y no al tener.

Con esas motivaciones realizamos este segundo informe acerca de la situación nacional del trabajo, que permitirá medir los avances, estancamientos y retrocesos en torno a los ODS y las aspiraciones descritas.

De acuerdo a la investigación realizada por los expertos que elaboraron el presente informe, la sociedad panameña dista bastante de ser inclusiva, equitativa y justa, lo que de ningún modo implica que ello sea imposible, por el contrario, lo que pone de manifiesto la presente investigación es la necesidad que todos tomemos conciencia de la obligación que como sociedad tenemos con nuestros compatriotas, con los trabajadores, sin importar su nacionalidad, su sexo, su edad, su actividad laboral o su empleador. Se trata de demostrar el tamaño del reto y no de desanimar a nadie, porque la sociedad panameña no se acaba en el año 2030 pero sería de enorme orgullo nacional que una vez más Panamá se empinara por encima de todas las dificultades

y demostrara su enorme capacidad de esforzarse para conseguir objetivos verdaderamente nacionales, como lo hizo con la recuperación, administración y ampliación del Canal de Panamá, como lo hizo ante grandes retos como participar como país en un torneo mundial de fútbol, entre otros casos.

El presente informe reúne una serie de informaciones que condensan en alguna medida, viejos y nuevos hallazgos en el mundo del trabajo panameño y que se expresan en los temas descritos en su contenido.

Lo que se ratifica de manera resumida luego de la exposición y análisis de los datos cuantitativos y cualitativos contenidos en el presente informe, es que en materia de empleo Panamá no escapa a la realidad de la región y del mundo, en donde el principal problema es el desempleo, ligado a la estructura económica y lo que la OIT denomina falencias estructurales endémicas, por lo que resulta de enorme importancia asumir mediante el diálogo y la concertación, políticas nacionales que busquen la solución de esa situación, con el concurso y la disponibilidad de todos pues de todos es el problema y entre todos se puede resolver, sólo hace falta más voluntad en calidad y cantidad.

Las inequidades existentes en el mundo laboral panameño, que se expresan en materia salarial, en discriminaciones diversas por razón de género, de edad, de origen étnico y geográfico, de limitaciones físicas, no han sido superadas en los últimos dos años. Considerando las metas propuestas de los ODS, este estancamiento resulta preocupante, pero, sobre todo, es más preocupante el mensaje que envía esta situación, en el sentido de que no estamos dispuestos a cambiar, quizás esperando soluciones mágicas, o que provengan de otras naciones, dioses o del karma que como nación tenemos.

Resulta imperativo que el país aproveche los avances logrados en los últimos años en materia de política con perspectiva de género para potenciar el uso de la información orientada a la implementación de las programas y proyectos de igualdad que permitan a las mujeres a acceder a empleos de calidad aprovechando su potencial para el desarrollo y bienestar de los ciudadanos y el país y se realicen esfuerzos institucionales incluyentes para disminuir la brecha entre la norma y el ejercicio real de los derechos de los trabajadores en general y de los grupos vulnerables en particular.

Existe sin dudas, preocupación por la situación de estancamiento reflejada en el mundo laboral en los último dos años, con algunas vetas de retroceso como es el tema del empleo y del poder adquisitivo de los trabajadores, preocupación que se refleja en los programas gubernamentales para encarar esta realidades pero los mismos adolecen de científicidad al no ser consultados previamente, monitoreados ni evaluados; al dejarse llevar por gurús de los temas referente a empleo y equidad por ejemplo, sin ver alternativas, todo lo cual redundo en proyectos fallidos o al menos sin resultados conocidos.

La agenda legislativa también mostró preocupación por los temas laborales. Se aprobó la Ley 27 de 2017 sobre licencia de paternidad; la Ley 59 de 2017 sobre aumento de las multas a las empresas que mantengan trabajadores sin permisos de trabajo y la Ley 7 de 2018, que sanciona el hostigamiento y el acoso sexual, sin embargo, dicha normativa no ha sido suficiente para evitar el estancamiento y/o retroceso en lo referente a empleos, salarios y discriminaciones en el ámbito laboral.

Algunos temas como la erradicación del trabajo infantil han logrado avanzar debido a un conjunto de factores objetivos y subjetivos, en una especie de apuesta ludopática. En otros casos,

algunos avances, como el ejercicio de la libertad sindical, reconocimiento de personerías a nuevos sindicatos, han avanzado algo, pero queda un largo camino por recorrer para concretar el ejercicio pleno de la misma.

No se puede soslayar que el interés por seguir tratando al trabajo humano como una mercancía, tratando de reducir su precio al mínimo, los esfuerzos por disminuir la exigua influencia de las organizaciones de los trabajadores, junto a acciones que expresan interés por eludir responsabilidades laborales como la externalización; el uso irracional de las agencias privadas de colocación de empleo y la explotación cuasi servil de la mano de obra extranjera sin documentación migratoria en regla, han producido el gran dolor de cabeza para el país que es la informalidad laboral, todo lo cual expresa una cultura de interés por el lucro en perjuicio del trabajo y la dignidad de las personas que trabajan, que en resumen implica precariedad en el empleo, diametralmente opuesto al concepto de trabajo decente. El resultado es que somos una sociedad con algún grado importante de crecimiento económico, pero lejos de alcanzar el objetivo de trabajo decente para todos y para todas.

Por último, el uso de la tecnología se anuncia como el causante de las próximas dificultades de los trabajadores, desde la supresión de empleos hasta el desempleo por falta de capacitación tecnológica, pero en los últimos dos años no se ha producido el anunciado apocalipsis laboral con base en el uso de la tecnología y las TICs, según refleja este informe.

Para obtener resultados distintos a los actuales, hará falta cambiar las gestiones, parafraseando a Albert Einstein, por lo que la conclusión más general del presente informe es que las autoridades, la academia, los trabajadores y los empleadores debemos cambiar nuestra visión del mundo y del país para poder

comenzar a cambiar el entorno laboral descrito en este documento, si queremos más que cumplir con la Agenda 2030, dejar un mejor país a nuestros hijos. Por el momento, no lo hemos logrado en los últimos dos años.

BIBLIOGRAFIA

- ACADEMIA PANAMEÑA DE DERECHO DEL TRABAJO. (2015). Cien Años de Legislación Laboral. S/E. Panamá.
- ACADEMIA PANAMEÑA DE DERECHO DEL TRABAJO. (2013). Revista Derecho del Trabajo No.2. Homenaje al Dr. Humberto Ricord. Editorial Sibauste. Panamá.
- AMPYME. (2018). Clasificación de Empresas. Disponible en <https://ampyme.gob.pa/quienes-somos/clasificacion-de-las-empresas/>
- APEDE: (2018) Visión País. Panamá 2050. s/e. Panamá
- ARAUZ, Heriberto. (2004). Régimen Laboral del Servidor Público. UniverslaBooks. Panamá.
- ASAMBLEA NACIONAL. (2019). Legispan y Gacetas Oficiales. Disponible en <http://www.asamblea.gob.pa/legispan-y-gacetas-oficiales/>
- AYALA MONTERO, Carlos. (2008).Las Discriminaciones Contra los Servidores Públicos. FENASEP. Panamá.
- AYALA MONTERO, Carlos. (2011). Reflexiones Laborales. Editorial Portobelo. No. 168 de Biblioteca de Autores Panameños. Panamá.
- BEITIA, J. (2018). MITRADEL facilita inserción laboral de PcD. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Recuperado de <https://www.mitradel.gob.pa/mitradel-facilita-insercion-laboral-de-personas-con-discapacidad/>
- BESCOND David, CHÂTAIGNIER Anne y MEHRAN Farhat. (2003). Siete Indicadores para Medir el Trabajo Decente. Comparación Internacional en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 122 (2003) num 2, disponible en http://laisumedu.org/DESIN_Ibarra/salon/si2/td-02.pdf
- BOSCH, Joaquín y ESCOLAR, Ignacio. (2018). El Secuestro de la Justicia.

- Tercera Edición. Roca Editorial de Libros. Barcelona.
- CAJA DE SEGURO SOCIAL. (2019). Lista de Empleadores Morosos, disponible en <http://www.css.gob.pa/EmpleadoresMorososjunio2018.pdf>
- CAPITAL FINANCIERO. (2018). Informalidad Laboral vuelve a despegar en Panamá. Disponible en <https://elcapitalfinanciero.com/informalidad-laboral-vuelve-a-despegar-en-panama/>
- CAPITAL FINANCIERO: (2018). Inversión extranjera Directa. Disponible en <https://elcapitalfinanciero.com/inversion-extranjera-directa-en-panama-crecio-21-4-en-2018/>
- CAPITAL FINANCIERO. (2017). Las tendencias del empleo en Panamá cambian, el desempleo se mantiene. Disponible en <https://elcapitalfinanciero.com/las-tendencias-de-empleo-en-panama-cambian-el-desempleo-se-mantiene--en-5-6/>
- CENSOS NACIONALES. (2010). XI de Población y VII de Vivienda. Diagnóstico de la Población Indígena de Panamá con base en los Censos de Población y Vivienda de 2010. Panamá.
- CEPAL. (2018). Datos del Observatorio de Género de CEPAL, caso Panamá, disponible en línea, en http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/perfilesNacionales.asp?idioma=e
- CEPAL (2016). La matriz de la desigualdad social en América Latina. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40668-la-matriz-la-desigualdad-social-america-latina>
- CEPAL. (2019). Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral Aprendizajes desde América Latina y el Caribe. Disponible en https://issuu.com/publicacionescepal/docs/s1900005_es
- CONSEJO DE LA CONCERTACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO. (2017). Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado, Panamá 2030. CCND.. Panamá.
- CRUZ ROJA. (2009). El Observatorio del Plan de Empleo de Cruz Roja para Colectivos Vulnerables. Empleo 2009. <https://www.cruzroja.es-estamosaqui-empleo-informe01>
- CUBADEBATE. (2018). Informe de Contraloría comentado por Cubadebate, del 4 de abril de 2017, disponible en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/04/04/revelan-en-panama-trabajo-infantil-en-menores-de-14-anos/#.Whlh0Ele4cB>
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2018). Panamá. Nodo de Transparencia, disponible en <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/transparencia/>
- DEL POPOL, Fabiana. (2017). Los Pueblos Indígenas de América (Abya Yala). CEPAL. Disponible en https://issuu.com/publicacionescepal/docs/s1600364_es
- ESTAS CONTRATADO.COM. (2018). Razones Para Contratar personas con discapacidad en Panamá. Disponible en <https://www.estascontratado.com/blog/discapacidad-y-trabajo-en-panama.aspx#ixzz4z644JaDI>
- FELGUEROSO, F. (2017). Los más vulnerables ante el empleo: cuántos y quiénes son. Población especialmente vulnerable en España. Madrid.
- FLORES, J. (2018). Mercado laboral sigue en deuda con personas con discapacidad. El Panamá América. Recuperado de <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/mercado-laboral-sigue-en-deuda-con-personas-con-discapacidad-1096049>
- FOCUS PANAMÁ. (2017). La Legislación Laboral. Disponible en <http://focuspublicationsint.com/focuspma/?p=426&lang=es>
- FUNDACION DEL TRABAJO. (2017). Negociación Colectiva en Panamá. Boletín electrónico No. 5. Disponible en <http://www.funtrab.org.pa/index.php?mod=article&id=337>
- FUNDACION DEL TRABAJO. (2016). Perspectiva Laboral Panamá 2016. Boletín Electrónico. Disponible en <http://www.funtrab.org.pa/index>

php?mod=article&id=409

GONZALEZ ENDERS, Ernesto. (2008). Informe Final de Gestión, en Revista Diálogos Utal No. 2. Disponible en <https://www.bing.com/search?q=gonzalez+enders+2008&qs=n&form=QBRE&sp=-1&pq=gonzalez+enders+2008&sc=0-20&sk=&cvid=F29A0BAFB2B94399B123AA70CE21E55D>

HUERTA OMAÑA, Alvaro Daniel. (2017). Oferta y Demanda de Trabajo en Panamá. Presentación PP. Universidad de Panamá

INCHAUSTE, Gabriela y CANCHO, César. (2010). Inclusión social en Panamá: La Población Indígena. Banco Interamericana de Desarrollo. USA.

INEC. (2019) Encuesta de Propósitos Múltiples. 2018, disponible en: https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=38&ID_PUBLICACION=818&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=5

INEC. (2019). Cuadro sobre seguridad social, año 2018. Contraloría General de la República. Disponible en https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=36&ID_PUBLICACION=780&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=5

INEC. (2017). Cifras Del Trabajo, Volúmen II. Contraloría General de la República. 2017. Panamá.

INEC.(2019). Encuesta de Mercado Laboral de marzo de 2019. Contraloría General de la República. Panamá

INEC. (2004). Definiciones y Explicaciones. Contraloría General de la República. Panamá.

INEC. (2018). Estadísticas del Trabajo. Volúmen 2. El Empleo en los Sectores Público y Privado. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Contraloría General de la República, disponible en: https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/subcategoria.aspx?ID_CATEGORIA=5&ID_SUBCATEGORIA=39&ID_IDIOMA=1

aspx?ID_CATEGORIA=5&ID_SUBCATEGORIA=39&ID_IDIOMA=1

INEC.(2018).Encuesta de Hogares. Estadísticas del Trabajo. Contraloría General de la República. Disponible en https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Subcategoria.aspx?ID_SUBCATEGORIA=38&ID_IDIOMA=1

INEC. (2016). Panamá En Cifras. Cifras Preliminares de Graduados en la República de Panamá, por Sexo según nivel de educación. Año académico 2015. Contraloría General de la República. Panamá

LASSO, M. (2019). OIT revela que Panamá es libre del trabajo infantil en los cañaverales. La Estrella de Panamá. Edición del 15 de marzo de 2019. Panamá.

LASSO, Mileika. (2017). En Panamá Operan Ya 135 Empresas Multinacionales. Diario La Estrella de Panamá. Edición del 25 de julio de 2017. Panamá.

LÓPEZ GUÍA, Angel. (2017). “El 63% de los estudiantes que se gradúan en universidades en Panamá es mujer”. Periódico La Prensa, 9 de marzo de 2017. Panamá

MANDULEY, Julio. (2018). Panamá: Estructura-Coyuntura Conflicto, Clases y Política. Centro de Estudios Estratégicos. Panamá.

MANPOWERGROUP PANAMÁ. (2019) Encuesta de Expectativas de Empleo Q3/2019. 2019. Panamá

MEF. (2018). Informe Nacional sobre Pobreza Multidimensional infantil. MEF. 2018. Panamá.

MEF. I-C-G. (2017). Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá 2017. Panamá.

MIDES. Informe “Juventud en Cifras” del PNUD y MIDES. 2016. Panamá.

MEF. (2010) Manual de Organización del Sector Público de la República de Panamá. 2010. Disponible en: <http://www.mef.gob.pa/es/servicios/Documents/MANUAL%20DE%20ORGANIZACION%20DEL%20>

SECTOR%20PUBLICO%20DE%20PANAMA%202009%20%20PUBL%20 JUNIO%202010%20SEG.pdf

MITRADEL (2019). Los NiNis en Panamá, Un aporte a la comprensión de la situación de las personas jóvenes que ni estudian ni trabajan. MITRADEL. Panamá.

MITRADEL. (2019). Inserción Laboral. Dirección de Empleo. Departamento de Estadística. Panamá.

MITRADEL. (2019). Buscadores de empleo e inserciones laborales de personas con discapacidad, registradas en la Dirección de Empleo: Ene-Dic 2019 (p). Departamento de Estadística. Disponible en: <https://www.mitradel.gob.pa/wp-content/uploads/2019/08/discapacidad.pdf>

MITRADEL. (2019). Estadísticas Laborales. Departamento de Estadísticas de la Dirección de Planificación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, disponible en <https://www.mitradel.gob.pa/>

MITRADEL. (2017). Informe Sobre Situación Del Empleo en Panamá. MITRADEL. 2017. Panamá.

NOTIACTUAL.COM. (2018). Comparativa de salarios mínimos de América Latina. Disponible en <http://www.notiactual.com/comparativas-salarios/>

OIT. (2018). Panorama Laboral 2018. América Latina y El Caribe. Oficina Internacional del Trabajo. 2018. Ginebra.

OIT. (2019) 1919-2019. Estudio de Métodos Mixtos sobre el Trabajo Infantil en la Caña de Azúcar en Panamá. Informe de Investigación. Primera Edición 2019. Panamá.

OIT. (2016). ¿Qué es el trabajo decente?, disponible en http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm

OIT. (2016). La Migración Laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la Región. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima.

OIT. (2018). Sector Informal y las formas atípicas de empleo. Disponible en http://www.ilo.org/actrav/areas/WCMS_DOC_ATR_ARE_INF_ES/lang--es/index.htm

OIT. (2012). Estudio General de 2012 sobre los convenios fundamentales. Oficina Internacional del trabajo. Ginebra.

OIT. (2003). Trabajo Decente, Concepto e Indicadores. Revista Internacional del Trabajo. Volumen 122; 2003, Num. 2, disponible en: <http://ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/ghai.pdf>

OIT. (2017). Declaración Tripartita sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social, aprobada en 1977 y enmendada en 2000 y en 2017. Ginebra

PINNOCK, Roberto. (2015). Falta Recursos Humano Cualificado: ¿Una idea relaista o ficción? La Estrella de Panamá del 26 de julio de 2015. Panamá.

PNUD. (2019). Obejtivos de Desarrollo Sostenible. Obtenido de ODS 8. Trabajo Decente y Crecimiento Económico: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>

PNUD. (2015). Informe Global sobre Desarrollo Humano. Nueva York. USA.

QUEVEDO, René. (2018). El Panamá América. Obtenido de <https://m.panamaamerica.com.pa/economia/demanda-de-empleos-en-panama-estara-enfocada-en-seis-sectores-segun-estudio-1136370>

SINDICATO DE INDUSTRIALES DE PANAMA (SIP).(2017). Datos de la Industria Nacional. Disponible en <http://www.industriales.org/economia>

SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS. (2017). Qué es la seguridad social? Disponible en <http://www.seguridadsocialparatodos.org/node/1>

SENADIS (2018). Estadísticas 2017. Recuperado de <http://www.senadis.gob.pa/documentos/estadisticas/Estadisticas-2017.pdf>

TODD D. Adrián. (2014). Panamá, Un paraíso para la tercera edad o no? Diario La Estrella de Panamá. 22 de junio de 2014. Panamá.

UNIVERSIA. (2017). Las 10 habilidades blandas más solicitadas en el mercado laboral. Disponible en <http://noticias.universia.com.ar/practicas-empleo/noticia/2016/09/13/1143528/10-habilidades-blandas-solicitadas-mercado-laboral.html>

Universidades.com.pa. (2017). Las 5 carreras mejor pagadas en Panamá. Disponible en <https://www.universidades.com.pa/blog/las-5-carreras-mejor-pagadas-de-panama>

US DEPARTMENT OF LABOR'S. (2018). 2018 List of goods produced by child labor or forced labor.USA.

 Albrook, Edificio 809, piso 3

 501-1090/1089/1028

 decanato.extension@udelas.ac.pa

 www.udelas.ac.pa

 @udelasextension

