



**UNIVERSIDAD ESPECIALIZADA DE LAS AMERICAS
(UDELAS)
Instituto de Estudios del Trabajo
(INETRA)**

Informe Sobre la Situación del Trabajo en Panamá.

Año 2017

Equipo de Investigación

Carlos Ayala Montero
Nicolasa Terreros Barrios
Deika Nieto

Colaboración especial

Markova Concepción
Augusto García
Olmedo Estrada

INDICE

INDICE DE CUADROS.....	5
ABREVIATURAS	6
PRESENTACION	8
RESUMEN	9
I. LA DEMANDA LABORAL	13
1.2. LA DEMANDA LABORAL.....	14
1.2. CONFORMACIÓN DE LAS EMPRESAS EN PANAMÁ	14
1.2.1. <i>Empresas Multinacionales</i>	15
1.2.2. <i>Empresas de Capital Nacional</i>	17
1.3. ACTIVIDAD ECONÓMICA.....	18
1.3.1. <i>Sector Primario</i>	18
1.3.2. <i>Sector Secundario</i>	19
1.3.3. <i>Sector Terciario</i>	20
1.4. CRECIMIENTO ECONÓMICO.....	21
1.5. LA DEMANDA DE EMPLEO Y SU PERSPECTIVA	22
1.5. INTERMEDIACIÓN EN LA COLOCACIÓN DE EMPLEOS	24
1.5.1. <i>Intermediación Estatal</i>	24
1.5.2. <i>Intermediación Privada</i>	26
2. EL EMPLEO	27
2.1. EMPLEO Y DESEMPLEO.....	27
2.3. EL EMPLEO INFORMAL.....	30
2.4. LOS SALARIOS	32
2.5. LA SEGURIDAD SOCIAL	37
III.EL TRABAJO DE GRUPOS VULNERABLES.....	43
3.1. MUJERES.....	43
3.2. MENORES DE EDAD	45
3.4. ADULTOS MAYORES	48
3.5. PERSONAS CON DISCAPACIDAD.....	50
3.6. TRABAJADORES DEL CAMPO	52
3.7. EXTRANJEROS O TRABAJADORES MIGRANTES.....	54
4. EL TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO.....	58
4.1. BREVES ANTECEDENTES.....	58
4.4. POLÍTICAS DE EMPLEO Y ESTABILIDAD LABORAL.....	62
4.5. CONDICIONES DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	65
4.6. ESTRUCTURA SALARIAL	66
4.7. DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS.....	67
4.8. LEGISLACIÓN LABORAL DEL SECTOR PÚBLICO PANAMEÑO	70
5. LA LEGISLACION LABORAL.....	72
5.1. LA TENDENCIA HISTÓRICA	72
5.2. LA LEGISLACIÓN RECIENTE	73
5.3. LEGISLACIÓN APROBADA Y AGENDA PÚBLICA	75

5.4. PROYECTOS DE LEY PENDIENTES DE DISCUSIÓN.....	76
CONCLUSIONES.....	79
BIBLIOGRAFIA	84

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1: DISTRIBUCION DE LAS EMPRESAS EN EL PAIS

Cuadro 2: EMPLEO SEGÚN TIPO DE ACTIVIDAD

Cuadro 3: PARTICIPACION EN EL PIB EN 2016

Cuadro 4: CRECIMIENTO ECONOMICO DE PANAMA (2014-2017)

Cuadro 5: CONCENTRACION DEL EMPLEO EN 2017

Cuadro 6: DESEMPLEO EN PANAMA (2012—2017)

Cuadro 7: DISTRIBUCION DEL EMPLEO INFORMAL

Cuadro 8: TRABAJADORES CON SALARIO MINIMO

Cuadro 9: CAJA DE SEGURO SOCIAL EN NUMEROS

Cuadro 10: DISTRIBUCION DE LOS NI-NIS POR PROVINCIA

Cuadro 11: PERMISOS DE TRABAJO EXPEDIDOS POR MITRADEL

Cuadro 12: CRECIMIENTO ECONOMICO Y DESEMPLEO (2013-2017)

Cuadro 13: DESEMPLEO SEGÚN GRUPOS HUMANOS

Cuadro 14: TRABAJO INFORMAL SEGÚN SEXO. 2017

Cuadro 15: PERIODICIDAD DE AJUSTES SALARIALES EN LAS EMPRESAS

Cuadro 16: EMPLEOS PEOR Y MEJOR REMUNERADOS

Cuadro 17: EDAD PROMEDIO SEGÚN OCUPACION (2009-2014)

Cuadro 18: AFILIACION SINDICAL EN EL AÑO 2016

Cuadro 19: COBERTURA DE LA NEGOCIACION COLECTIVA (2014-2017)

Cuadro 20: EVOLUCION DEL SALARIO MINIMO

Cuadro 21: SITUACION DE LAS MUJERES TRABAJADORAS

Cuadro 22: EL TRABAJO INFANTIL

Cuadro 23: SITUACION DE LOS JOVENES QUE TRABAJAN

Cuadro 24: CONTRATOS DE TRABAJO REGISTRADOS EN MITRADEL (2016-2017)

Cuadro 25: SITUACION LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Cuadro 26: SITUACION DE LOS TRABAJADORES DEL CAMPO

Cuadro 27: SITUACION LABORAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

ABREVIATURAS

AMPYME: Autoridad de la Pequeña Y Mediana Empresa

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CICIP: Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá

CONEP: Consejo Nacional de la Empresa Privada

CONATO: Consejo Nacional de trabajadores Organizados

CONUSI: Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente

CSS: Caja de Seguro Social

EMN: Empresas Multinacionales

FUNDETRAB: Fundación del Trabajo

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censo

INETRA: Instituto de Estudios del Trabajo

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

PIB: Producto Interno Bruto

PMD: Pobreza Multidimensional

PNDT: Plan Nacional de Trabajo Decente

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PYMES: Pequeñas Empresas Y Medianas Empresas

SENADIS: Secretaría Nacional de Discapacidad

UDELAS: Universidad Especializada de las Américas

PRESENTACION

El Instituto de Estudios del Trabajo (INETRA) de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), cumpliendo con la misión de este centro de estudios superiores, de facilitar el conocimiento para el desarrollo concreto de la sociedad panameña, ha elaborado en este su primer año de existencia, un Informe sobre la Situación del Trabajo en Panamá, que sirva de herramienta para todos los actores sociales del trabajo, en la ejecución de sus tareas para acercar el crecimiento económico con el desarrollo de nuestro país; para facilitar la información que permita coadyuvar a la equidad en la distribución de la riqueza, o al menos para iniciar un honroso descenso en los niveles de desigualdad de la distribución de la riqueza que nuestro país ha creado y que en la medición internacional nos coloca como cimeros en ese aspecto.

La idea es precisar, hasta donde la información disponible lo permita, los datos y la exposición de las realidades de nuestro mundo laboral, en aras de alcanzar algunos objetivos como país, dentro del cual destacamos en primer lugar, contribuir a enfrentar las desigualdades sociales y económicas y en esa línea, facilitar las posibilidades de monitoreo de cara a cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

De acuerdo al informe sobre la pobreza multidimensional en Panamá, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas, en julio de 2017, el 19.1% de la población vive en condiciones de pobreza multidimensional es decir con algún tipo de carencia en cuanto a salud, educación, trabajo, medio ambiente, nivel de vida, entre otros, lo que supone la necesidad de superar esas cifras para el año 2030, incluido como se ha explicado, el tema del acceso al trabajo decente. Este informe se entrega a la sociedad con el objetivo de detallar en el ámbito laboral, el camino que falta por recorrer para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En el primer informe voluntario acerca del cumplimiento de los ODS presentado por el gobierno nacional ante Naciones Unidas en julio de 2017, no se estableció en detalle los avances sobre el objetivo octavo que nos ocupa, por lo que consideramos pertinente el presente informe, esperando que el mismo pueda servir para los propósitos declarados.

Dr. Juan Bosco Bernal
Rector de UDELAS

RESUMEN

Panamá se comprometió ante la ONU y ante el mundo, a cumplir una agenda que nos haga llegar al año 2030 con una nueva cara como sociedad, después de no haber podido cumplir con la mayor parte de 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, en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenido (ODS).

El Octavo de esos objetivos consiste en promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos e implica en concreto en otras cosas, mantener es decir, 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.

El presente informe aspira a presentar a los interlocutores sociales del mundo del trabajo, los aspectos más relevantes de la situación laboral en nuestro país, no sólo porque tenemos un compromiso con el mundo acerca del cumplimiento de los ODS, agenda 2030, sino porque la mitad de los panameños son trabajadores y según todos los informes y análisis, requieren de ser atendidos en aras de alcanzar el objetivo del crecimiento económico y trabajo decente para todas y para todos.

Existen antecedentes encaminados a enfrentar la necesidad del trabajo decente como lo es el Plan Nacional de Trabajo Decente 2015-2019, que busca concretar avances en 4 ejes: cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo; creación de oportunidades de ingreso y empleo para hombres, mujeres y jóvenes; protección social eficaz para todos y fortalecer el tripartismo y el diálogo social. Así mismo,

Panamá ha adoptado algunos Convenios de OIT en los últimos años, destacando el No. 144 sobre consultas tripartitas y el No. 189 sobre derechos de los trabajadores domésticos. Además se han creado programas orientados a la promoción del empleo y se han dictado leyes en la dirección garantista de los derechos de los trabajadores sin embargo, son pocas las mediciones que existen respecto de los resultados de toda esta actividad y el uso de esas mediciones no es utilizado para retroalimentación de ninguno de los tres sectores del trabajo.

Estructuras nacionales e internacionales como la Fundación del Trabajo, la CEPAL y otros, han mostrado su interés por la elaboración y cumplimiento de una hoja de ruta en torno al cumplimiento de los ODS y en particular, del octavo objetivo. El gobierno nacional dictó el Decreto Ejecutivo 393 del 14 de septiembre de 2015, que adopta los Objetivos de Desarrollo Sostenible y establece como meta prioritaria el cumplimiento de acciones en materia de políticas públicas y programas que vayan dirigidos al cumplimiento progresivo de los ODS.

En concreto, 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.

En primer lugar, se revisa la demanda laboral es decir, la convocatoria al empleo por parte de las empresas, definiendo sus detalles. En este sentido, la convocatoria al empleo, vinculada al tamaño de las empresas y su inversión de capital, al uso de las tecnología y en atención a la estructura económica nacional, en donde se priorizan los servicios por encima del agro y de la industria, se ve afectada también por la apertura cuasi absoluta de los mercados nacionales a la inversión extranjera, y por el prurito de eludir las regulaciones del trabajo en beneficio de la ganancia. Ello, sumado a la terminación o paralización de megaproyectos estatales, concluye en la reducción paulatina de la demanda de trabajo, también matizada según el sector empleador, por la falta de trabajadores especializados y que cumplan los requerimientos de los nuevos empleos.

El segundo tema que se aborda es el empleo, destacando que si bien el mismo ha descendido levemente (aunque se estancó en 2016-2017), hay una tendencia a la baja desde hace al menos 5 años, debido a la desaceleración del crecimiento económico es decir, de la inversión. Paradójicamente, la inversión extranjera directa ha aumentado. El crecimiento económico que en la década pasada fue en promedio de 8%, ha caído al 5.4% pero se intenta prever el rumbo de la inversión y el empleo, al identificar el comercio, la logística, la construcción, el turismo, la industria y la agricultura, como los sectores que proyectan crecer más en los próximos años.

Los contenidos del empleo destacan que el salario mínimo es devengado por el 50% de la población trabajadora y que el mismo no alcanza para satisfacer las necesidades básicas de la familia; que en una sociedad altamente consumista, la relación salario-costo de la canasta básica, existe una depreciación o pérdida del poder adquisitivo del orden del 5%.

Sobre la seguridad social, si bien cubre a más del 70% de la población total del país, al parecer no posee suficientes ingresos para cubrir las demandas de los asegurados, debido al aumento de las expectativas de vida de los panameños y a la escasez de recursos que se agudiza con una alta morosidad de parte de los patronos.

El mayor reto del empleo es la informalidad, situación a la que están sometidos más del 39% de los nuevos empleos y que produce más pobreza y exclusión que equidad y oportunidades pues en vez de disminuir, se ha extendido a las empresas formales.

Las relaciones colectivas de trabajo avanzan a la baja o se estancan según los datos estadísticos de la afiliación sindical y la cobertura de los convenios colectivos que en los últimos años promedia 77 por año, y que cubre aproximadamente al 10% de los trabajadores del sector privado de la economía.

El tercer tema que se aborda es la situación de los grupos de trabajadores más vulnerables, concluyendo que las mujeres son afectadas de múltiples formas en el mundo del trabajo por su condición de género: teniendo más escolaridad que los hombres, reciben 11% menos salario y aunque en el sector público son mayoría, los puestos gerenciales los ocupan los hombres por amplio margen sobre las mujeres; que representan el 7% del total de los desocupados y el 80% de los ni-nis y que las mujeres jóvenes están desempleadas en un 38%;

Sobre los niños, se registra un descenso en el año 2016 en la cantidad absoluta de trabajadores pero su principal actividad es el trabajo en el campo, con todas las rigurosidades y limitaciones que ello implica; que aún existe un porcentaje importante de ellos que no van a la escuela y que los salarios que se les paga están por debajo del mínimo legal. El gobierno ha impulsado normas y programas para reducirlo y eliminar las peores formas de trabajo infantil y parece lograr avances en ese sentido.

Los jóvenes, que representan una cuarta parte de la población, sufren un desempleo del 15% y sólo el 61% de los que trabajan cotizan a la Caja de Seguro Social. Si a esto se le suma la deserción escolar y la cantidad de ni-nis que va en aumento, se dibuja un escenario difícil para los jóvenes que además, debido a la falta de preparación técnica pertinente y la escasez de la demanda de empleos, se encuentran en un alto nivel de incertidumbre en cuanto a su futuro laboral.

Los adultos mayores es otro grupo analizado y se encontró que el 3.4 % de ellos está desocupado; que no logran fácilmente reinsertarse en el mundo del trabajo una vez que salen de sus empleos; que el gobierno promueve por diversas vías, su retiro de la actividad laboral sin embargo, las pensiones de retiro resultan ser más un problema que un estímulo para dejar de laborar. Con el aumento de las expectativas de vida y una mejor calidad de vida, surgen las contradicciones entre los viejos esquemas de la capacidad productiva y las nuevas realidades en el mundo del trabajo de los llamados adultos mayores.

Las personas con discapacidad es otro grupo analizado y allí se describe que siendo el 11% de la población afectada por algún tipo de discapacidad, al parecer no se

cumple con las normas que exigen igualdad de trato, y contratación de al menos el 2% de personas con discapacidad en la planilla de todas las empresas con 50 o más trabajadores, en el sector privado y en la administración pública. Sólo el 1% de los contratos registrados en MITRADEL entre 2016 y 2017, fueron para personas con discapacidad, a pesar de los esfuerzos del gobierno nacional y de ONGS para concientizar acerca del tratamiento laboral de estas personas. Sólo el 6% de ellos laboran en actividades gerenciales en el sector público o privado.

Los trabajadores del campo, analizados en el informe, reflejan el abandono de la economía nacional al agro pues es allí donde existe mayor informalidad en el trabajo; la menor tasa de cotización a la Caja de Seguro Social; la segregación de la mujer a las actividades del hogar, salvo las comarcas indígenas; la gran mayoría (74%) devenga solamente salario mínimo y el 20% son analfabetas.

Por último, los trabajadores migrantes, que para 2015 eran 206,000 no tienen en su mayoría permisos de trabajo, lo que los convierte en víctimas del trabajo informal, de la trata de personas y de la esclavitud sexual en ocasiones. Según los datos de MITRADEL, sólo un promedio de 23,000 permisos de trabajo se otorgan anualmente y esto incluye a los trabajadores ejecutivos de empresas multinacionales o sea, la cantidad de trabajadores migrantes legales es muy escasa. Tampoco poseen derecho a la seguridad social puesto que Panamá no ha ratificado ningún convenio internacional que garantice su seguridad social de manera obligatoria.

El cuarto capítulo de este informe se refiere a la situación laboral de los servidores públicos, destacando que representan el 12% del total de los trabajadores del país y que la mayoría labora en puestos permanentes de la estructura de cargos pero sólo el 68% posee estabilidad en el empleo por estar integrado a una ley especial, escalafón o carrera pública. En cifras absolutas, se trata de 73,600 servidores públicos que no poseen estabildades decir, pueden ser destituidos por decisión unilateral del jefe o jefa de la Institución. Que el 56% posee salarios por debajo del promedio mensual en el sector y que no existen organizaciones sindicales por haber sido prohibidas de hecho, aunque la Constitución de la República no exprese esa prohibición.

Decidimos incluir un capítulo sobre la legislación laboral para expresar hasta donde el Estado panameño mantiene o no políticas públicas coherentes acerca de la hoja de ruta en materia legislativa laboral, orientada hacia el octavo OSD, concluyendo que hay una dualidad en ese sentido pues se expiden normas para atraer la inversión extranjera limitando en alguna manera derechos laborales, a la vez que se promueven leyes proteccionistas y algunas, inocuas.

Dejamos a disposición del lector, el uso que a la presente herramienta le pueda dar, esperando que en efecto sea un aporte en el camino del crecimiento económico con trabajo decente en nuestro país.

Dr. Carlos Ayala Montero,
Director de INETRA

I. LA DEMANDA LABORAL

La medición acerca de la pobreza multidimensional considera integralmente las privaciones y carencias que viven simultáneamente las personas y los hogares en dimensiones combinadas acerca del bienestar diferente al ingreso, tales como salud, educación, trabajo, medio ambiente, nivel de vida, entre otros. El IDM expresa la medición de estas carencias y privaciones. El Informe acerca del IDM elaborado por el MEF para 2017, incluye entre otras, la medición sobre el empleo, en los siguientes términos:

- *“Desocupado y trabajador familiar sin pago: al menos una persona de 18 años o más de edad que está desocupada, o está ocupada como trabajador familiar sin pago, o es potencialmente activa, entendiéndose que es parte de la población no económicamente activa, pero está disponible para trabajar.*
- *Precariedad del empleo: si al menos un miembro de 18 años o más de edad está ocupado como empleado y no tiene un contrato escrito o no paga seguro social, o como empleada doméstica sin seguro social*
- *Trabajador por cuenta propia sin seguro social a excepción de agricultores, gerentes, administradores y profesionales*
- *Trabajador por cuenta propia en la agricultura que no tiene ingreso independiente y lo que produce es para autoconsumo.*
- *Empleados con remuneraciones inadecuadas: al menos una persona empleada con contrato de trabajo escrito y seguro social, de 18 o más años de edad, trabaja 40 o más horas y percibe ingresos inferiores al salario mínimo (excluyendo los empleados públicos).”*

Al analizar estas variables, el resultado según el MEF es que en Panamá, el 14.9% de la población que vive en hogares multidimensionalmente pobres, se considera privado por precariedad del empleo, expresando que además, el desempleo es un problema netamente urbano, ya que en las áreas rurales casi toda la población económicamente activa se dedica a actividades como la agricultura o la pesca, mientras que los trabajadores familiares sin pago se encuentran mayormente en las áreas rurales.

Según el informe comentado, el 9.7% de las personas que viven en hogares multidimensionalmente pobres, se considera privado en el indicador desocupado y trabajador familiar sin pago, ya sea porque un miembro de 18 años o más de edad está desocupado, o es ocupado como trabajador familiar sin pago, o es potencialmente activo, entendiéndose que es parte de la población no económicamente activa, pero está disponible para trabajar.

Para el renglón empleados con remuneraciones inadecuadas, el informe del MEF indica que al medir en cuantos hogares de pobreza multidimensional al menos una persona es empleada con contrato de trabajo escrito y seguro social, que tenga 18 o más años de edad trabaja 40 o más horas y percibe ingresos inferiores al salario mínimo (excluyendo los empleados gubernamentales), resulta que el 1.6% de las

personas residentes en hogares pobres multidimensionales, son afectados en este indicador.

El presente informe detalla algunos otros aspectos del trabajo con el objeto que podamos conocer hasta donde es posible o no mejorar las situaciones laborales que todas las mediciones registradas nos muestran, no sólo para cumplir con los objetivos de desarrollo sostenibles, sino para superarnos como nación, ampliando la inclusión y la equidad en el trabajo.

1.2. La Demanda Laboral

La demanda laborales 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 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 trasnacionales 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.¹

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

¹ La última expresión de las megafusiones de empresas multinacionales, son las cadenas mundiales de suministro, que realizan el proceso productivo que va desde la obtención de la materia prima, hasta la entrega al consumidor final de los bienes y servicios, en el mercado global.

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 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 goza 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 que actualmente existen un total de 19 Zonas Francas registradas, de las cuales 11 están activas. Dentro de ellas existen 106 empresas, principalmente operando en Zona Franca Corozal - Marpesca, S.A. (29), Panexport (21) y la Zona Franca de Albrook (22). 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.

La inversión extranjera directa de las EMN representaron para inicios del año 2017, mil 315.4 millones de balboas, lo que significó un aumento del 25% con respecto al año anterior según la Contraloría General de la República. 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.²

1.2.2. Empresas de Capital Nacional

De acuerdo a los datos del MICI y de la Contraloría General de la República, 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.³

La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa ANPYME, 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 plaza.⁴

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

² Según el Departamento de Estadísticas de MITRADEL, de enero a octubre de 2017, se realizaron 498 mediaciones colectivas y 2,220 demandas individuales presentadas ante las Juntas de Conciliación y Decisión, de un universo de trabajadores de aproximadamente 850.000 trabajadores, lo que representa en promedio, un 0.27% de conflictividad laboral. En 2017 se acordaron además, 79 convenios colectivos de trabajo.

³ Cifras estimadas para el año 2017 en base a datos de la Contraloría General para el año 2009.

⁴ Ver portal de AMPYME, disponible en <https://ampyme.gob.pa/quienes-somos/clasificacion-de-las-empresas/>

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 julio de 2017, se presentó el informe “Evolución, situación y perspectivas del empleo en Panamá”, del consultor René Quevedo, por parte del Ministerio de Trabajo, que 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.⁵ 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, ni en el año 2017 ni en los años anteriores, se ha realizado una inversión significativa de 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 en el sector primario solamente cerca del 9% del suelo está cultivado. La producción agrícola se concreta principalmente en explotaciones comerciales, destinadas a la exportación. Para 2017, 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.

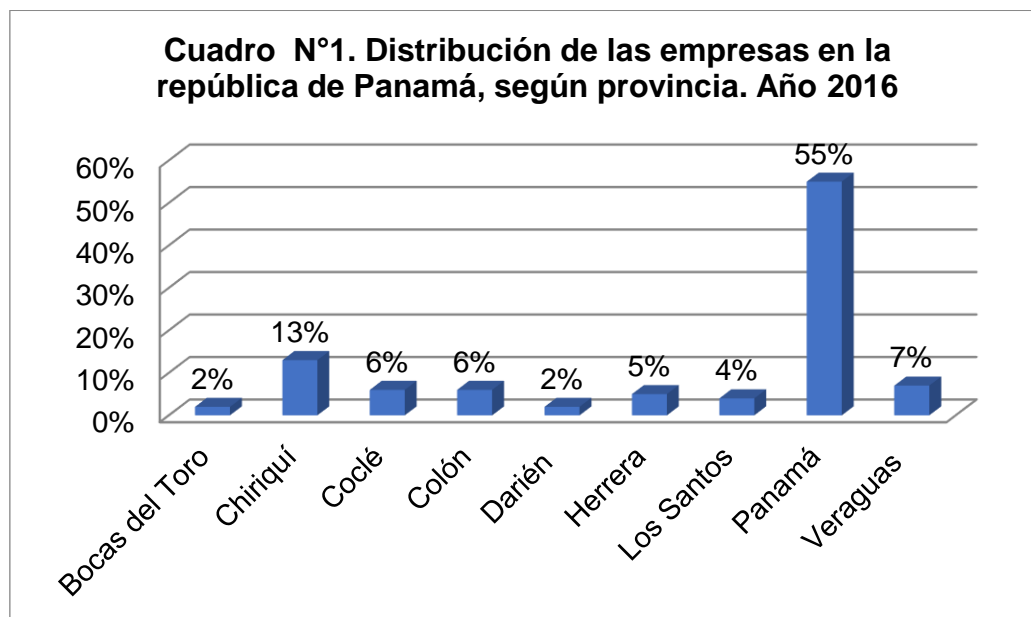
⁵ Mirta Rodríguez. *Economía Panameña demanda más personal especializado*. Periódico La Prensa. 13 de julio de 2017. p11-A.

1.3.3. Sector Terciario

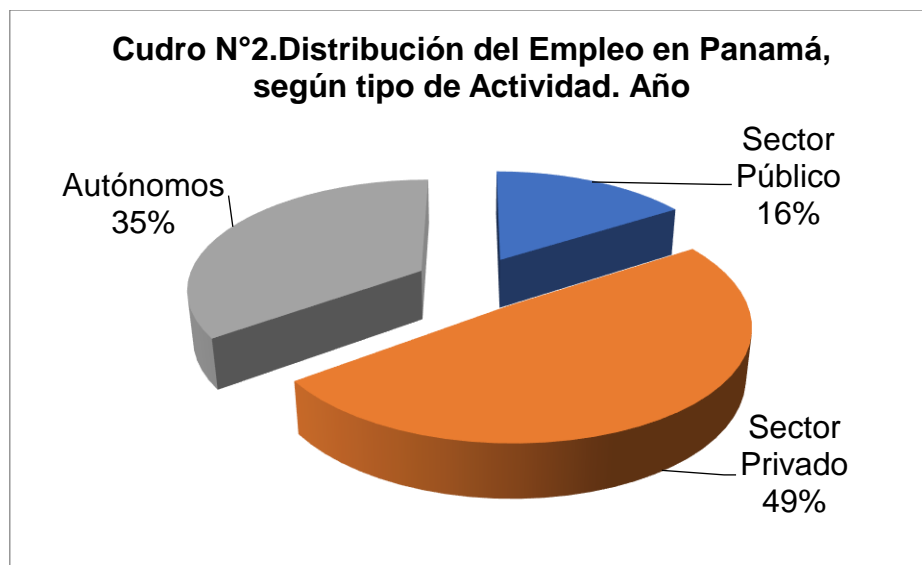
Panamá en el sector terciario permite intercambio de productos, su distribución a nivel nacional e internacional y abarca todos los servicios que se brindan a la población para satisfacer sus necesidades, principalmente desde el sector privado de la economía. Entre ellos tenemos el comercio; el turismo; 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% para enero del año 2017. Al hablar del porcentaje del empleo que ocupa, nos referimos a que para el año 2017, la demanda de mano de obra en este sector fue de una cifra absoluta aproximada de algo más de 540,000 personas.

La economía panameña se encuentra entre una de las más sólidas de América Latina y 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.



Fuente: Cuadro elaborado por INETRA a partir de datos de la Contraloría General y del Ministerio de Comercio e Industrias



Fuente: Contraloría General de la República.

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.⁹

⁹ 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 ManpowerGroup, para el último trimestre de 2017, expresada en una encuesta a 621 empresas en todo el país, arrojan las siguientes particularidades:

El 12% prevé aumentar su planilla y el 6% prevé una disminución, de donde se desprende que se espera un aumento real del 6% en la demanda laboral para el cuarto trimestre de 2017¹⁰.

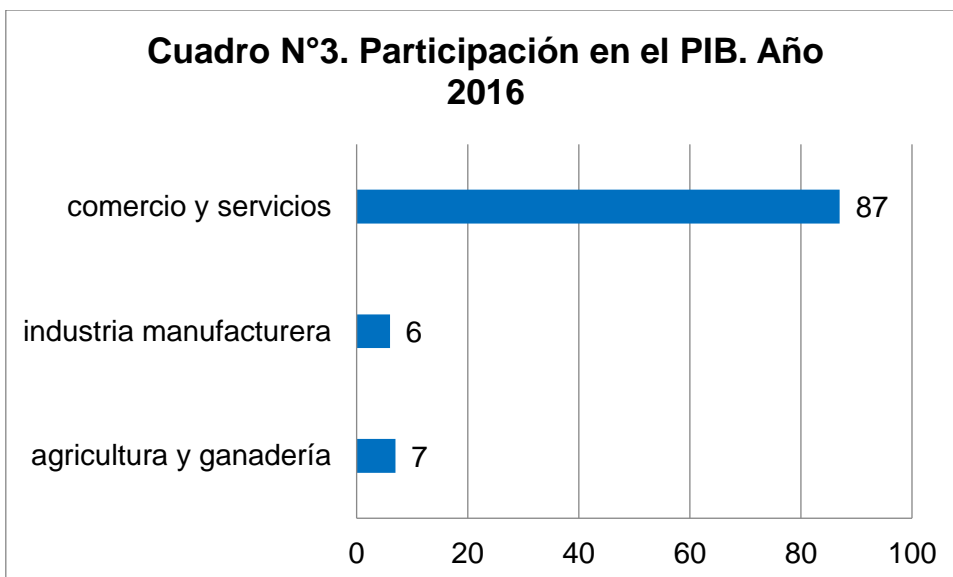
De acuerdo a la encuesta citada, el sector servicios tiende a crecer en un 18% en el último cuatrimestre de 2017, seguido de la construcción con un 6%; comunicaciones y transportes con 4% y el sector comercio con un 3%. La gran empresa declara tener una expectativa de crecimiento del 12%; la mediana empresa de 9% y la pequeña empresa de 2%.

Según los datos de ManpowerGroup Panamá, el empleo se elevó levemente en el año 2017 a 1.92%, mientras que en 2016 fue de 3.42% lo que significa una disminución en la demanda de empleo en el último año, en comparación con el año 2016.

Durante 2017, la región occidental del país aumentó su demanda de empleo en un 6%, mientras en la ciudad de Panamá, disminuyó en un 7%. En Colón hubo un crecimiento en la demanda de 9% y en las provincias centrales, el aumento en la demanda de empleo reflejó cifras negativas del 10%.

Con estos datos, Panamá se ubica en el sexto lugar del crecimiento del empleo en América Latina, por debajo de Costa Rica; Guatemala; Argentina, México y Colombia y en el puesto No. 29 de los 43 países que crecerán en 2017 en la demanda de empleos.

¹⁰ Ver ManpowerGroup Panamá. Encuesta Expectativas de Empleo Q4/2017.



Fuente: Cuadro elaborado por INETRA con datos del Sindicato de Industriales de Panamá y de la Contraloría General.

1.5. Intermediación en la Colocación de Empleos

1.5.1. Intermediación Estatal

En Panamá existen Instituciones y programas de capacitación para el trabajo, que podríamos describir como promotores indirectos del empleo, entre los que destacan el Instituto Nacional de Formación Profesional y de Desarrollo Humano (INADEH); el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) y la Autoridad de la Pequeña, Micro y Mediana Empresa (AMPYME), además de proyectos como la educación dual, Mi Primer Empleo y otros.

INADEH tiene como objetivo formar a los trabajadores en oficios y especialidades, certificándolos para el trabajo. Con 22 centros de capacitación en total, presente en todas las provincias menos en Darién, su accionar se ha ido ubicando en la formación profesional en función de la demanda de las empresas. Durante el año 2017 se dieron más de 1,000 cursos en los que participaron aproximadamente 9 mil quinientas personas, principalmente en cursos de mecánica automotriz, soldadura, equipo pesado, gastronomía, inglés y albañilería pero según información de la misma Institución, publicada en junio de 2017, sólo el 60% de los participantes logra terminar los cursos y de ellos, el 20% logra colocarse en un puesto de trabajo vinculado a su especialidad. De esta forma, resulta que el esfuerzo realizado por INADEH no está siendo aprovechado por la empresa privada, o los cursos que ofrece la Institución, no van acorde con la demanda de las especialidades que la empresa privada requiere para emplear trabajadores.

El IFARHU facilita becas y préstamos para preparar a las personas en el ámbito escolar y profesional pero sin conexiones ni planificaciones con la demanda real de

empleos. En ese sentido, se ofrecen préstamos para Técnicos, Licenciaturas, Postgrados, Maestría y Doctorados. También para realizar carreras cortas como: Cursos, Diplomados, Seminarios, Congresos y Pasantías en el Exterior.

Los requisitos para acceder a los créditos para estudiar, no incluyen ningún tipo de vinculación con las demandas de empleo sino más bien están dirigidos a asegurar la matrícula y realización efectiva de los estudios en los centros escolares correspondientes. En 2016, más de 2000 personas fueron becadas u obtuvieron préstamos para estudiar carreras vinculadas con el sector turismo, logística e ingeniería sin embargo, el sector hotelero viene denunciado una caída en su gestión, durante los años 2016 y 2017 que conlleva, como es lógico suponer, no sólo a la disminución de la planilla, sino el estancamiento de la demanda de empleo en el sector.

La AMPYME tiene como su principal objetivo *“promover la creación de micro, pequeñas y medianas empresas, así como consolidar las existentes, a fin de contribuir al incremento de su capacidad generadora de empleos y de valor agregado a la producción”*. Su gestión se concreta en incentivar el emprendedurismo, asesorar la creación de empresas y su desarrollo, así como facilitarles financiamiento para su gestión sostenible. Durante el periodo 2015-2016, impulsó la creación de 1,235 nuevos empresarios; asesoró a 9,807 emprendedores; otorgó un millón 535,020.50 balboas en concepto de financiamiento a 1,797 pequeños empresarios.¹¹

No existen datos acerca de cuantos empleos demandaron durante este periodo, estos nuevos pequeños negocios, aunque en general, la demanda de nuevos empleos se produce mayoritariamente en las PYMES, debido que representan el mayor volumen de las empresas del país¹²

Las Ferias de Empleos que viene organizando MITRADEL desde hace varios años, en las cuales esta Institución sirve de intermediario directo entre los empleadores (buscadores de empleo) y los trabajadores (ofertores de empleo), han logrado colocar a 35,000 trabajadores durante el año 2017 según anuncia en su página web el MITRADEL. De igual forma, se indica que entre 2014 y 2017, se han colocado más de 136,000 personas a través de estas ferias pero no hay registros acerca de cuántas de ellas se mantienen en los cargos, de manera permanente.

Durante el año 2017, el MITRADEL registró sin embargo, un incremento de solamente 2,752 nuevos contratos con respecto al año 2016.¹³ Esto parece indicar que los nuevos contratos o no se registran, o se otorgan por menos de tres meses, habida cuenta que el Código de Trabajo obliga a que los contratos sean otorgados por escrito y en consecuencia registrados en MITRADEL, con la excepción de las

¹¹ Ver memoria de AMPYME 2016, disponible en <https://ampyme.gob.pa/wp-content/uploads/2017/01/MEMORIA-2016-a-ilovepdf-compressed2.pdf>

¹² Más del 80% del total de las empresas activas son PYMES, según datos de la Contraloría General de la República y la AMPYME.

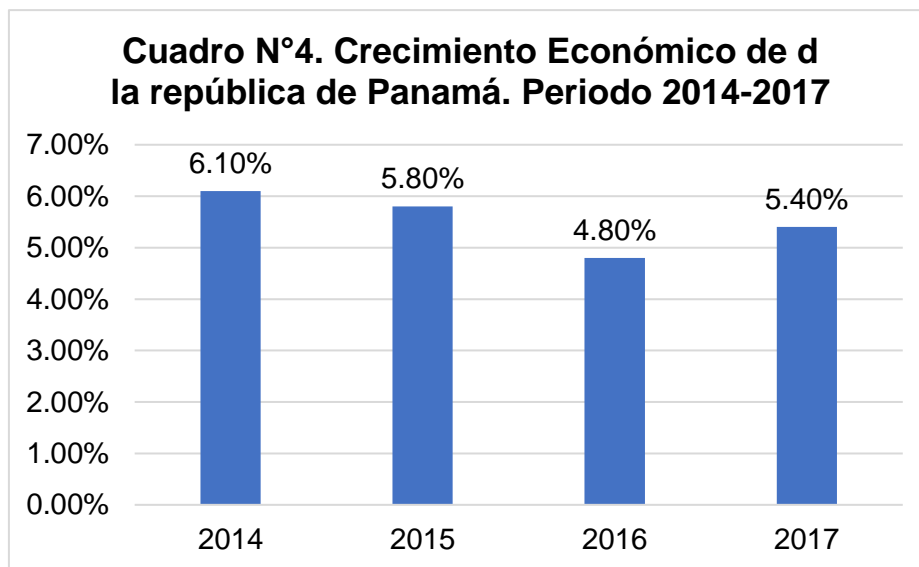
¹³ Según INEC, Contraloría General, Indicadores mensuales del trabajo. 2017.

relaciones de trabajo que se contraten por menos de tres meses; labores agrícolas o ganaderas; el servicio doméstico; obras determinadas con costo inferior a doscientos balboas y obras en lugares con una población inferior a mil quinientas personas.

1.5.2. Intermediación Privada

Unas 75 agencias privadas de colocación de empleo, son responsables de una creciente demanda laboral para las empresas multinacionales y nacionales, sobre todo, bajo el esquema de tercerización de las actividades que desarrollan las diferentes empresas establecidas en el país.

La cifra total de trabajadores colocados a través de estas agencias privadas de colocación de empleo, es de aproximadamente 6,000 personas para laborar en diversas empresas. Al menos un 40% de esa cifra, han obtenido empleo bajo el concepto de tercerización de la administración de los recursos humanos de sus clientes. Una buena parte de esos empleos no gozan de estabilidad por cuanto se trata de contratos de trabajo por tiempo definido, figura principalmente utilizada, junto con el contrato de trabajo por obra determinada, por todas las agencias privadas de colocación de empleos.



Fuente: Cámara de Comercio Industrias y Agricultura. Año 2017

2. 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 precarizándose¹⁴, 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)¹⁵.

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.

2.1. Empleo y Desempleo

Hasta el mes de marzo del año 2017, el total de los ocupados mayores de 15 años en el país, fue de 1,799,517 lo que significó un incremento de 2.17% respecto del mes de marzo de 2016. En el sector primario de la economía estaban ocupadas para esta fecha 254,390 personas; en el sector industrial o secundario, 342,601 personas y en el sector terciario laboraban 1,202,526 personas.¹⁶

De la cifra antes descrita, indica el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Contraloría General de la República que estaban empleados es decir trabajando,¹⁷ un total de 1,161,493 personas; 281,811 se ocupaban en el sector público y 879,682 en el sector privado, datos que no se compadecen con los que brinda la Dirección

¹⁴ OIT. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias 2016*. OIT. Ginebra, según el cual 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.

¹⁵ OIT. *¿Qué es el trabajo decente?*, disponible en http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm

¹⁶ Ver Encuesta de Mercado Laboral de marzo de 2017. INEC. Contraloría General de la República.

¹⁷ Los datos estadísticos de INEC consideran como ocupados a los desempleados que han buscado trabajo durante la semana anterior a la encuesta.

General de Carrera Administrativa (DIGECA), que indica que los servidores públicos en planilla suman 219,646 personas.

Conforme a los datos de la Contraloría General de la República, en marzo 2017 el desempleo representaba 5.6% de los panameños, igual al que se dio el año anterior.

El desempleo de 5.6% representa a 102 mil 944 personas desocupadas, que en cifras absolutas significa un aumento de 10 mil 684 personas desocupadas más que el año anterior y que implica que se perdieron 31 mil 475 empleos entre 2016 y 2017.

Las cifras del desempleo demuestran que existen más mujeres desempleadas que hombres pues existen 54,079 mujeres desempleadas y 51,736 hombres. La tasa de desempleo afecta al 6.9% de las mujeres y al 4.6% de los hombres.

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 y 2017.

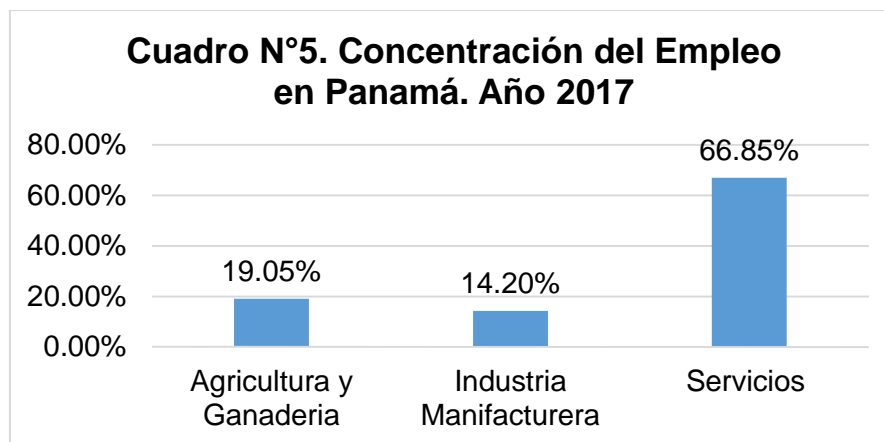
Llama la atención la relación entre estas cifras del desempleo en Panamá con el crecimiento económico del PIB, que para el primer trimestre de 2017 fue de 6.2%.

Los datos oficiales señalan que el comercio, transporte, almacenamiento y comunicaciones y la enseñanza privada, son los que aportan en mayor medida al PIB de Panamá. 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.

Un dato curioso es que las estadísticas de la Contraloría General de la República son distintas a las presentadas por el Departamento de Estadísticas de MITRADEL pues este último indica que los contratos aumentaron en 2.9% durante el mes de marzo de 2017.

El Informe de la Situación del Empleo en Panamá de 2017, indica que la cantidad de contrataciones fue mayor que el año 2016. Se indica que se registraron 23,293 contratos de trabajo hasta junio de 2016 mientras que en igual periodo de 2017 los contratos sumaron 28,355. Estas cifras indican que el nivel de empleo está aumentando no sólo en la ciudad capital, sino también en el interior del país plasmando el incremento en las provincias de Veraguas (67.8%), en Coclé (46.1%), Bocas del Toro (33.2%) y en el distrito de San Miguelito (34.8%).

Tampoco concuerda esta información con la aportada por la CICIP, que indica que la diferencia en la cantidad de contratos entre 2016 y 2017, registrados en MITRADEL es sólo de 2,752 nuevos contratos.



Fuente: Contraloría General de la República. Año 2017

2.2. Políticas Públicas de Empleo

El encargado de desarrollar las principales políticas públicas gubernamentales de fomento al empleo es el MITRADEL. Para el año 2016, considerando que el 53% de los empleos se producen en el sector comercio y artesanal¹⁸ 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 y 2017.

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.

¹⁸ Capital Financiero. *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/>

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 2014, 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, el cual indica 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.

Aún está pendiente hacer el balance acerca de hasta dónde se han recogido en los planes y programas de gobierno, estas recomendaciones y cuáles han sido sus resultados.

2.3. El Empleo Informal

Entendemos como empleo informal aquel que se desarrolla al margen de las protecciones legales vigentes, incluida 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”, el cual 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.”¹⁹

La Conferencia anual de OIT de 2015 aprobó la recomendación número 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, en la que se indica que el sector informal comprende a los trabajadores por cuenta propia; empleadores que ocupan familiares no remunerados; cooperativas y unidades de la economía social y solidaria; trabajadores asalariados con empleos informales que trabajan en empresas formales o en unidades económicas de la economía informal, o bien para ellas, incluyendo entre otros, a los que están en situación de subcontratación o que trabajan en cadenas de suministro, o en hogares como trabajadores domésticos remunerados, y trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas.

Existen en consecuencia, trabajadores informales en el sector formal de la economía y en el sector público y privado.

La Recomendación 204 contiene principios rectores para la conversión de la economía informal a economía formal; marcos jurídicos y de políticas; políticas de empleo; derechos y protección social de los trabajadores informales; incentivos, cumplimiento de las normas y control de su aplicación; reglas sobre libertad de asociación y libertad sindical, diálogo social y papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores además de reglas sobre recopilación de datos y seguimiento.

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. Según el Centro Nacional de Competitividad, en Panamá el 39.9% de la población ocupada se encuentra en la informalidad, de los cuales el 57.5% son hombres y el 42.5% son mujeres.²⁰

El grueso de los empleados informales se encuentran en el sector terciario, con el 70.8% y el 29.2% en la industria.

Los trabajadores informales en empresas del sector informal representan el 73.6%, es decir empleados en empresas informales y trabajadores independientes informales como buhoneros, vendedores ambulantes, chicheros, reparaciones electrónicas y mecánicas, constructores, entre otros. Un 26.4% de los trabajadores informales laboran en empresas formales y entre los trabajadores domésticos, más del 70% están en la informalidad.

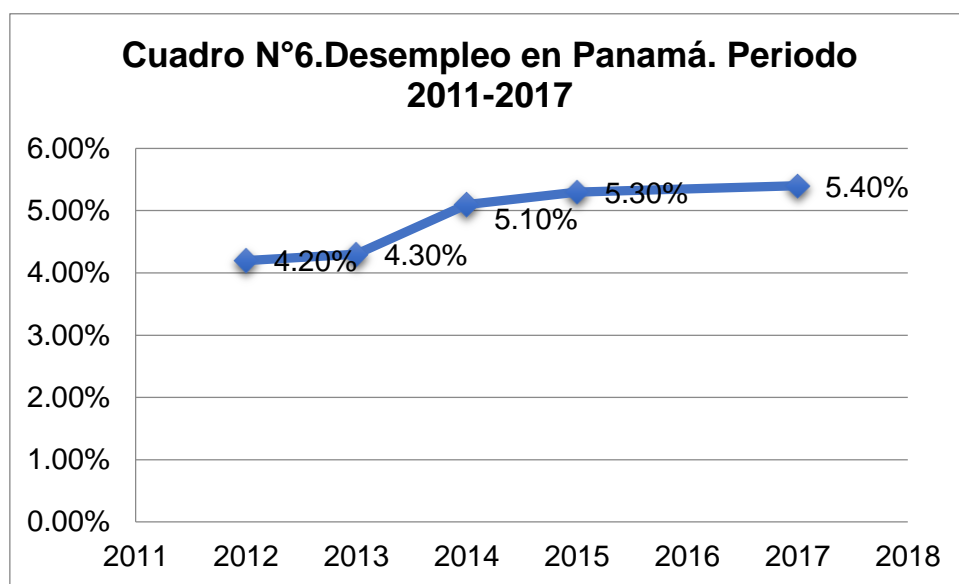
El Centro Nacional de Competitividad realizó una encuesta a las pequeñas y microempresas en 2016, cuyos resultados explican, según ellos, que la informalidad se

¹⁹ OIT. *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

²⁰ El Capital Financiero. *Informalidad Laboral vuelve a despegar en Panamá*. disponible en <https://elcapitalfinanciero.com/informalidad-laboral-vuelve-a-despegar-en-panama/>

debe al costo de impuestos; elevados costos de la seguridad social; demasiados trámites y procesos gubernamentales y fiscales; costos y registros contables; pagos y permisos municipales; ausencia de financiamiento y excesivos trámites para iniciar negocios.²¹

Para el año 2017, los empleos informales representaron el 40% del total de los nuevos empleos, esto quiere decir que 4 de cada 10 personas ocupadas no agrícolas se encuentran en dicha condición; y a su vez, dentro del sector formal de empresas el 15.0% de sus trabajadores son asalariados informales porque están excluidos de las normas legales correspondientes.



Fuente: Contraloría General de la República. Año 2017

2.4. Los Salarios

Existen definiciones jurídicas un tanto contradictorias 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

²¹ *Ibíd.*

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.

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,²² 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.²³

²² Ver UNIVERSIA. *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>

²³ Universidades.com.pa. *Las 5 carreras mejor pagadas en Panamá*. Disponible en <https://www.universidades.com.pa/blog/las-5-carreras-mejor-pagadas-de-panama>

Según estudios de la empresa KPMG, las actividades con peores salarios, son hoteles y restaurantes, agricultura y actividades del hogar.²⁴

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.

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.

La Comisión Nacional de Salario Mínimo logró ponerse de acuerdo en 2015 sobre los nuevos montos del salario mínimo legal por lo que el Órgano Ejecutivo, en cumplimiento del procedimiento descrito en las normas vigentes, dictó el Decreto Ejecutivo No. 293 del 22 de diciembre de 2015, que fija las nuevas tasas de salario mínimo en todo el territorio nacional y contiene dicho acuerdo.

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 293 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; pesca; actividades agrícolas, de agricultura, y ganadería; explotación de canteras; 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; transporte portuario; aeropuertos internacionales; conductores de buses; tripulantes de cabina en vuelos internacionales; telecomunicaciones; difusión de radio y televisión;

²⁴ Ver Diario La Prensa. *Salario Promedio es de B/541.5*, del 26 de julio de 2013. Disponible en https://impresa.prensa.com/economia/Salario-promedio_0_3715878716.html

camarógrafos; actividades financieras y de seguros; casas de empeño; actividades inmobiliarias; centros comerciales con más de 50 locales; actividad de alquiler y arrendamientos; renta y alquiler de vehículos; agencias de empleo; servicios a edificios y paisajes; actividad de oficinas administrativas. Soporte de negocios; seguridad privada; firmas de abogados con 15 o más empleados; firmas de contadores y/o auditores con 14 o más empleados; periodistas; mecánicos de transporte aéreo, marítimo o terrestre; técnicos de salud; gimnasios; reparación y mantenimiento de computadoras y servicios de PH a edificios residenciales con más de 10 unidades.

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/1.46 por hora (que si se pagase a razón de 48 horas semanales sería de B/296.38 al mes, menos deducciones legales) y el más alto corresponde a los mecánicos de aviación y los tripulantes de cabina en viajes internacionales, que según el Decreto 293 es de B/4.18 por hora o sea, en semana de 48 horas, B/848.54 al 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 mínimos²⁵. 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.

El salario mínimo panameño es el segundo más alto de América Latina según la web de notiaactual y al compararlo con el costo de la canasta básica alimenticia (B/322.00 para septiembre de 2017), cubre algo más de dos veces el valor de la misma.²⁶

Estos datos contrastan con las aseveraciones del Magister Augusto García, quien asegura que el poder adquisitivo de los salarios, de todos los trabajadores no sólo de los que reciben el salario mínimo, se ha reducido en un 5% al considerar el índice de precios al consumidor, en los últimos años.

²⁵ Augusto García. Miembro de la Junta Directiva del Colegio de Economistas de Panamá. Entrevista personal, el 23 de noviembre de 2017. Panamá.

²⁶ Notiaactual.com. Comparativa de salarios mínimos de América Latina. Disponible en <http://www.notiaactual.com/comparativas-salarios/>

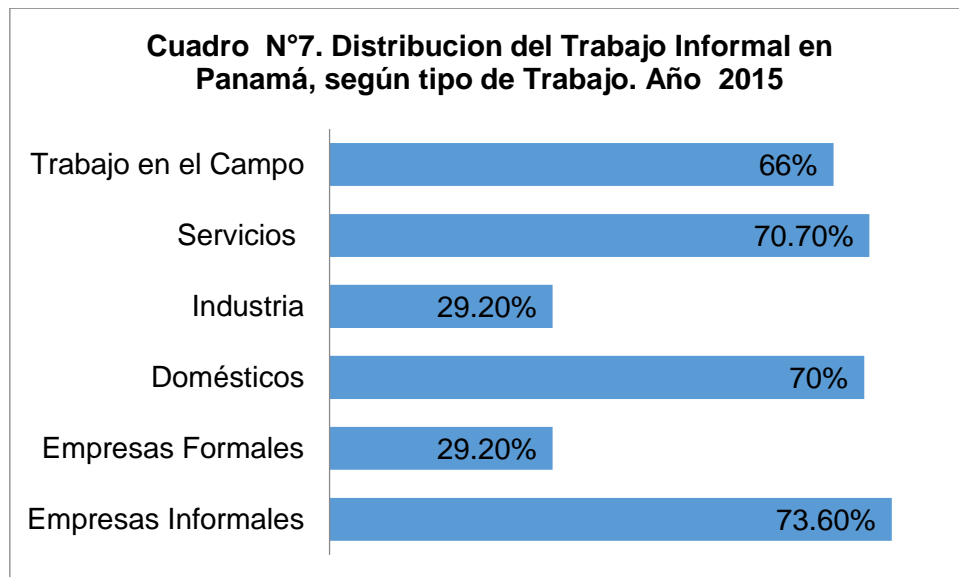
Por otra parte, los gremios empresariales destacan que al salario nominal hay que sumarle lo que se denomina la carga social, que se calcula entre 30 y 35%, pero Augusto García indica que en las empresas agrícolas, los salarios representan apenas el 2% en la estructura de costos de las empresas. En la industria y en el comercio, el porcentaje puede elevarse hasta 40%, considerando que los salarios en estos sectores son superiores al sector primario.

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 mensuales. 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 mensuales.

Las organizaciones sindicales del país (CONATO y CONUSI) indicaban para el año 2015, 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.

A partir del 1 de enero de 2018, debe entrar a regir un nuevo salario mínimo legal pero hay que recordar que no existe obligatoriedad legal de ajustar los salarios para todos los servidores públicos de manera periódica, aunque la Ley 23 de 2017 compromete al gobierno nacional a presentar ante la Asamblea Nacional, un proyecto de ley general de sueldos del sector público, antes de julio de 2018.



Fuente. Organización Internacional del Trabajo (OIT)

2.5. 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 Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas (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).²⁷

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.²⁸

²⁷ Ver SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS. Qué es la seguridad social? Disponible en <http://www.seguridadsocialparatodos.org/node/1>

²⁸ Integran la Junta Directiva de la Caja de seguro Social, cuatro representantes de los trabajadores; tres representantes de los empleadores; un representante de los gremios de profesionales y técnicos de la salud y un representante de los pensionados y jubilados, además del Ministro de Salud y del MEF.

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.²⁹

El presupuesto de la Institución supera los 5,000 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 tercera publicación de la lista de morosos de la Caja de Seguro Social, correspondiente a junio de 2017, existen 86,670 patronos morosos, entre personas jurídicas y naturales.³⁰ La cifra resulta alta entre otras razones porque la prescripción de la deuda con la Caja de Seguro Social se concreta a los veinte años es decir, que ese listado puede contener deudas de muy vieja data.

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.

²⁹ INEC. Cuadro sobre seguridad social, año 2015. 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

³⁰ Ver Caja de Seguro social. *Lista de Empleadores Morosos*, disponible en <http://www.css.gob.pa/EmpleadoresMorososjunio2017.pdf>

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 Caja de Seguro Social administra 4 programas centrales: invalidez, vejez y muerte (IVM); enfermedad y maternidad; riesgos profesionales y administración. Los programas de Invalidez, vejez y muerte, y de enfermedad y maternidad, han estado en discusión en los últimos años, por el costo de las pensiones y la cantidad de beneficiarios, debido sobre todo, al aumento de las expectativas de vida de la población panameña y al aumento de la población asegurada directa o indirectamente.

Pero las pensiones por vejez establecidas por Ley sólo representan como regla general, el 60% del salario promedio de los 10 años en que se haya ganado mayor salario. Las pensiones por vejez tienen un mínimo legal de B/185.00 mensuales y un máximo de B/1,500.00; excepcionalmente, se pueden pagar pensiones hasta de B/2,500.00 mensuales.

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.

En 2017, después de concluir que faltaba gestión administrativa efectiva, se dieron cambios en la administración de la Institución y algunas medidas se han tomado como el proyecto de cero mora quirúrgica y la compra adelantada de medicamentos, de manera que siempre haya un inventario suficiente. Actualmente se trabaja en el tema de las citas médicas pero aún no se encuentran las fórmulas que logren resolver ese problema.

Cuadro No.8. Trabajadores con Salario Mínimo en la república de Panamá. Año 2014		
Sector	Con salario mínimo (%)	Con Salario superior al mínimo (%)
Privado	49.35	50.65
Público*	86.00	14.0

Fuente: Cálculos de INETRA en base a datos de la Contraloría General de la República.

*Sólo incluye al gobierno central

2.6. 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 360 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. Aunque las normas jurídicas no lo prohíben, al menos hasta el año 2016 no se permitían de hecho, la creación de sindicatos en el sector público³¹. Los únicos sindicatos oficialmente reconocidos, son los que funcionan en el Canal de Panamá, en donde laboran algo más de 10,000 personas; el 90% de ellos son beneficiarios de los convenios colectivos y aproximadamente el 19% están afiliados a esos sindicatos. Tampoco se reconocen, de hecho, los sindicatos en el sector bancario y Zona Libre de Colón.

La administración del Presidente Juan Carlos Varela ha otorgado 20 personerías jurídicas, lo que resulta en un creciente número de afiliados en los últimos años.

Todos estos factores determinan la conformación de una tasa de afiliación sindical que en 2016 ronda el 11.88% de todos los trabajadores asalariados, cifra que va lentamente aumentado pues en 2012 fue del 9.97% pero hay trabajadores no registrados como los inmigrantes y los autónomos 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.

³¹ En septiembre de 2016 se otorgó por parte del Órgano Ejecutivo, la primera personería jurídica a un sindicato estatal y en 2017, se otorgó otra y están en trámites más de 5 solicitudes de personería jurídica de sindicatos estatales.

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.

Entre 2014 y 2016 se negociaron promediadamente, 77 convenios colectivos, por año, mientras que de enero a septiembre del año 2017, se habían negociado 55 convenios colectivos según el Departamento de Estadísticas de MITRADEL.

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 10.35% de los trabajadores, considerando que los mismos se aplican a todos los trabajadores de las empresas que los firman, lo que implica en sentido contrario, que 9 de cada diez trabajadores panameños no participan de los beneficios de los convenios colectivos.

En el sector público no se registran convenios colectivos sino acuerdos de huelga, lo que supone de salida 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.

El Código de Trabajo autoriza el término de duración de los convenios colectivos entre dos a cuatro años. La tendencia de los últimos años, a diferencia de tiempos pasados, es que la mayor parte de los convenios se pactan por 4 años de duración. En 2016, el 58.3% de los convenios fueron pactados por 4 años y el 31% lo fue por dos años. Hasta septiembre de 2017, el 8.2% de los convenios fueron pactados para una duración de 4 años.

El Código 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. En 2015, el 84% de los convenios colectivos se realizaron por vía directa; en el año 2016 el porcentaje fue de 76% y hasta septiembre de 2017, el porcentaje de negociaciones por vía directa fue de 73%, lo que evidencia una tendencia amplia hacia este tipo de negociación.

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.”³²

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.³³

Cuadro N°9. CAJA DE SEGURO SOCIAL EN NUMEROS. Año 2017	
Actividad	Total en Balboas (B/)
Presupuesto	5,000,000,000.00
Total de Asegurados	2,951,344
Patronos Morosos	86,000

Fuente. Caja de Seguro Social

³² FUNDACION DEL TRABAJO. *Negociación Colectiva en Panamá*. Boletín electrónico No. 5. Disponible en <http://www.funtrab.org.pa/index.php?mod=article&id=337>

³³ La jurisprudencia de la Corte Suprema ha sido dual en cuanto a avalar dichos acuerdos de empres 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.

III.EL TRABAJO DE GRUPOS VULNERABLES

La desigualdad entre la producción realizada por los trabajadores y la ganancia del inversionista dio históricamente origen a las reglas del trabajo, primero desde la propia empresa por la presión de los trabajadores y luego desde el Estado, hasta llegar a un nivel de regulación proteccionista a nivel mundial sin embargo, hoy se reconoce que aún con la existencia de esas reglas generales, existen grupos de trabajadores más desprotegidos, ya no por las regulaciones vigentes, sino por la propia dinámica del sistema productivo y las tradiciones culturales, etc. Visibilizar a dichos grupos ante el resto de la sociedad para mover la acción social y gubernamental en la línea de mejorar su condición laboral, es una necesidad del moderno mundo del trabajo.

3.1. Mujeres

Las mujeres representan el 49.72% del total de la población panameña según el censo de 2010 pero el 6.09% de ellas con más de 15 años de edad, en capacidad de trabajar, son afectadas por el desempleo. Esta situación contrasta con la existencia de una mayor cantidad de mujeres egresadas de las universidades y aún de las escuelas secundarias, que los hombres. En 2014, el 70% del total de los egresados de los cursos de licenciatura de la Universidad de Panamá³⁴, fueron mujeres y en los cursos de postgrado, el porcentaje fue de 74% pero para ese mismo periodo, sólo el 50.1% de las mujeres mayores de 15 años estaban económicamente activas.

En 2015, el 53% de los graduados del nivel promedio en todo el país, fueron mujeres mientras que en el nivel medio, las mujeres graduadas representaron el 54% y en el nivel universitario, las mujeres graduadas representaron el 63.4%³⁵

Según la encuesta de Mercado Laboral de agosto de 2016 del Instituto de Estadística y Censo (INEC) de la Contraloría General de la República 16,809 mujeres se incorporaron al trabajo en ese año, lo que significó un alza de 3.7% más que el año anterior, representando en total, el 40.92% de la población económicamente activa.

Los datos del INEC de 2016 indican que el 25.45% de las mujeres que laboran, lo hacen en el sector de servicios, vendedoras en comercios y mercados panameños. El 15.84% son trabajadoras no calificadas del sector servicio, minería, construcción, industria, manufactura y otros, mientras que un 15.59% de las mujeres labora como profesionales, científicas e intelectuales y otro 10.56% son oficinistas. En el sector agropecuario laboran 8.35% de las mujeres.

Según este informe del INEC, las mujeres se desempeñan mayoritariamente en actividades comerciales, enseñanza y servicios sociales.

³⁴ La más grande del país, con 160 carreras y 113 postgrados para ese año de 2014.

³⁵ LÓPEZ GUÍA, Angel. *“El 63% de los estudiantes que se gradúan en universidades en Panamá es mujer”*. Periódico La Prensa, 9 de marzo de 2017. Panamá

Algunas limitaciones como la doble jornada, el trabajo en casa considerado como no productivo y por lo tanto no remunerado, que ejecutan la mayoría de las mujeres trabajadoras, establecen diferencias por razón de género, que se convierte en discriminaciones de género.

Ocupamos según la ONU, el puesto 107 de 149 países en el año 2013 en el índice de la desigualdad de género;³⁶ y en materia laboral, las mujeres ganan 11% menos salario que los hombres, desarrollando el mismo trabajo y laboran una media de 9.5 horas más que los hombres en la semana, entre trabajo remunerado y no remunerado. Si las mujeres representan el 49.72% de la población, entonces casi a la mitad de los nacionales no se le reconoce remuneración por el 23% de su trabajo, a causa de su género. Según estos datos, existe discriminación en el salario por razón del género; por no reconocer el trabajo del hogar que realizan las mujeres, como trabajo con valor y no reconocer igualdad distributiva del empleo. Según CEPAL,³⁷ para el año 2013, el 25% de las mujeres en las áreas urbanas no tenían ingreso propio es decir, dependían de otra persona, generalmente, de un hombre. En el campo, la cifra se elevaba a 35%.

El artículo 11 de la Ley 4 de 1999, sobre Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, enlista las políticas públicas para la igualdad de género en el empleo y entre ellas destaca: promover el cambio cultural y la ruptura de estereotipos por razón de sexo dentro de las empresas; Promover la presencia igualitaria de las mujeres en los distintos puestos y niveles de la administración pública, especialmente en los de mayor responsabilidad y promover la presencia igualitaria de las mujeres en los distintos puestos y niveles de la administración pública, especialmente en los de mayor responsabilidad.

Ninguna de estas declaraciones legales ha sido suficiente para variar el enfoque negativo de género en perjuicio de las mujeres durante los últimos años. La situación de las mujeres al parecer, no empeora pero tampoco mejora sustancialmente en el ámbito del empleo.

La relación entre hombres y mujeres en cuanto a las posibilidades reales de obtener un empleo, se da en una proporción de 3 a uno; por cada tres hombres que logran colocarse, sólo una mujer lo consigue. Así lo describen las autoridades del trabajo en Panamá y las causas de esta realidad son diversas.

Para Martín Santiago, representante del PNUD en Panamá, existen múltiples barreras de género en Panamá y en América Latina, que incluyen los niveles de

³⁶ Según el documento de ONU denominado “Segundo Ciclo del Examen Periódico Universal”, de 2014, que analiza los diferentes aspectos del desarrollo de los derechos humanos.

³⁷ Datos del Observatorio de Género de CEPAL, caso Panamá, disponible en línea, en http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/perfilesNacionales.asp?idioma=e

participación, toma de decisiones, salarios y oportunidades y que se expresan en valores históricos, tradiciones sociales y roles de género asignados por la sociedad.³⁸

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.

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.

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.³⁹

³⁸ Ver PNUD. *Informe Global sobre Desarrollo Humano 2015*. Nueva York. Estados Unidos.

³⁹ Ver 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/#.Whlh0Eie4cB>

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 se ha lanzado una campaña institucional para enfrentar esa realidad, en cuyo marco la Viceministra de Trabajo declaró *“Hemos volcado nuestra gestión hacia el 2020 encaminada en tres aspectos de suma importancia como son la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, la erradicación en su totalidad y la promoción del empleo adolescente seguro”*.

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.

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 fuerza laboral joven que está desempleada es cerca de 29 mil personas, según datos oficiales para el año 2015.

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 2016 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 15.8% y si se mide el desempleo de las mujeres jóvenes, esta cifra se eleva hasta más del 38%, durante el año 2016, 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 pues en 2015, el desempleo juvenil fue de 13.1%.⁴⁰

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 2103, 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 masculino⁴¹.

El informe sobre la Juventud publicado por PNUD y el MIDES en el año 2016 concluye que:

“los datos reunidos en este informe conllevan a afirmar que los jóvenes están particularmente afectados por las desigualdades y exclusiones sociales, en especial, en lo que atañe a la educación, la salud y el empleo, y ello es grave en el caso de las mujeres jóvenes, en la población joven indígena, y entre la juventud que habita en el medio rural.”

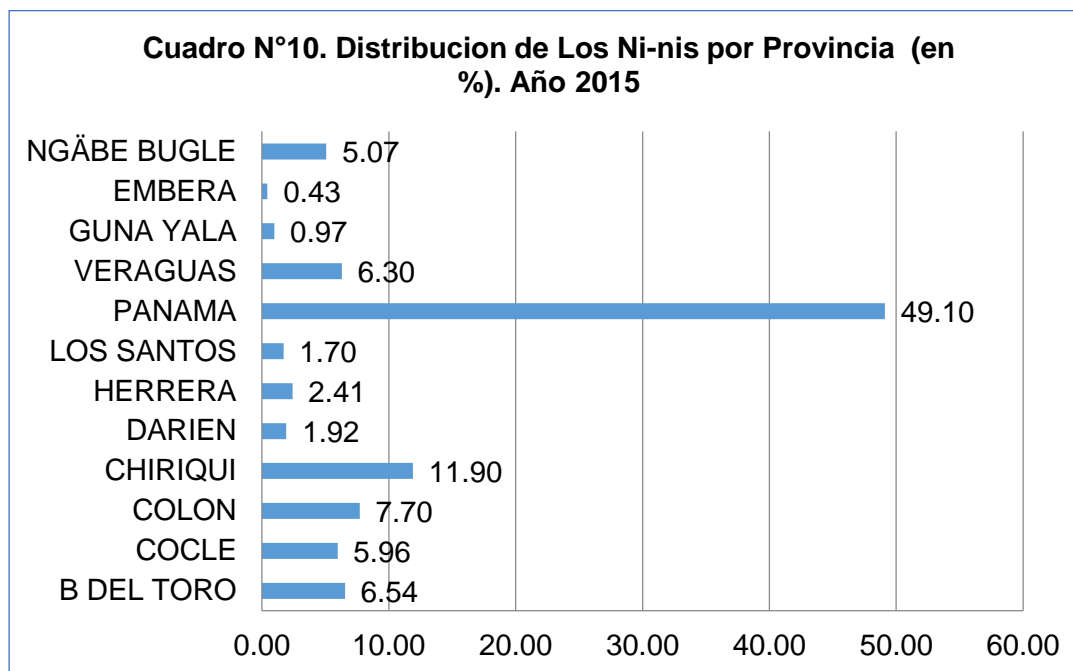
Reaccionando a estas realidades, el Estado panameño ha promovido algunas iniciativas legislativas y proyectos, entre los que se pueden destacar el proyecto mi primer empleo, que se desarrolló entre 2009 y 2011, a cargo primero de AMPYME, que buscaba capacitar a jóvenes en algunas especialidades como turismo, inglés, manejo de equipo pesado y agricultura. También el programa de educación dual que implica la participación del joven en el aula y en la empresa, como medio de vincularse a la experiencia laboral, con incentivos fiscales para las empresas que

⁴⁰ FUNDACIÓN DEL TRABAJO. Boletín Perspectiva Laboral, 2016. Panamá.

⁴¹ Ver Informe “Juventud en Cifras” del PNUD y MIDES. 2016. Panamá

contraten a jóvenes en estas condiciones y los programa que adelanta el INADEH en materia de capacitación para el trabajo.

Como ya se ha mencionado MITRADEL desarrolla en la actualidad el “Proyecto Panamá Pro Joven”, que se desarrolla en las provincias de Chiriquí, Colón, Herrera, Los Santos, Panamá Oeste, Veraguas, Coclé y Panamá.



Fuente: Alta Comisión de Empleo.

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 fue de 3.34% del total de los desempleados.⁴²

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.⁴³

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 2017.⁴⁴

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.

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. La misma fue derogada mediante Ley 23 de 2017.

⁴² TODD D. Adrián. *Panamá, Un paraíso para la tercera edad o no?* Diario La Estrella de Panamá. 22 de junio de 2014.

⁴³ 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 al edad de jubilación o después de recibir la pensión de jubilación.

⁴⁴ 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.

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 15% 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.⁴⁵

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, 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. Personas con Discapacidad

Se considera que una persona posee una discapacidad si presenta alguna deficiencia física, sensorial o intelectual, que limita de manera temporal o permanente su competencia para realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal. Esto significa que las personas con discapacidad no necesariamente están impedidas para trabajar pero dada sus limitaciones, el entorno, el puesto de trabajo, debe adaptarse a sus posibilidades.

⁴⁵ Entrevista con Ariel Ayala Navarro, Gerente de Desarrollo de Negocios de Manpower Group, el 14 de noviembre de 2017.

La Ley 42 de 1999, sobre equiparación para las personas con discapacidad, establece algunas reglas sobre el trabajo, destacando que ellos tienen derecho a optar por un empleo productivo y remunerado, en igualdad de condiciones. Que deben ser considerados prioritariamente cuando apliquen para un trabajo, en igualdad de calificaciones con los que no poseen alguna discapacidad; que el Estado facilitará recursos técnicos, logísticos y de personal, para la formación profesional y la inserción en el mercado laboral de las personas con discapacidad.

Los trabajadores a los que se les diagnostique alguna discapacidad, tienen derecho a permanecer en su puesto de trabajo, y de no poder ejercerlo, a que se tomen las medidas para lograr su readaptación profesional u ocupacional. De igual forma, tendrán derecho a la adaptación del puesto de trabajo que ocupa dentro de la empresa o institución. Cuando el puesto de trabajo no pueda ser readaptado, el trabajador deberá ser reubicado de acuerdo con sus posibilidades y potencialidades, sin menoscabo de su salario.

La Ley 15 de 2016, reformativa de la Ley 42 de 1999, establece que los empleadores que contraten entre 25 y 50 personas, deben incluir al menos una persona con discapacidad en su planilla y si poseen más de 50 trabajadores, deberán integrar su planilla con al menos el 2% de trabajadores con discapacidad, debidamente certificados, que recibirán un salario igual a los otros trabajadores que desempeñen las mismas funciones. Las instituciones o empresas que se nieguen a contratar y/o mantener el 2% del personal con discapacidad, deberán aportar al MITRADEL, una suma igual al salario mínimo por cada persona dejada de contratar, durante todo el tiempo que dure su renuencia. Estos fondos deben ser utilizados en cursos de capacitación laboral y ayuda de autogestión a las personas con discapacidad.

El Estado debe propiciar la creación de talleres protegidos, empleos especiales o reservados y regulará y garantizará el derecho a las prestaciones sociales a las personas que tengan alguna discapacidad, que no puedan ingresar al mercado laboral. También fomentará, mediante incentivos fiscales, a las empresas que creen trabajos en talleres especiales.

La Ley 42 de 1999, reformada por Ley 15 de 2016, indica que las personas con discapacidad, o sus padres, madres o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, sus tutores o representantes legales no deben ser despedidos ni desmejorados en su posición o salario, salvo que el empleador o superior acredite una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral. Para los servidores públicos con discapacidad, declara la Ley que no se admite como causal el argumento de libre nombramiento, remoción o insubsistencia, salvo que se trate de funcionarios nombrados en puestos de confianza.

Las cifras de OIT indican que el 15% de la población mundial sufre de alguna discapacidad; que el 80% de ellas está en edad de trabajar, por la cual se debe tomar muy en serio facilitarles las oportunidades de empleo. En Panamá, según la Primera Encuesta de Prevalencia de la Discapacidad, el 11,3% de la población presenta

alguna discapacidad que se expresa principalmente en seis formas: ceguera, sordera, retraso mental, parálisis cerebral, deficiencia física y problemas mentales⁴⁶ y el rango de edad en donde se presenta el mayor porcentaje de personas con discapacidad es entre los 20 y 59 años de edad, los cuales representan el 11.8% del total de los afectados por alguna discapacidad en todo el país.

El 26% de los panameños que tiene alguna discapacidad según el censo de 2010, están económicamente activos. De este total, los hombres representan 53.1% mientras que las mujeres suman el 46.9% pero esto no se refleja en la contratación de las personas con discapacidad pues según MITRADEL sólo el 1% de los nuevos contratos registrados en el año 2016, corresponden a estos trabajadores.

Aunque según cifras del MEF, el 92% de las personas con discapacidad en edad de trabajar están ocupados⁴⁷, hasta noviembre de 2017, se observan 164 ofertas de empleos para discapacitados en el sitio web de SENADIS, lo que dista mucho del 2% que reclama la legislación laboral.

Según la Contraloría General y el censo de 2010, el 21.5% de los que poseen alguna discapacidad son trabajadores no calificados que se ocupan en los sectores de servicios, minería, construcción e industria; el 7.5% laboran en actividades del agro; 11% son profesionales, técnicos e intelectuales; el 7.5% son oficinistas y el 6.1% laboran en actividades gerenciales del sector público y/o privado.

3.6. Trabajadores del Campo

Como se ha expresado, la economía nacional se estructura en un alto porcentaje en base al sector servicios y cada vez menos en base al sector primario, lo que lógicamente es causa de un trabajo disminuido en cantidad y en calidad en la agricultura y la ganadería y en el resto de las actividades que se desarrollan en base al uso de la tierra.

Como se expresó anteriormente en este informe, para el primer trimestre el año 2017, se registraron 254,390 personas empleadas en el sector primario es decir en el trabajo rural o del campo. Esta cifra representa el 14.14% del total de los ocupados según los datos de la Contraloría General.

Investigaciones de la Fundación de Trabajo, basadas en los datos de la Contraloría General, revelan que cerca de dos tercios de los ocupados en este sector son trabajadores por cuenta propia, familiares sin remuneración y asalariados de PYMES con condiciones de trabajo bastante precarias. Siete de cada 10 trabajadores en el

⁴⁶ Ver ESTAS CONTRATADO.COM. *Razones Para Contratar personas con discapacidad en Panamá.* Disponible en <https://www.estascontratado.com/blog/discapacidad-y-trabajo-en-panama.aspx#ixzz4z644JaDI>

⁴⁷ GUERRA RODRIGUEZ, Joslyn Anays. *Situación de las personas con discapacidad en Panamá en Atlas social de Panamá.* 2012. MEF. Disponible en <http://www.mef.gob.pa/es/informes/Documents/08%20-%20Situacion%20de%20las%20personas%20con%20discapacidad%20en%20Panama.pdf>

área rural no cotizan a la seguridad social y entre los trabajadores por cuenta propia esta exclusión alcanza hasta el 85%.

El crecimiento económico de Panamá en 2016 en la agricultura registró una caída del menos 0.8% en el primer semestre de 2016.

El 52.5% de los trabajadores rurales no tienen acceso a un empleo en una empresa formal y en consecuencia, el trabajo es más precario desde el punto de vista de las condiciones de trabajo, la productividad y el ingreso. *“La mayor exclusión se da entre los trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares en que el 94% y 98.7% respectivamente no cotizan a la seguridad social como parte de las obligaciones de un empleo formal.”*⁴⁸

Las actividades no agrícolas llegadas al campo en los últimos años, han ampliado las posibilidades de empleo productivo, con mejores condiciones de productividad e ingresos.

Según FUNDETRAB, el 74% de los trabajadores rurales devengan el salario mínimo legal, lo que se traduce en que 3 de cada cuatro asalariados rurales devengaban menos de 2 canastas alimentarias, considerando que la misma ronda los B/300. Mensuales.

Según el Estudio sobre Economía Género y Desarrollo en Panamá, el sector primario generó en 1997 empleos por un total 169,536 personas; 10 años después, en 2007 el sector generó 256,389 puestos de trabajo y para 2012 ocupó a 270,597 personas, lo que representa un total de 101,061 nuevos empleos a una tasa de crecimiento promedio del periodo del 3.4%. En este sector la participación de las mujeres fue de 9.93% del total del empleo del sector primario; en tanto que los hombres se emplearon en un 90.1%.⁴⁹

Siendo este sector el encargado de la seguridad alimentaria del país, resulta importante analizar los trabajos y los trabajadores que se desenvuelven en el mismo. En esa línea, hay que destacar que los trabajadores del campo no sólo se ocupan en trabajos permanentes, sino también en los llamados trabajos estacionarios o de temporada.

Según el INEC, el censo de población de 2010 demostró que la distribución geográfica de los trabajadores del campo se reparte principalmente en las comarcas indígenas: Ngäbe Buglé (68.7%), Emberá (67.3%) y Kuna Yala (35.6%), seguido de las provincias de Darién (37.2%), Veraguas (24.1%) y Coclé (13.1%). Las provincias de Panamá y Colón, son las que registraron menos porcentajes (1.3% y 4.2%, respectivamente).

⁴⁸ FUNDETRAB. Perspectiva Laboral Panamá 2016. Boletín Electrónico. Disponible en <http://www.funtrab.org.pa/index.php?mod=article&id=409>

⁴⁹ PATIÑO, Ana E. *La Mujer y el Mercado Laboral*, en Estudio sobre Economía Género y Desarrollo en Panamá. Universidad de Panamá. 2014. Panamá. p 61.

Las diferencias de género en lo atinente al trabajo, se expresan más que en ningún otro, en el sector agropecuario, en donde según el censo de población de 2010 *“La brecha entre hombres y mujeres estuvo bien diferenciada. Predominó fuertemente, en los trabajadores agropecuarios, la participación laboral de los varones (92.6%) en comparación con 7.4% de las agricultoras. Por encima del promedio nacional, en el caso de las mujeres, se registró en las comarcas Ngäbe Buglé y Emberá con 20.3% y 16.6% respectivamente.”*⁵⁰

La baja participación de las mujeres en las tareas agrícolas y pecuarias se explica por su dedicación a otro tipo de ocupaciones como el comercio y la enseñanza, entre otras, además de actividades domésticas y la crianza de los hijos.

El nivel de instrucción del 39% de los trabajadores agrícolas contabilizados en el censo de 2010 era de primaria completa, seguidos de los que poseían primaria incompleta, con un 25% y los que no poseían ninguna instrucción representaban el 19%, de donde se concluye que existe una gran distancia con la escolaridad que se registra en los centros urbanos, por parte de los trabajadores.

3.7. Extranjeros o Trabajadores Migrantes

El crecimiento económico sostenido de la última década registrado en nuestro país, sumado a la circulación del dólar estadounidense a la par que el Balboa entre otras razones, ha asegurado la llegada al país de capitales internacionales pero también de trabajadores extranjeros, de forma legal o contraria a la ley.

Según datos oficiales para mediados del año 2017, existían en Panamá aproximadamente 206 mil extranjeros, lo que representa una cifra importante si se considera que en el país habitan poco menos de cuatro millones de personas. Sesenta y tres mil de esos extranjeros se legalizaron a través del plan denominado crisol de razas. Los Decretos Ejecutivos 167 y 168 de 2016, reglamentaron la legalización de los extranjeros que aún no lo habían hecho y de los naturales de la República Popular China, en particular.⁵¹

Una parte de estas legalizaciones corresponde a trabajadores es decir, a migrantes que llegan al país en busca de empleo y que se quedan aquí, después que se vence el término de la visa con la que ingresaron. Algunos trabajadores migrantes ingresan de manera clandestina al país, en busca de empleo.

⁵⁰ PEREZ, Eudema Z. *Los Trabajadores Agrícolas*, en Atlas Social de Panamá. MEF. 2012, disponible en <http://www.mef.gob.pa/es/informes/Documents/18%20-%20Los%20trabajadores%20agricolas.pdf>

⁵¹ Las llamadas legalizaciones no implican necesariamente que las personas estén en el país con un status migratorio ilegal, sino que acudieron a actualizar su status después de vencerse el término de su condición de turistas con las que entraron al país.

La migración laboral es un fenómeno mundial. OIT estima que en 2015, ciento cincuenta millones de personas fueron trabajadores migrantes y Panamá no está exenta de esa realidad, como efecto de las políticas globalizadoras.

Las personas que ingresan a nuestro país por razones laborales se pueden clasificar en:

- a. Trabajador migrante que llega al país huyendo de guerras y situaciones políticas, sin ser refugiado
- b. Trabajador migrante que llega engañado, buscando empleo, y que normalmente se le obliga a actividades sexuales clandestinas
- c. Trabajador migrante que viene a ejercer profesiones reservadas por la ley a los panameños
- d. Trabajador migrante ejecutivo, que llega contratado por empresas multinacionales

Los gremios empresariales y el gobierno nacional han apostado por poner orden al tema de las migraciones y en tal sentido se han venido desarrollando algunas acciones, tales como las facilidades de legalización antes descritas, la expedición de la Ley 59 de 2017, que aumenta las sanciones a los empleadores que posean extranjeros laborando sin permisos de trabajo, entre otras.

En contraposición, Panamá rechazó la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias de 2003, aunque la ONU informó que en Panamá las personas migrantes encaran políticas diferenciadas *“por razón de la nacionalidad, endurecimiento de los procedimientos de legalización, aumento de los costos de los trámites, imposición de multas elevadas y aumento de operativos por parte de las autoridades de migración”*. De igual modo, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes señaló *“que los refugiados y trabajadores migrantes de origen africano eran particularmente vulnerables a la discriminación racial y étnica y también eran objeto de xenofobia”*.⁵²

En la reunión de Ginebra de 2015, sobre el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el Ministro de Trabajo Luis Ernesto Carles, refiriéndose a la recomendación de la ratificación del Convenio descrito, indicó que Panamá tomaba nota de dicha recomendación y que procederíamos de acuerdo con lo establecido en el Convenio de la OIT No. 144, sobre consultas tripartitas, lo que fue interpretado como un rechazo a dicha recomendación, al menos temporalmente.⁵³

Partiendo de que el Código de Trabajo dicta normas de limitación al número de extranjeros que puede haber en una empresa, se ha establecido la necesidad de que

⁵² GARCIA, Edgar. *Panamá no ratificará la Convención sobre Derechos de trabajadores migrantes*. Disponible en <http://panorama.ridh.org/panama-no-ratificara-la-convencion-sobre-derechos-de-trabajadores-migrantes/>

⁵³ Ibídem

los extranjeros posean un permiso de trabajo, otorgado por las autoridades del ramo y que va en concordancia con su status migratorio.

En tal sentido, MITRADEL otorga permisos de trabajo con base en alguna de las siguientes causas, debidamente comprobadas: formando parte del 10% del total de trabajadores extranjeros de la empresa, que la ley autoriza; formando parte del 15% del personal extranjero especializado o técnico de la empresa; visitante temporal para laborar en pequeñas empresas, según los términos del Tratado de Marrakech (Tratado de la OMC); para participar de programas de visa de trabajo de la Ciudad del Saber; por estar casado con panameño o panameña; por ser trabajadores con visa cultural, deportiva o educativa; por ser trabajadores que posean visa de trabajador doméstico; por poseer permisos de residencia y trabajo temporal (hasta por 6 años); por ser trabajadores con visas de corta estadía (hasta 9 meses) y permisos de trabajo para los trabajadores con residencia temporal especial, por razones especiales, aplicable sólo a trabajadores de la industria del cine, y audiovisual; trabajadores del Canal de Panamá; del Área Económica Especial de Panamá-Pacífico; extranjeros contratados por los Procesadores de Alimentos para la Zona de Exportación; extranjeros empleados por Centros de Llamadas para propósitos comerciales y extranjeros contratados como ejecutivos para un negocio internacional con una filial en Panamá.

Los permisos se otorgan regularmente hasta por un año, pero pueden ser prorrogados. Según cifras de MITRADEL en el año 2015 se otorgaron 20,000 permisos de trabajo; en el año 2016 la cifra fue de 27,128 y hasta junio de 2017, se habían otorgado 9,472 permisos de trabajo.

El mapa de trabajadores migratorios en Panamá expresa que la mayor parte proviene de Venezuela, donde se registra una inmigración de más de 70,000 personas. Le sigue Colombia, con una cifra aproximada de 28,000 personas, según los datos de crisol de razas; de igual forma, según estos datos, residen en Panamá 11,745 nicaragüenses y 6,434 dominicanos, siendo estas las migraciones más grandes.

No se puede contabilizar los trabajadores migrantes no legalizados sin embargo existen y son los que se les explota de múltiples formas, obligándoles a prostituirse; reteniéndoles sus documentos de identidad por parte de particulares; ocultándoles como trabajadores (sin permisos de trabajo, por supuesto); pagándoles salarios inferiores al mínimo legal y excluyéndoles de las protecciones laborales y de la seguridad social.

Por último, Panamá no ha ratificado el Convenio 102 de OIT sobre seguridad social, que otorga un piso mínimo de derechos en este sentido, para nacionales y extranjeros, ni el Convenio Multilateral Iberoamericano de la Seguridad Social, adoptado en 2005, instrumento internacional que protege los derechos de trabajadores migrantes y de multinacionales sobre prestaciones económicas, mediante la coordinación de legislaciones nacionales en materia de pensiones de

vejez, incapacidad o muerte, protegidos bajo los esquemas de Seguridad Social de los diferentes Estados Iberoamericanos. 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.

Cuadro N°11. Permisos de Trabajo Expedidos Por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral a Trabajadores/as Extranjeros. Periodo 2015-2017			
Total se Inmigrantes en el país	Total de Permisos Otorgados		
	Año 2015	Año 2016	Año 2017*
206,000	20,000	27,128	9,452

Fuente: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral

*Hasta Septiembre de 2017

4. EI TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO

4.1. Breves Antecedentes

El Estado panameño nació como República Independiente el 3 de noviembre de 1903 sin embargo, sus estructuras y diversos componentes se han precisado a lo largo de los últimos 114 años de vida republicana. Así por ejemplo, la República tuvo cuatro Constituciones, siendo la última vigente desde 1972, con algunas reformas o adecuaciones a lo largo de estos últimos 45 años, lo que demuestra una política de mayor comprensión acerca del papel que juega la Constitución Política Nacional, más allá de su ubicación en el ámbito jurídico y jurisdiccional.

Hoy se sugiere en algunos sectores la posibilidad y/o necesidad de establecer cambios constitucionales profundos es decir, cambiar de raíz los fundamentos de la nación pero hasta la fecha ello no se ha concretado, por lo que hay que funcionar dentro de las normas, parámetros y paradigmas descritos en la norma fundamental vigente.

Las relaciones entre la administración pública y las personas que laboran en su seno, también 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, por ser el primero, intentará describir las realidades de esa relación, enfatizando en el último año transcurrido y enmarcadas en el octavo OSD de la ONU, agenda 2030, para de esta manera contribuir a presentar herramientas que sirvan a todos para mirar hacia esos objetivos, a partir de la realidad concreta del sector.

4.2. Estadísticas Importantes

Panamá tiene 3.5 millones de habitantes y una población económicamente activa de un millón ochocientos sesenta y seis mil ciento dos personas (1,866,102) de las cuales 1,120,170 son hombres y 785,162 son mujeres. 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 2016, se aprecia que la cantidad de servidores públicos aumentó en 4.52% ya que en junio de 2016, la cantidad total de servidores públicos era de 219,646 personas. Estas cifras incluyen todas las categorías es decir, los servidores públicos de la estructura permanente de cargos y los contratados temporalmente⁵⁴.

⁵⁴ A partir de la vigencia de la ley 23 de 12 de mayo de 2017, los servidores públicos contratados como “eventuales” pasaron a formar parte de la planilla permanente.

En diciembre de 2016, siendo la cifra total de servidores públicos de 230,823; la mayor parte de ellos se ubicaban en la planilla de permanentes (201,819), mientras que sólo 29,004 eran eventuales⁵⁵.

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 tales como los bancos estatales⁵⁶; Comisión Nacional de Valores; Instituto de Seguro Agropecuario y la Superintendencia de Bancos.

Los datos estadísticos disponibles indican que hasta diciembre de 2016, laboraban en el gobierno central 147,034 servidores públicos y en las instituciones descentralizadas, 83,789 de las cuales 6,901 laboraban en las instituciones denominadas intermediarios financieros.

La planilla estatal creció en 1.2% entre diciembre de 2015 y diciembre de 2016⁵⁷, siendo el Ministerio de Educación, el de Seguridad, el Órgano Judicial, la Procuraduría de la Administración y el Ministerio de Salud, en ese orden, los de mayor incremento en el número de personas que laboran en la administración pública.

Para Agosto de 2016, había en el gobierno central, según el INEC, 141,036 servidores públicos permanentes, de los cuales 67,166 eran hombres y 73,870 eran mujeres. El ingreso salarial mensual para los hombres era un promedio de B/1,139.18 mientras que el ingreso salarial promedio mensual para las mujeres fue de B/1,147.97, casi al mismo nivel.

En las instituciones descentralizadas, el análisis por género de la distribución de cargos y salarios se desdobra así: Los hombres que laboraban en la planilla de permanentes hasta agosto de 2016, fueron 17,503 y las mujeres, 20,008.

Los hombres que ganaban hasta B/500.00 mensuales sumaron 371, mientras que las mujeres fueron 276. En el tramo salarial de hasta mil balboas mensuales, fueron

⁵⁵ Fuente: Contraloría General de la República.

⁵⁶ Banco Nacional de Panamá; Banco de Desarrollo Agropecuario; Banco Hipotecario Nacional y Caja de Ahorros.

⁵⁷ Mil cuatrocientos noventa y seis nuevos funcionarios.

1,281 los hombres que se ubicaron en dicho renglón y 1,140 mujeres. En el tramo de mil quinientos balboas mensuales se ubicaron 2,973 hombres y 4,497 mujeres y finalmente, con dos mil balboas mensuales o más, se ubicaron 2,375 hombres y 2,311 mujeres.

Considerando sólo los puestos permanentes en las Instituciones descentralizadas, las mismas empleaban a 3,740 personas en agosto de 2016 entre directores y gerentes; 1779 eran hombres y 1,961 eran mujeres. En el nivel profesional, científico e intelectual, se empleaban 6,300 hombres y 8,593 mujeres para un total de 14,893 personas. Entre técnicos y profesionales medios se empleaban 6,000 personas divididas entre 2,796 hombres y 3,204 mujeres. Los oficinistas sumaban 1,513 hombres y 4,341 mujeres, para un total de 5,854 servidores públicos en esta categoría. Finalmente, entre los trabajadores no calificados se encontraban 1,573 hombres y 1,445 mujeres, que hacían un total de 3,018 servidores público no calificados.

De esta presentación de datos es fácil concluir que el 55% de funcionarios de las instituciones descentralizadas son mujeres y la mayor parte de ellas se ubica en las actividades denominadas como oficinistas, lo que no parece diferenciarse mucho de lo que se presenta en el gobierno central. El 25% recibe un salario entre B/1,000.00 y B/1,500.00 mensuales y en los tramos superiores salariales, el 12% de las mujeres se ubican en un nivel superior a los B/2,000.00 mensuales, contra un 14% del total de los hombres que laboran en las instituciones descentralizadas, lo que en resumen implica una aparente discriminación salarial, por razón de género.

Según el informe de ejecución de la Contraloría General de la República, al 31 de diciembre de 2016 se había ejecutado el 96% del presupuesto de gastos personales del Estado (salarios, décimo tercer mes, viáticos y gastos de representación), cuya distribución fue de 51% en el gobierno central; el 20% las empresas públicas; el 2% los municipios; el 13% la seguridad social y el 14% el resto de las instituciones descentralizadas.

4.3. Calidad del Empleo en el Sector Público

Como se ha explicado, la administración pública se divide en sector no financiero y sector financiero, y el primero 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.

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 mensuales⁵⁸. Se calcula que este salario es recibido por alrededor del 37% de todos los servidores públicos o sea, aproximadamente por 85,112 personas.

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 un 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 DIGECA, adscrita al Ministerio de la Presidencia, ha declarado que es su interés acabar con esas anomalías a partir del año 2018. La Ley 23 de 12 de mayo de 2017, ha expresado 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 arrope a todas las categorías de servidores públicos.

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.

⁵⁸ La ley 92 del 27 de noviembre de 1974 establece el salario mínimo de los servidores públicos, para efectos de descuentos legales, en la suma de cien balboas mensuales.

Como se observa, la participación directa del Estado en la economía es muy débil, a diferencia de los años 80 del siglo XX, cuando las empresas estatales de energía, comunicaciones, ferrocarriles, portuaria; ingenios azucareros, cementeras entre otras, ejercían un gran peso en el producto interno bruto. Hoy, ese espacio se ha reducido drásticamente debido en gran medida al cambio de paradigma ideológico de las autoridades públicas, al enfocarse más en el Estado facilitador de inversiones extranjeras que en el Estado inversionista. Esto conlleva en cuanto a las condiciones de trabajo, a que los otrora beneficios de que gozaban estos trabajadores, hayan desaparecido con ellos mismos. Como se ha visto por ejemplo, los salarios de los servidores públicos que laboran en las llamadas empresas públicas, no superan a los del gobierno central.

4.4. Políticas de Empleo y Estabilidad Laboral

Acerca 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 la Federación Nacional de Empleados Públicos (FENASEP), calcula que cada cinco años se despiden promediadamente a unos 25,000 servidores públicos, con el cambio de autoridades electas, y se contratan otros tantos, en base al clientelismo político 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 Justicia⁵⁹. 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. Esta Ley 23 se encuentra en ejecución en la actualidad, en base a la cual se han incorporado al sistema de carrera administrativa, algo más de 5,000 servidores públicos, que se sumados a los 7,000 que ya existían, resulta en la cantidad aproximada de 12,000 funcionarios de carrera administrativa, de un posible universo de 73,000 que debieran ingresar a la estabilidad por méritos en base a dicha Ley.

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

⁵⁹ Para mayores detalles, ver Sentencia de inconstitucionalidad del Pleno de la Corte, del 31 de diciembre de 2015, bajo la ponencia del Magistrado Abel Zamorano.

administrativa universitaria y la carrera de migración. El estado de estas carreras es en general, de estancamiento.

La carrera judicial fue modificada en 2015 pero no se ha puesto en práctica, según las autoridades, por falta de presupuesto.

La carrera diplomática fue aprobada en 2015, derogando las normas precedentes e iniciándose desde entonces los concursos para cargos en dicha carrera. Según informes de la Dirección de Carrera Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, han ingresado por concurso desde 2015 a esta carrera, 53 profesionales.

El Código Sanitario está suspendido desde 1984. Mediante Ley 33 de 1990 se creó una comisión para reformar la carrera de servicio de la salud sin embargo hasta ahora no se han concretado dichas reformas, en parte debido a que mediante acuerdos de huelga, los gremios de la salud han logrado obtener estabilidad laboral y otros beneficios que deberían constar en dicha carrera pública. En la práctica se aplica en grado de supletoriedad al sector, la ley de carrera administrativa.

La carrera policial se desarrolló mediante la Ley 18 de 1997, que reconoce la aplicabilidad de sus normas al personal juramentado mientras que para el personal no juramentado se aplica la ley de carrera administrativa. Esta carrera policial no tiene registros de aplicabilidad toda vez que bajo el criterio de obediencia y disciplina vigente en la Policía Nacional, no se logra detectar con facilidad el grado de cumplimiento de la misma. Las autoridades del Ministerio de Seguridad aseveran que la misma se cumple a cabalidad.

Respecto de la Ley de las ciencias agropecuarias, no se ha expedido una ley que la regule integralmente sin embargo, existen normas acerca de la estabilidad de los profesionales de las ciencias agropecuarias como la Ley 10 de 1961 que en la práctica se aplica en ausencia de la carrera de ciencias agropecuarias y además, la carrera administrativa, de manera supletoria.

La Ley 12 de 1998 desarrolló la carrera de servicio legislativo y fue suspendida mediante ley 43 de 2010 y reiniciada recientemente, en 2017. Hoy forman parte de ella 885 funcionarios de los 1,680 funcionarios permanentes que laboran en la Asamblea Nacional es decir, el 53% de los servidores públicos permanentes; la mayor parte de ellos fueron acreditados en el año 2017.

La carrera del Ministerio Público fue aprobada mediante Ley 1 de 2009. Según informes de prensa publicados por la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio Público, dicha Oficina se encuentra actualizando el manual institucional de cargos y funciones y sensibilizando a los funcionarios, para su incorporación al sistema descrito en la carrera de Ministerio Público.

La Ley 62 de 2008 creó la carrera administrativa universitaria que se aplica en todas las universidades estatales salvo en la Universidad de Panamá, debido a que allí

existe un reglamento de carrera administrativa universitaria, que se viene aplicando desde los años 80 del siglo XX.

Existen fuera de la Universidad de Panamá, cuatro universidades estatales⁶⁰ que aglutinan aproximadamente unos tres mil seiscientos funcionarios permanentes de carácter administrativo. No se encontraron resultados que indiquen hasta dónde se han aplicado los preceptos legales contenidos en esta Ley, en las diferentes universidades estatales es decir, hasta dónde los concursos o mecanismos de alcanzar la estabilidad en base a esta Ley se han aplicado. Se han dictado eso sí, decretos ejecutivos y acuerdos de las máximas autoridades colegiadas de las diferentes instituciones universitarias estatales, que tienden a regular o reglamentar esta norma.

Las Universidades también se componen de profesores que para efectos de este estudio, son funcionarios públicos pero la gran mayoría de ellos se vinculan por contratos para cada curso que dictan y para los cuales no rigen mayores derechos, a diferencia de los llamados profesores permanentes, que poseen derechos y deberes según las normas vigentes pero que representan como se ha descrito un número menor que los contratados⁶¹.

La carrera migratoria fue creada mediante ley 22 de 2008; fue suspendida justo cuando iniciaba su ejecución en 2010 para luego ser puesta en ejecución más recientemente pero tomando en cuenta que según la Ley 15 de 2010, el servicio de migración es uno de los componentes de la seguridad nacional, lo que restringe al menos conceptualmente, su aplicabilidad. No hay datos acerca del resultado de la ejecución de esta carrera.

La mayor parte de las destituciones en el sector público se producen en base al criterio de la autoridad nominadora, sin alegar una causa justa de destitución prescrita en la ley, sino en base a la discrecionalidad que interpretan que les otorga la ley. Este criterio ha venido siendo derogado por la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema, al indicar que el acto administrativo de la destitución debe estar justificado por la realidad fáctica que lo produce y al no darse de esa manera, deviene en ilegal y por lo tanto desde el punto de vista jurídico, es nulo. Pero la tendencia de la jurisprudencia en los últimos dos años, se ha expresado en la negativa a ordenar el pago de los salarios dejados de percibir durante la ilegal separación del cargo por parte del servidor público, alegando que sólo se puede ordenar dicho pago, si lo establece la ley orgánica correspondiente, lo que viene produciendo los reintegros en obediencia del mandato judicial y posteriormente, repetir la destitución contra los mismos servidores públicos en razón que dicha destitución no le cuesta nada económicamente a la administración.

⁶⁰ Universidad Tecnológica de Panamá; Universidad Especializada de las Américas; Universidad Autónoma de Chiriquí y Universidad Internacional Marítima de Panamá.

⁶¹ Se estima que el número total aproximado de profesores universitarios supera la cifra de ocho mil, de los cuales aproximadamente un 30% son permanentes, según datos extraídos de las páginas web de las Universidades.

4.5. 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.

Otro aspecto importante para medir la calidad del empleo en el sector público es el acceso a la seguridad social. Partiendo de que no existen diferenciaciones en el pago de la cuota de seguro social entre trabajadores del sector público y del sector privado, 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 pública⁶² después de acogerse a la jubilación.

Frente a esta situación, la Ley de presupuesto de la nación viene proponiendo desde el año 2015, la posibilidad de elaborar planes de retiros voluntarios en el Estado para los jubilados, a cambio de una indemnización que va desde 4 hasta 10 meses de salario pero los puestos ocupados por ellos deben cerrarse definitivamente. En el año 2015 se retiraron de esa forma 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, y como consecuencia lógica, el aumento del salario total del Estado, que en el mes de julio de 2017 sobrepasó por primera vez los 300 millones de balboas.

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 demora meses y hasta años en ser pagado. 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. Se han promovido acciones judiciales contra estas medidas pero aún no hay pronunciamiento final al respecto.

4.6. Estructura Salarial

De los datos descritos en el aparte denominado Estadísticas Importantes, del presente informe, se pueden colegir algunas conclusiones acerca de la estructura salarial en el sector público.

En primer lugar, que al no existir una ley general que regule los salarios e ingresos personales de manera detallada y designar a las personas sin considerar la aplicación de las normas sobre méritos (carreras públicas) existentes, se relaja y distorsiona o por lo menos se subjetiviza la asignación de salarios e ingresos personales por razón del servicio prestado. A esta realidad se le suma la presión ejercida por los gremios existentes, en donde destacan el sector salud y el sector docente, que culmina en acuerdos de huelga que aumenta o regula los salarios bajo la consideración principal de las aspiraciones de los servidores públicos involucrados pero que crea distorsiones con respecto al resto de los servidores públicos del país.

El gobierno central como se ha indicado, goza según los datos proporcionados de mejores salarios que las instituciones descentralizadas. Como es de suponer, los cargos de mayor jerarquía funcional (gerenciales) poseen mejores salarios, los cuales oscilan entre B/5,000.00 a B/10,000.00 mensuales. Dentro de esta estructura, los salarios de los profesionales y técnicos de alto nivel, se ubican en la segunda escala, promediando más de dos mil quinientos balboas mensuales. La categoría de

⁶² Según la organización Mundial de la Salud, los panameños poseemos en 2017, una expectativa de vida de 78 años promedio, mientras que la jubilación se produce según la ley, a los 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

oficinistas promedia salarios aproximados de mil balboas aunque una buena parte de ellos recibe el llamado salario mínimo legal para el sector (B/600.00 mensuales).

En las instituciones descentralizadas, se repite más o menos la misma estructura pero con salarios un poco más bajos, aunque se ha tratado de hacer cumplir el mínimo salarial ordenado por el órgano Ejecutivo desde 2017, que es de seiscientos balboas mensuales. Los servidores públicos de los municipios subsidiados sin embargo, en no pocas ocasiones poseen salarios inferiores al mínimo legal, sobre todo en el caso de los más pobres, en las Comarcas, etc.

Al no existir una escala o ley de sueldos, los mismos se convierten en vegetativos y no se mejoran en ocasiones durante años, con lo que la inflación golpea mucho más fuerte a los servidores públicos que a los trabajadores del sector privado, quienes poseen un salario mínimo legal vinculado a su actividad económica y además, la negociación colectiva promueve salarios negociados por convenios colectivos. La forma de aumentar los salarios en el sector público se produce entonces en virtud de la relación personal de los servidores públicos con sus superiores jerárquicos (confianza y no méritos) o en las decisiones de las autoridades en cada Institución estatal, que unilateralmente deciden aumentar el mínimo salarial de sus subalternos, de manera general en toda la Institución, ocasionalmente.

4.7. 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:

Sobre la 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 públicas⁶³, 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 compensatorio⁶⁴ pero sin recargo alguno, como ocurre en la legislación del sector privado. A partir de

⁶³ Por razones de ahorro de energía; por razón del día anterior a uno de duelo o fiesta nacional; por razones de juego de la selección nacional de futbol; etc.

⁶⁴ Cobrar salario sin laborar, durante un tiempo igual al que se ha laborado en jornada extraordinaria.

la Ley 23 de 2017, se establece el pago en efectivo, sin recargo, de dichas jornadas extraordinarias.

Toda esta situación contradice el Convenio 29 de OIT sobre Trabajo Forzoso y el Protocolo de 2014, ambos ratificados por Panamá y que forma parte de los Convenios Fundamentales del Trabajo pues en esas normas, el trabajo forzoso se define como todo aquel que se ejecuta contra la voluntad del trabajador.

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.⁶⁵

Los principios éticos del servicio público se desdoblaron 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.

Por último, tal como se ha demostrado, los salarios devengados por las mujeres en el sector público demuestran estadísticamente, una discriminación, aunque no tan aguda como en el sector privado, con respecto al salario devengado por los hombres, ejerciendo las mismas funciones.

⁶⁵ Verbigracia, la Ley 19 de 1997, prohíbe taxativamente el ejercicio de la huelga en el Canal de Panamá, y castiga su ejercicio con la destitución, aunque el artículo 69 de la Constitución Política indica que la huelga en el sector público podrá ser sometida a restricciones especiales por la Ley; no autoriza su prohibición.

Todas las acciones legales o practicas descritas, expresan discriminaciones que son contradictorias con los convenios fundamentales de OIT sobre no discriminación⁶⁶.

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.

Existen algunos espacios de diálogo promovidos por la OIT como las comisiones tripartitas de adecuación de la legislación laboral a los convenios internacionales del

⁶⁶ Convenios 100 y 111 de OIT.

trabajo y la Comisión de solución rápida de quejas, que permiten que los trabajadores del sector público y privado promuevan quejas relacionadas con el ejercicio de la libertad sindical, desde 2012; comisiones que muestran algunos resultados como la reincorporación (sin pago de salarios caídos) de alrededor de 22 dirigentes gremiales del sector público a sus empleos y la elaboración de un anteproyecto de regulación de las relaciones colectivas de trabajo en el sector público, presentado a la Asamblea Nacional en agosto de 2017, pendiente aún de ser discutido en el Órgano Legislativo.

De esta forma, es concluyente que el derecho fundamental según la Declaración de OIT de 1998, descrito como derecho de asociación y negociación colectiva, no está del todo vigente en el sector público panameño pero al parecer se encamina a mejorar, en perspectiva.

4.8. Legislación Laboral del Sector Público Panameño

Como quiera que se trata de una relación primero administrativa y luego laboral la que se tiene entre funcionario y administración, rige el principio de legalidad, según el cual la norma jurídica debe preceder la actuación de los superiores y de los subalternos. Por eso, y en atención a que el artículo 2 del Código de Trabajo excluye taxativamente a los servidores públicos de su ámbito de aplicación, se han dictado normas con fuerza de ley, que reglamentan estas relaciones.

En primer plano se encuentra la Constitución Política Nacional que contiene normas y principios del trabajo, aplicable a todos los asalariados, en el Capítulo 3 del Título Tercero, denominado “El Trabajo”. Luego tenemos el Título XI, que se denomina “Los Servidores Públicos” que contiene reglas generales, principios básicos de administración de personal; normas sobre la organización de la administración de personal al servicio del Estado y algunas disposiciones finales. Curiosamente, estas disposiciones no han sido reformadas desde 1972, sobreviviendo a los cuatro actos reformativos que ha sufrido el texto constitucional. Por último, existe dentro del Título XIV sobre el Canal de Panamá, normas de carácter general sobre relaciones de trabajo en esa Institución del Estado, estableciendo un régimen laboral especial, desarrollado posteriormente por la Ley 19 de 1997, orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá.

Las normas más generales en el nivel de Ley, que regulan las relaciones de trabajo en el sector público panameño las podemos describir en las normas regulatorias de las carreras públicas, en especial la Ley 9 de 1994, que regula los deberes y derechos de los servidores públicos, en especial los de carrera administrativa, como su artículo 1 lo indica y la Ley 19 de 1997, orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, que le otorga un régimen laboral especial a sus funcionarios, siendo estos servidores públicos.

Existen además, normas de aplicación general en los Códigos de la República, en especial el Código Administrativo y el Código Penal; la Ley orgánica de la Caja de

Seguro Social,⁶⁷ y un sinnúmero de las llamadas leyes especiales, que son aquellas que regulan relaciones de trabajo en una Institución específica, o regulan el ejercicio de una profesión en la administración pública. Entre ellas podemos destacar la ley orgánica de la Contraloría General (Ley 32 de 1984); La ley orgánica de la Universidad de Panamá (Ley 11 de 1981); y las leyes que regulan la profesión de enfermeras; técnicos de enfermería; laboratoristas, entre otros.

Por último, está el grupo de leyes fragmentarias que reglamentan determinados aspectos de las relaciones de trabajo en el sector público, entre las que se pueden destacar, la Ley 133 de 2013 que establece el décimo tercer mes para los servidores públicos; leyes especiales para licencias con sueldo por estudios (Ley 31 de 1977); Ley del SIACAP (sistema de ahorro y capitalización de pensiones), descrita como Ley 8 de 1997; la Ley 10 de 1998, que crea un proceso de sucesión sumarial para el pago de las últimas prestaciones de los servidores públicos; la Ley 6 de 2002, sobre transparencia en la gestión pública y el Código de ética de los servidores públicos (Decreto Ejecutivo 246 de 2004), entre otros.

Existen también normas que se aplican indistintamente a los trabajadores del sector público y privado como la Ley 59 de 2005, que adopta medidas de protección laboral a favor de las personas con enfermedades crónicas, involutivas o degenerativas.

La Ley 23 de 12 de mayo de 2017, reformatoria de la Ley 9 de 1994, establece algunas novedades dignas de mencionar como el pago de las prestaciones finales a los servidores públicos en el término de tres meses o la ejecución contra el Estado por esos créditos laborales; el pago de las jornadas extraordinarias de trabajo en efectivo; el establecimiento de un Tribunal Administrativo de la Función Pública, autónomo, que conozca de apelaciones contras las acciones de personal de todos los servidores públicos permanentes, en especial contra las destituciones; el reconocimiento de una prima de antigüedad a razón de una semana por cada año trabajado al servicio del Estado, al momento de terminar la relación de trabajo; el pago de salarios caídos y la posibilidad de reintegrar o pagarle una indemnización a razón de 2 semanas por cada año laborado, a los servidores públicos permanentes destituidos ilegalmente, entre otras novedades.

Se discute en la Asamblea Nacional un proyecto de Ley presentado por el Gabinete a través del Ministro de Trabajo, para reglamentar el ejercicio de los derechos colectivos de asociación sindical, negociación de convenios colectivos, huelga y solución de los conflictos colectivos en el sector público panameño, como una forma de adecuar la legislación laboral del sector público, a las normas de OIT sobre derechos colectivos y a las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Normas de la OIT.

⁶⁷ Ley 51 de 27 de diciembre de 2005.

5. LA LEGISLACION LABORAL

5.1. La Tendencia Histórica

La legislación laboral panameña ha sido calificada como una de las más garantistas de los derechos de los trabajadores, aún después de las reformas que se dieron entre los años 80 y 90 del siglo XX en clave de flexibilización sin embargo, la actitud de propiciar un panorama desregulatorio de las relaciones de trabajo, no cesó en ese periodo pues las expresiones de flexibilización normativa laboral no sólo se quedaron en el texto legal.

La jurisprudencia se flexibilizó, dejando de lado principios tradicionales que informan la doctrina laboral y aún pronunciándose en sentido contrario al texto de algunas normas vigentes. La actitud de incumplimiento de las reglas del trabajo vigente, avaladas o al menos no sancionadas por las autoridades administrativas del trabajo, sumada a la aparición de nuevas y atípicas contrataciones como el outsourcing, el teletrabajo y el trabajo a domicilio, no cesaron después de las reformas legislativas.

La ley laboral sin embargo, al calor de la experiencia internacional y los evidentes resultados del experimento de la flexibilización, empezó a atenuar sus expresiones jurídicas. Después de 2010, después de la prohibición de convenios colectivos durante los primeros años de funcionamiento de las empresas en las zonas económicas especiales; después del intento de eliminar el cobro de la cuota sindical por descuento directo y crear organismos sindicales desde el Órgano Ejecutivo, contenido en la Ley 30 de 2010, popularmente conocida como la Ley chorizo, se inicia un camino de desandar la ruta de la flexibilización y volver al garantismo, que se había iniciado de manera tenue en 2006, al adoptar el Convenio Refundido de la Gente de Mar, de OIT y con la expedición de Decretos en 2009 como el desconocimiento de convenios colectivos no firmados por sindicatos legalmente constituidos; la reglamentación de algunas normas del Código de Trabajo en clave garantista, entre otros.

En 2010 se dictó la Ley 68, que derogó parcialmente la Ley 30 y otorgó algunos beneficios a los trabajadores de la construcción en materia de seguridad ocupacional. En 2011 se dictó la Ley 5, que aseguraba el derecho a no exigir requisitos de apariencia ni de edad en las publicaciones de vacantes, entre otras leyes semejantes, y también se derogaron las leyes que prohibían negociar colectivamente durante los primeros años de establecimiento de las empresas en las zonas económicas especiales, etc.

En 2013, se dictaron las leyes 39 y 127 que otorgaban por primera vez una prima de antigüedad a los servidores públicos, y derechos de estabilidad laboral a los dos años de trabajo, respectivamente, normas que escandalizaron la tradición de negar derechos laborales a los servidores públicos y que finalmente en 2017 fueron subrogadas por la Ley 23 de 2017.

Pero a la vez que se dictaban estas normas, también se dictaban normas para incentivar la llegada de capitales internacionales, tales como la Ley de Zonas Francas; de Sedes de Empresas Multinacionales; etc.

En los últimos años podemos ver como se han presentadas iniciativas legislativas con una línea a veces difusa entre la protección social y la respuesta a las necesidades empresariales de resguardar el mercado en el que se desarrollan, a la vez que proteger a los trabajadores. En 2015, se ratificaron los Convenios de OIT No. 144, sobre consultas tripartitas obligatorias, y No. 189, sobre los derechos de los trabajadores domésticos, ya en aparente línea gubernamental de fomentar el garantismo laboral.

Los compendios legislativos sin embargo, no expresan una agenda política pública que pueda revertir de manera contundente los aspectos más apremiantes que debemos enfrentar en el mundo del trabajo como lo son la precariedad e informalidad en el empleo, o el desempleo juvenil, etc.

5.2. La Legislación Reciente

Durante los años 2016 y 2017, la Asamblea Nacional aprobó once leyes vinculadas al tema laboral, que para efectos didácticos, clasificamos en leyes que regulan profesiones; leyes que regulan acceso al trabajo; que otorgan pensiones y beneficios a los trabajadores; que aprueban Convenios Internacionales del Trabajo y que sancionan el incumplimiento de las normas laborales.

1. Leyes que Regulan Profesiones

Este grupo de leyes están relacionadas con la declaración de fechas para conmemorar algunas profesiones y fortalecer el desarrollo de sus actividades.

- a. Ley 54 de 11 de julio de 2017, que regula el ejercicio de los inspectores técnicos y licenciados de saneamiento ambiental del ministerio de salud y establece su escalafón. Fue promulgada en la Gaceta Oficial No. 28320, del 12 de julio de 2017. Ella asegura la estabilidad de estos servidores públicos en sus cargos y le otorga un escalafón salarial con base en la antigüedad y méritos profesionales.
- b. Ley 32 del 30 de mayo de 2017, que declara el 7 de mayo de cada año, como el día del caricaturista, promulgada en la Gaceta Oficial No. 28290-B del 31 de mayo de 2017.
- c. Ley 13 de 19 de mayo de 2016 que declara el 16 de julio de cada año día del pescador, la cual fue promulgada en la Gaceta Oficial No. 28036-B del 23 de mayo de 2016.
- d. Ley 64 de 3 de octubre de 2017, que reconoce la profesión de Bio-Médica, promulgada en la Gaceta Oficial No. 28379-B del 4 de octubre de 2017.

2. Leyes que Regulan el Acceso al Trabajo

- a. Se trata de la Ley 51 de 27 de octubre de 2016, que establece el marco regulatorio para la implementación del intercambio de información para fines fiscales, y dicta otras disposiciones sobre récord policivo o certificado

de antecedentes personales. Fue promulgada en la Gaceta Oficial No. 28149-B de del 28 de octubre de 2016. Su contenido se enfoca en permitir la exigencia de un certificado de antecedentes personales para determinadas servicios y empleos, modificando así la Ley 69 de 2007.

3. Pensiones y Beneficios para los Trabajadores

- a. Ley 45 del 16 de junio de 2017, que adiciona artículos a la Ley 51 de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social, otorgando beneficios económicos a los trabajadores de las empresas bananeras, para pensión de vejez, retiro anticipado y pensión de invalidez. Fue promulgada en la Gaceta Oficial No. 282302-B del 16 de junio de 2017. Esta Ley establece un beneficio especial para aquellas personas que desarrollan labores en empresas bananeras, y que fueron afectados físicamente por los enfrentamientos con la Policía Nacional en 2010, al luchar contra la Ley 30 de 2010 (Ley Chorizo), por lo que diversos sectores de la comunidad coincidieron en que dichos trabajadores debían ser favorecidos con una pensión de vejez especial para este sector.
- b. Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley 9 de 1994, que establece la carrera administrativa y dicta otras disposiciones, promulgada en la Gaceta Oficial No. 28277-B del 12 de mayo de 2017. Esta Ley devuelve a los servidores públicos algunos derechos vinculados a la estabilidad, que habían cercenados por la Ley 43 de 2010 y crea un Tribunal Administrativo de la Función Pública.
- c. Ley 27 de 23 de mayo de 2017, que crea la licencia de paternidad para los trabajadores de empresas privadas y los servidores públicos, promulgada en la Gaceta Oficial No. 28285-B del 24 de mayo de 2017. Este beneficio social fue promovido por las autoridades panameñas, y busca desarrollar la conciliación familiar, incentivando la participación de los padres en el cuidado de sus hijos e hijas al momento de su nacimiento.
- d. Ley 15 del 24 de abril de 2017 que ordena el pago de la segunda partida del décimo tercer mes de los años 1972 a 1983, a los servidores públicos y trabajadores del sector privado que laboraron durante este periodo, y establece la fuente de financiamiento de dicho pago. Fue promulgada en la Gaceta Oficial No. 28256 del 11 de abril de 2017. Se trata de una deuda histórica del Estado panameño, que convierte este pago en un derecho adquirido de los trabajadores panameños que laboraron entre 1972 y 1983.
- e. Ley 15 de 31 de mayo de 2016 que reforma la ley 42 de 1999, la cual regula la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, promulgada en la Gaceta Oficial No. 28046-B del 6 de junio de 2016. A través de esta Ley se modifica la Ley 42 de 1999 para garantizar la aplicación de acciones y derechos que poseen las personas con discapacidad.

4. Leyes que aprueban Convenios Internacionales Relacionados con el Trabajo

- a. Ley 22 de 11 de julio de 2016, por la cual se aprueba el protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso 1930 (núm 29), adoptado por la Conferencia Anual de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, Suiza, el 11 de junio de 2014. Esta Ley fue promulgada en la

Gaceta Oficial No. 28071-A del 11 de julio de 2016. A través de esta norma se ratifica la norma internacional de protección a los trabajadores, prohibiendo el trabajo forzoso en Panamá.

5. Leyes que Sancionan el Incumplimiento de las Normas Laborales

- a. Ley 59 de 12 de septiembre de 2017 que modifica y adiciona artículos al Código de Trabajo, sancionando las empresas que contraten extranjeros de manera ilegal y a menores trabajadores que no cumplen con los requisitos correspondientes. Fue promulgada en la Gaceta Oficial No. 28365-A del 14 de septiembre de 2017. Mediante esta Ley se busca que las empresas cumplan, al momento de contratación de trabajadores extranjeros, con los requisitos establecidos en las normas que regulan las relaciones laborales con migrantes y con menores, sancionando progresivamente su incumplimiento.

Podemos agregar, como una norma de cumplimiento general y obligatorio, el Decreto Ejecutivo No. 293 del 22 de diciembre de 2015, por medio del cual se regulan los nuevos salarios mínimos que rigen para los años 2016 y 2017 en todo el país y que por mandato del Código de Trabajo, debe ser revisado para el año 2018. Este Decreto no forma parte de las políticas públicas de empleo, sino que es el producto de diálogos tripartitos que se convierten en normas a través de un Decreto Ejecutivo y cuando no hay consensos, el Órgano Ejecutivo decide los nuevos salarios mínimos, pero considerando las discusiones producidas en el seno de la Comisión Nacional de salario Mínimo (tripartita). En esa misma línea, al cierre de la edición de este informe, se dictó el Decreto Ejecutivo No. 75 de 15 de diciembre de 2017, que fija los nuevos salarios mínimos en todo el país y que regirá a partir del 1 de enero de 2018.

El otro Decreto Ejecutivo trascendente fue el No. 1 del 5 de enero de 2016, publicado en la Gaceta Oficial No. 27944-C del 8 de enero de 2016, que modifica y adiciona la lista de los trabajos peligrosos para los menores de edad, en desarrollo de los contenidos de los Convenios 138 y 182 de OT, acerca de las peores formas de trabajo infantil. Este Decreto sí puede considerarse como parte de una política coherente y sostenida en la línea de disminuir el trabajo infantil en nuestro país, porque junto a él se han tomado otras medidas y acciones, principalmente desde el Ministerio de Trabajo, de cara a concretar este objetivo.

5.3. Legislación Aprobada y Agenda Pública

Como podemos observar, la producción legislativa no es ni en cantidad ni en temas tratados, una manifestación de una agenda pública para el logro de los ODS. Analizando esta legislación, podemos indicar que, excluyendo las 5 leyes vinculadas a regular profesiones, las restantes no podríamos distinguirlas como parte de políticas laborales significativas o congruentes, que expresen una línea o agenda determinada.

De las leyes aprobadas se distinguen las leyes que plantean un corte proteccionista, como es el caso de la Licencia de Paternidad y la Equiparación de Oportunidades y por otro lado, la labor legislativa se dirige a establecer multas por la contratación y la existencia de la relación de trabajo con personas migrantes, al margen de las normas vigentes.

La aprobación del Protocolo que actualiza el Convenio de Trabajo Forzoso, es un avance destacable sin embargo, no se enmarca dentro de una agenda de acciones o leyes concretas para dar coherencia y ejecución a dicho Convenio.

Por una parte se aprueban beneficios o incentivos a cierta categoría de trabajadores y por otra se flexibilizan las exigencias de solicitud de historial de antecedentes penales y policivos para aspirar a obtener un empleo, lo que refleja la dualidad legislativa que venimos describiendo.

A través del ejercicio de la producción legislativa, muy poco se ha desarrollado en aspectos de las relaciones de trabajo o agendas para resolver problemas laborales existentes, que pueden ser atendidos buscando soluciones, a través de la legislación laboral.

Al no existir modificaciones sustanciales a las normas legales, podemos plantear que en términos generales, la legislación panameña continúa siendo una legislación de corte proteccionista pero con tendencia a la búsqueda de presentar elementos de fortalecer las políticas de la apertura de mercado.

De igual manera se presentan acciones con ribetes sociales que se evidencia en la aprobación de la Ley de Licencia de Paternidad y la modificación de la ley que regula temas que son atinentes a personas con discapacidad.

El análisis de las iniciativas legislativas confirma que después de las reformas de los años 90 del siglo pasado, las nuevas leyes acentúan interés por la inversión a la vez que plantean respeto por algunos derechos laborales como la paternidad y el trabajo de extranjeros en nuestro país.

No se tiene constancia de acciones legislativas dirigidas al cumplimiento sistemático de las ODS, por lo que sería interesante ejecutar un plan de acción legislativa para lograr alcanzar estos objetivos.

5.4. Proyectos de Ley Pendientes de Discusión

Nos parece valioso analizar los proyectos de ley presentados y que no fueron aprobados durante el periodo 2017, con la intención de verificar si ellos resuelven las falencias hasta ahora descritas, en los textos legales aprobados.

A continuación, enlistamos los proyectos de ley pendientes de discusión parlamentaria.

- a) Proyecto No. 447, propuesto por los Diputados Rubén De León Y Raúl Pineda, *“Que crea un fideicomiso para el fortalecimiento del capital humano de*

- apoyo al sector agropecuario a nivel medio y superior como garantía de préstamos y para el otorgamiento de becas y se dictan otras disposiciones”*
- b) Proyecto No. 468, propuesto por el Diputado Florentino Abrego. *“Por la cual se crean instrumentos para fortalecer el servicio de asistencia técnica agropecuaria.”*
 - c) Proyecto No. 464, propuesto por la Diputada Athenas Athanasiadis. *“Que modifica un artículo del código de trabajo, referente al descanso forzoso por embarazo”.*
 - d) Proyecto No. 145, propuesto por la Diputada Suplente Mónica Quintero Miranda. *“Que establece una pensión especial de vejez a los trabajadores que realicen actividades manuales en las empresas bananeras y adiciona artículos a la ley 51 de 2005.”*
 - e) Proyecto No. 481, presentado por la Oficina de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional. *“Por medio del cual se establece estabilidad laboral, categorías y remuneración para los abogados al servicio del Estado.”*
 - f) Proyecto No. 438, presentado por la Diputada Ana Matilde Gómez. *“Que reforma artículos del Código de Trabajo y del Código de la Familia, sobre condiciones laborales para las personas que realizan trabajo doméstico y dicta otras disposiciones.”*
 - g) Proyecto No. 538, presentado por las Diputadas Rosa Canto Y María Delgado. *“Por el cual se modifica la ley 51 y se crean jubilaciones para los trabajadores discapacitados a los 25 años de labores”.*
 - h) Proyecto No. 354, presentado por el Diputado Luis Eduardo Quirós B. *“Que fomenta el trabajo decente para jóvenes.”*
 - i) Proyecto No. 500, presentado por el Diputado Leandro Ávila. *“Por el cual se regulan las relaciones colectivas de trabajo en el sector público”.*
 - j) Proyecto No. 511, presentado por el Consejo de Gabinete a través del Ministro de Trabajo, Luis Ernesto Carles. *“Por el cual se regulan las relaciones colectivas de trabajo en el sector público”.*
 - k) Proyecto No. 552, propuesto por los Diputados Crispiano Adames Navarro, Javier Ortega Y Miguel Fanovich. *“Que prohíbe y sanciona el acoso laboral”.*
 - l) Proyecto No. 574, presentado por el Diputado Luis A. Barría Moscoso. *“Que modifica la ley 5 de 24 de febrero de 1984, por la cual se crea el escalafón para todos los médicos veterinarios que laboran en el país.”*
 - m) Proyecto No. 515, propuesto por el Diputado Jorge Iván Arrocha. *“Que agrega texto a la ley N° 59 del 28 de diciembre de 2005. Para incluir insuficiencia renal crónica en la lista de enfermedades crónicas a la cual se aplica la ley laboral.”*

Como se puede observar, existen proyectos que dan respuestas a temas laborales específicos, sobre condiciones de trabajo y remuneración, lo cual puede ser considerado un avance como es el caso de la estabilidad laboral, acoso laboral y mejora de las condiciones de trabajo de las trabajadoras domésticas. Destacamos la existencia de proyectos dirigidos a capacitación y condiciones de trabajo en temas agropecuarios, tal como se sugiere por la OIT, que hace un llamado al fortalecimiento de las condiciones laborales en las poblaciones rurales.

Todos los proyectos de ley descritos deberán ser discutidos y aprobados antes del 30 de abril de 2018 para que se puedan convertir en ley de la República o de otra forma, deberán ser presentados nuevamente al Pleno de la Asamblea Nacional después del 1 de julio de 2018, según las reglas de procedimiento de aprobación de leyes contenidas en el Reglamento de la Asamblea Nacional.

CONCLUSIONES

La demanda de empleo por parte de la empresa privada se vincula al tipo de actividad, al desarrollo geográfico pero sobre todo al tamaño de la empresa. Desde este punto de vista, la mayor parte de los puestos de trabajo que ofrece la empresa privada se desarrollan en el sector terciario de la economía, no sólo durante los últimos años, sino desde los orígenes de la República y a la importancia que tiene, debido a la cantidad de empresas existentes, la micro, pequeña y mediana empresa, siendo ésta responsable de más del 50% de los empleos del país, aunque la inversión extranjera es muy superior es decir, si medimos la inversión, el gran capital extranjero supera al nacional pero si medimos la demanda de empleos, las PYMES ocupan el principal rol, dentro del sector servicios.

Durante los últimos años, la demanda de empleos ha ido paulatinamente disminuyendo y se ha estancado entre 2016 y 2017, incluso ha aumentado el desempleo como se ha evidenciado en la presente investigación.

El papel jugado por las agencias privadas de colocación de empleos ha ido aumentando sobre todo en lo concerniente a la tercerización de actividades pero al parecer, ni la gestión de estas agencias, ni la tercerización en sí han incrementado la demanda de nuevos empleos según las cifras oficiales analizadas.

En alguna medida, que el presente estudio no alcanzó a profundizar, el entorno regional y mundial, en donde según el informe de OIT sobre el panorama laboral en el mundo, para los tres últimos años, el principal problema es el empleo, es decir, existe menos demanda de empleos y una permanente disminución del mismo, en alguna medida señalamos, incide esta realidad en nuestra demanda de nuevos empleos, a partir de que Panamá está cada vez más inmersa en la globalización económica.

Esta realidad se expresa por ejemplo, en la falta de atención a la inversión y el empleo en el sector primario de la economía y la disminución paulatina de la industria manufacturera, comparada con su peso en la economía de hace algunos años atrás. En la llegada a Panamá de nuevas tecnologías como las empresas digitalizadas, tales como Uber, Amazon, etc.

No hay que olvidar dos factores que influyen en la relativa reducción de la demanda laboral. El primero es la idea de escapar de las protecciones al trabajo estatuidas en las normas vigentes y que se expresa en el trabajo informal y en las políticas flexibilizadoras de la regulación laboral que, aunque se han visto un tanto reducidas en los últimos dos años, no dejan de expresarse en algún nivel en las relaciones de trabajo, en la legislación y en la jurisprudencia.

El otro factor es la alta dosis de apertura o libertad de empresa, desprovista de planificación nacional, en donde el emprendedurismo no tiene ningún tipo de orientación. La ausencia de un acuerdo nacional acerca del desarrollo económico

produce una gran disparidad entre el crecimiento económico y el desarrollo social del país, expresado entre otras cosas, en la idea de producir cada vez más ganancia, con el menor costo posible, lo que incluye la reducción máxima posible de los salarios o sea, la sustitución hasta donde sea materialmente posible, de emplear personas (al menos bajo las regulaciones del trabajo vigentes) y pagarles salarios justos y condiciones de trabajo dignas. Sólo la conciencia de cada empleador limita ese pensamiento y no así las reglas sociales o jurídicas existentes.

La conclusión más general sobre el análisis del empleo en Panamá es la confirmación de que Panamá sigue siendo un país de contrastes. Mientras mantenemos los primeros lugares de crecimiento económico en América Latina, uno de los mayores salarios mínimos de la región y la recepción de cada vez más trabajadores migrantes, 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, lo que se expresa tanto en el sector público como en el sector privado.

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 no alcanza para cubrir o cubre exiguamente, los costos de la llamada canasta básica familiar. El aumento en el índice de precios al consumidor ha conllevado a que los salarios, sean cual sea su expresión numérica, posean alrededor de un 5% de pérdida de su poder adquisitivo, todo lo cual se expresa en la realidad de recibir mayores ingresos pero con menos capacidad de adquirir bienes y servicios que antes.

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 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, ha permitido obtenerlos a precios accesibles pero la especulación se desliza hacia otros productos, que se impulsan al alza, sin ninguna medida y afectan 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.

El gran problema de la empleomanía en los últimos años ha sido el trabajo informal, situación que no es exclusiva de Panamá pero que afecta a más del 39% de los empleos y junto al desempleo, son las principales preocupaciones de las autoridades, que a través del MITRADEL han desarrollado algunos programas para enfrentar esta situación pero no hay medición hasta ahora, de los resultados de los mismos es decir, hasta donde esos proyectos se reflejan en la disminución o no de la informalidad y del desempleo. Ambas figuras se han extendido en los últimos años, casi sin freno alguno.

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.

Las relaciones colectivas de trabajo, 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 90, por lo que el resultado final es que sólo 1 de cada 10 trabajadores se benefician de sus contenidos, que son relativamente limitados sobre temas salariales y económicos, principal contenido de los mismos.

Existen grupos vulnerables de trabajadores que son víctimas de diversas situaciones de exclusión y/o discriminación. Ya sea 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.

Pareciera sin embargo, que más que normas y programas unilaterales, hace falta incorporar a los propios actores del trabajo, a tomar conciencia de las realidades descritas y a asumir conscientemente hábitos, actitudes y reglas internas en las empresas, que ayuden a mejorar las condiciones en que se desenvuelven estos grupos vulnerables.

No existen registros o mediciones de los resultados de los planes y proyectos gubernamentales y aunque algunos resultados son tangibles como la reducción de los niveles del trabajo infantil, certificado por organismos internacionales, haría falta trabajar en el monitoreo y registro de los resultados de dichos planes y proyectos.

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 de esas políticas y programas.

Las mujeres suelen ser la más afectadas pues inciden sobre ellas factores de discriminación por razón de género, que se agravan por la edad, por el sector en el que trabajen 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.

La situación de los trabajadores migrantes ha 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.

Haría falta revisar la condición de otros grupos sociales como los trabajadores domésticos, las condiciones de trabajo de los afrodescendientes, entre otros, que por falta de tiempo no pudimos abordar pero que seguramente formará parte de las siguientes ediciones del informe nacional del trabajo.

En el caso del sector público panameño, podríamos considerar algunos 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 en el sector público, además de instancias más o menos permanentes de diálogo social.

Al considerar, de una manera general estos indicadores, será necesario concluir que en el sector público panameño hace falta tomar conciencia por parte de las autoridades y de los servidores públicos subalternos, acerca de estas metas u objetivos y los indicadores descritos, 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 en el sector público.

Por el momento, pareciera que entre 2016 y 2017, se ha intentado avanzar en la línea de mejorar la calidad del trabajo en el sector público pero aún falta un trecho importante que recorrer, tanto en el aspecto de los derechos individuales como colectivos y en materia de diálogo social en el sector; en la disminución de las discriminaciones y en 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.

Sobre la legislación vigente, es evidente que la misma impone una línea de acción estatal para el logro del desarrollo social y el cumplimiento de condiciones sociales adecuadas para su población.

A pesar del compromiso estatal y de todos los sectores que declaran como necesario el cumplimiento de los ODS, no existe aún un plan de acción que nos encamine al logro de los ODS, en particular de los relacionados con el trabajo, y como consecuencia de ello, que beneficie a la población y especialmente a los más necesitados de acceder a condiciones de empleo de calidad y con formalidad.

Pero esta ausencia de políticas coherentes desde la óptica de la producción legislativa no es nueva pues desde hace al menos ocho años, conviven las iniciativas que propenden a fortalecer el concepto de empleo o trabajo como un medio de obtener ganancias para el empleador, con aquellas que intentan

ampliar y profundizar la defensa de los que trabajan, en especial, de los más vulnerables, dando como resultado una tendencia legislativa ecléctica.

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, pero esas acciones no se engarzan con las iniciativas legislativas, que son sin dudas, de amplitud variopinta. Tampoco existen espacios de retroalimentación en cuanto al efecto causado en la sociedad y en el mundo del trabajo, de las medidas legislativas adoptadas por las diferentes administraciones durante los últimos años.

CAPITAL FINANCIERO. *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/>

CEPAL. *Datos del Observatorio de Género de CEPAL, caso Panamá,* disponible en línea, en http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/perfilesNacionales.asp?idioma=e

CUBADEBATE. 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/#.Whlh0Eie4cB>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Panamá. Nodo de Transparencia, disponible en <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/transparencia/>

ESTAS CONTRATADO.COM. *Razones Para Contratar personas con discapacidad en Panamá.* Disponible en <https://www.estascontratado.com/blog/discapacidad-y-trabajo-en-panama.aspx#ixzz4z644JaDI>

FOCUS PANAMÁ. *La Legislación Laboral.* Disponible en <http://focuspublicationsint.com/focuspma/?p=426&lang=es>

FUNDACION DEL TRABAJO. *Negociación Colectiva en Panamá.* Boletín electrónico No. 5. Disponible en <http://www.funtrab.org.pa/index.php?mod=article&id=337>

FUNDACION DEL TRABAJO. *Perspectiva Laboral Panamá 2016.* Boletín Electrónico. Disponible en <http://www.funtrab.org.pa/index.php?mod=article&id=409>

GARCIA, Augusto. Miembro Directivo del Colegio de Economistas de Panamá. Entrevista Personal del 23 de noviembre de 2016. Panamá.

GARCIA, Edgar. *Panamá no ratificará la Convención sobre Derechos de trabajadores migrantes.* Disponible en <http://panorama.ridh.org/panama-no-ratificara-la-convencion-sobre-derechos-de-trabajadores-migrantes/>

GUERRA RODRIGUEZ, Joslyn Anays. *Situación de las personas con discapacidad en Panamá en Atlas social de Panamá.* 2012. MEF. Disponible en <http://www.mef.gob.pa/es/informes/Documents/08%20-%20Situacion%20de%20las%20personas%20con%20discapacidad%20en%20Panama.pdf>

HUERTA OMAÑA, Alvaro Daniel. *Oferta y Demanda de Trabajo en Panamá.* Presentación PP. 2017. Universidad de Panamá

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Encuesta de Propósitos Múltiples. 2017,* disponible en: https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=38&ID_PUBLICACION=818&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=5

- INEC. Cuadro sobre seguridad social, año 2015. 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. *Cifras Del Trabajo, Volúmen II*. Contraloría General de la República. 2016. Panamá.
- INEC. *Encuesta de Mercado Laboral de marzo de 2017*. Contraloría General de la República. Panamá
- INEC. 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
- INEC. 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. 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, Mileika. *En Panamá Operan Ya 135 Empresas Multinacionales*. Diario La Estrella de Panamá. Edición del 25 de julio de 2017.
- LA PRENSA. *Salario Promedio es de B/541.5*, del 26 de julio de 2013. Disponible en https://impresa.prensa.com/economia/Salario-promedio_0_3715878716.html
- LÓPEZ GUÍA, Angel. “*El 63% de los estudiantes que se gradúan en universidades en Panamá es mujer*”. Periódico La Prensa, 9 de marzo de 2017. Panamá
- MANPOWERGROUP PANAMÁ. *Encuesta de Expectativas de Empleo Q4/2017*. 2017. Panamá
- MIDES. Informe “Juventud en Cifras” del PNUD y MIDES. 2016. Panamá.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. *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%20SECTOR%20PUBLICO%20DE%20PANAMA%202009%20%20PUBL%20JUNIO%202010%20SEG.pdf>
- MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL. *Informe Sobre Situación Del Empleo en Panamá*. MITRADEL. 2017. Panamá.
- MITRADEL. *Aumentar el empleo, la productividad y la inclusión social*. 2014. Panamá

- MITRADEL. Estadísticas Laborales. Departamento de Estadísticas de la Dirección de Planificación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, disponible en <https://www.mitradel.gob.pa/>
- NOTIACTUAL.COM. Comparativa de salarios mínimos de América Latina. Disponible en <http://www.notiactual.com/comparativas-salarios/>
- OIT. *Panorama Laboral 2016. América Latina y El Caribe. 2016. Oficina Internacional del Trabajo. 2016. Ginebra.*
- OIT. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias 2016. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra*
- OIT. *¿Qué es el trabajo decente?*, disponible en http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm
- OIT. *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. *Trabajo Decente, Concepto e Indicadores. Revista Internacional del Trabajo. Volúmen 122; 2003, Num. 2, disponible en: <http://ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/ghai.pdf>*
- OIT. Declaración Tripartita sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social, aprobada en 1977 y enmendada en 2000 y en 2017. Ginebra. 2017
- PATIÑO, Ana E. *La Mujer y el Mercado Laboral*, en Estudio sobre Economía Género y Desarrollo en Panamá. Universidad de Panamá. 2014. Panamá. p 61.
- PEREZ, Eudema Z. *Los Trabajadores Agrícolas*, en Atlas Social de Panamá. MEF. 2012, disponible en <http://www.mef.gob.pa/es/informes/Documents/18%20-%20Los%20trabajadores%20agricolas.pdf>
- PNUD. *Informe Global sobre Desarrollo Humano 2015*. Nueva York. Estados Unidos.
- PNUD. Atlas de Desarrollo humano Local. Panamá 2015. Panamá
- QUEVEDO, René. *Evolución, Situación y Perspectivas del Empleo en Panamá*. Consultoría del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. 2017. Panamá
- RODRÍGUEZ, Mirta. *Economía Panameña Demanda Más Personal Especializado*. Periódico La Prensa. 13 de julio de 2017
- ROJAS, Z. y DIAZ D. *Baja Expectativa de Empleo Para el Próximo Año 2017*. Diario El Panamá América. Edición del 14 de diciembre de 2016.
- SANDOVAL, Yolanda. *Panamá, destino de migración Laboral*. Periódico La Prensa. 25 de julio de 2017. Panamá
- SINDICATO DE INDUSTRIALES DE PANAMA (SIP). Datos de la Industria Nacional. Disponible en <http://www.industriales.org/economia>

SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS. Qué es la seguridad social? Disponible en <http://www.seguridadsocialparatodos.org/node/1>

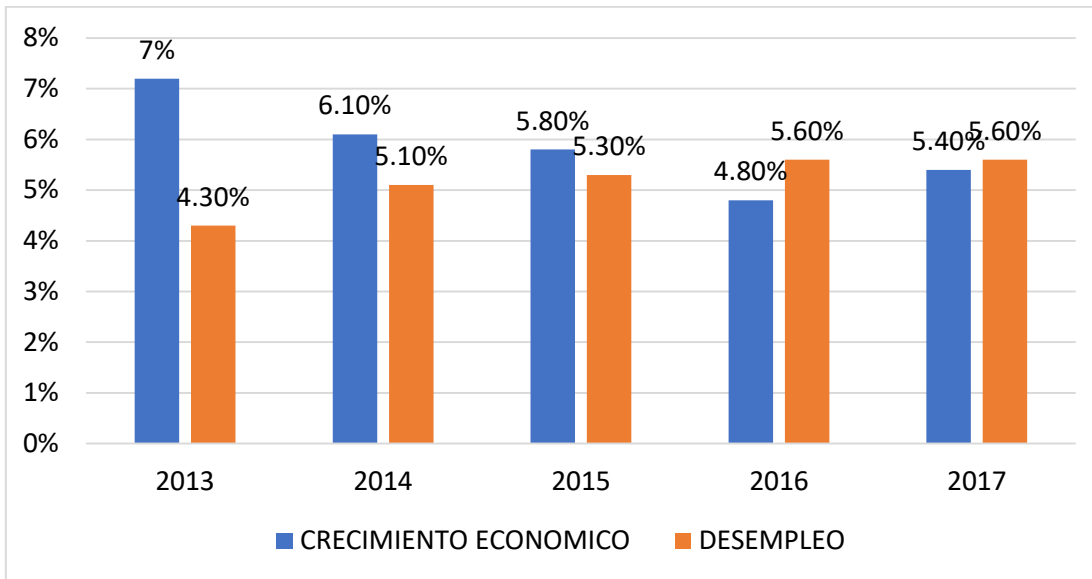
TODD D. Adrián. *Panamá, Un paraíso para la tercera edad o no?* Diario La Estrella de Panamá. 22 de junio de 2014.

UNIVERSIA. *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. Las 5 carreras mejor pagadas en Panamá. Disponible en <https://www.universidades.com.pa/blog/las-5-carreras-mejor-pagadas-de-panama>

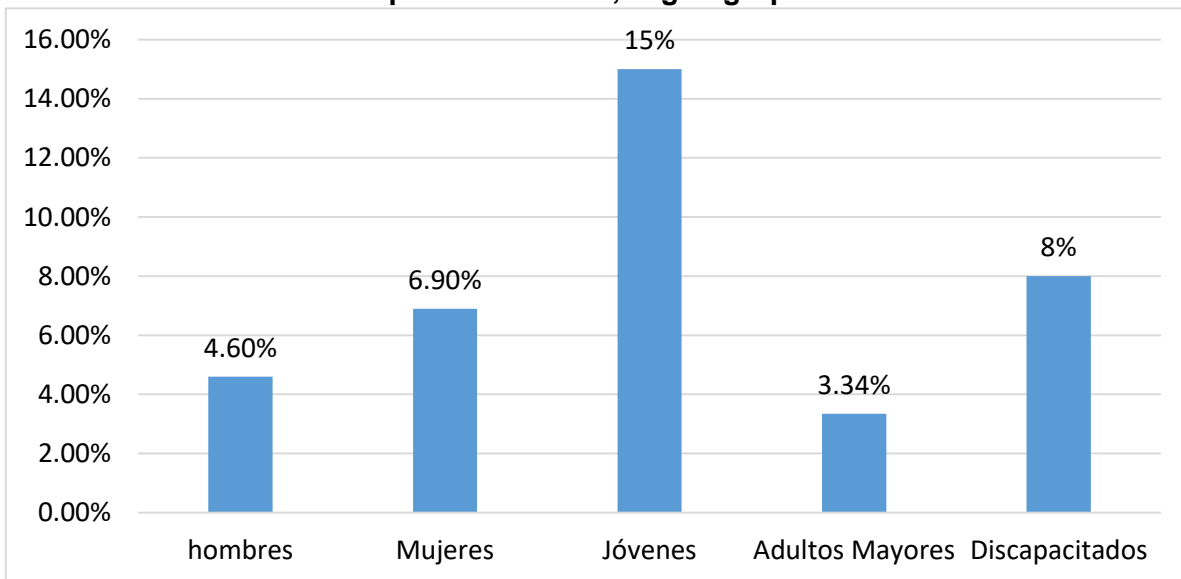
ANEXOS

Cuadro N°12. Crecimiento Económico y Desempleo en Panamá. Periodo 2013-2017



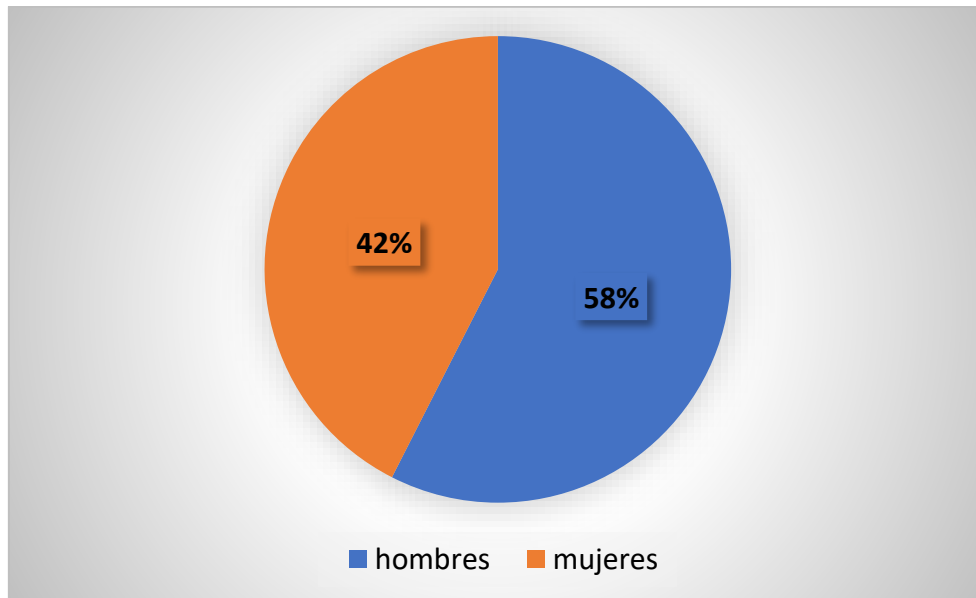
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Año 2017

Cuadro N°13. Desempleo en Panamá, según grupos humanos. Año 2016



Fuente: Contraloría General de la República. Año 2016

Cuadro N°14. Trabajo Informal en Panamá, según sexo. Año 2017



Fuente: Centro Nacional de Competitividad. Año 2017

Cuadro N°15. Periodicidad de ajustes salariales en las empresas en Panamá.

Descripción	Periodicidad
Nivel Ejecutivo	Cada Año
Nivel Técnico y Mandos Medios	Cada 2 Años
Trabajadores De Base	Cada Tres Años
Salario Mínimo	Cada Dos Años

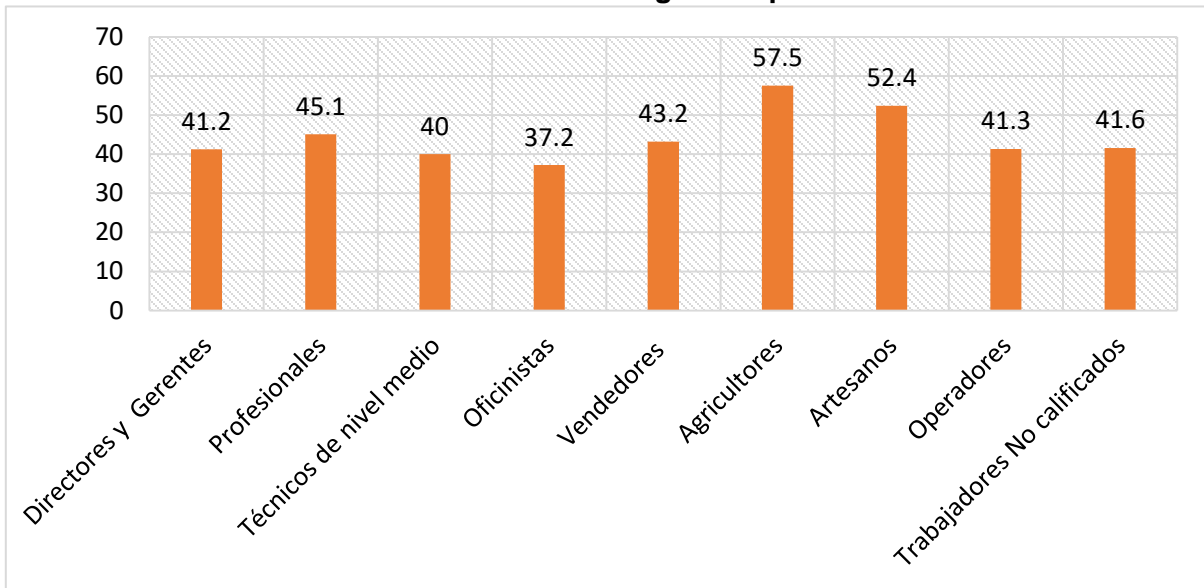
Fuente: Instituto de Estudios del Trabajo (INETRA) de UDELAS

Cuadro N°16. Empleos Mejor y Peor Remunerados en Panamá 2014.

MEJORES	PEORES
Medicina	Hotelería
Logística	Restaurantes
Ingeniería en Sistemas de Información	Agricultura
Ingeniería en Energía y Ambiente	Domésticos
Administración de Empresas con Énfasis en Alta Gerencia	

Fuente. KPMG

Cuadro N°17. Edad Promedio según ocupación en Panamá.



Fuente: Alta Comisión del Empleo.

Cuadro N°18. Afiliación sindical en Panamá. Año 2016

Descripción	Total
Total de Afiliados	222,413
Hombres	150,952
Mujeres	71,461
Sector Publico	1,696
Sector Privado	220,717
Total de Trabajadores	1,873,665

Fuente: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Año 2016

Cuadro N°19. Cobertura de la Negociación Colectiva

AÑO	TOTAL	VIA DIRECTA	ASISTIDA	BENEFICIARIOS	HOMBRES	MUJERES
2014	78	70	8	74,784	44,579	30,235
2015	73	61	11	23,588	13,959	9,629
2016	79	60	19	17,938	10,598	7,340
2017*	55	40	15	14,094	S/D	S/D

Fuente: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral

*Datos hasta septiembre.

Cuadro N°20. Evolución del Salario Mínimo. 2017

AÑO	POR HORA	EN MONEDA	% DE INCREMENTO
2006	1.27	0.10	8
2007	1.37	0.19	14
2010	1.56	0.25	16
2012	1.81	0.27	15
2014	2.35	0.54	20
2016	2.52	0.17	7

Fuente: Cálculos de INETRA en base a datos de Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral

Cuadro No. 21. Situación de las Trabajadoras panameñas. Año 2005

Descripción	%
Cantidad total en la republica	49.72% de la población
Desempleadas	6.90% de las que están económicamente activas
Jóvenes desempleadas	37% de las jóvenes económicamente activas
Con título universitario	63% de los graduados universitarios
Con titulo de educación media	54% de todos los graduados
Trabajan en comercio y servicios	25% de las ocupadas
Profesionales, científicas e intelectuales	16% de las ocupadas
Oficinistas	11% de las ocupadas
Labores del campo	8% de las ocupadas
Trabajadoras no calificadas	16% de las que trabajan
Ni nis	80% del total nacional
Salarios	11% menos que los hombres
Sin ingresos propios en área urbana	25% de las que habitan en áreas urbanas
Sin ingresos propios en el campo	35% de las que habitan en el campo

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Cuadro No.22. El Trabajo Infantil en Panamá. Año 2017

Total de niños trabajadores	% de la población infantil	Hombres	Mujeres	Asisten a la escuela	Trabajo rural	Salario mensual Promedio
23,855	3%	66%	34%	66%	64.3%	B/100.00

Fuente: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral

*Datos para el año 2017

Cuadro No.23.Situación de los Jóvenes que Trabajan en Panamá, al año 2017.

Porcentaje de la población total	25 % de todos los panameños
Participación de las mujeres	49.67 % del total de los jóvenes ocupados
Participación de los hombres	50.33 % de los jóvenes ocupados
Laboran en el sector privado	66 % de los que trabajan
Laboran en el sector publico	9.8 % de los que trabajan
Laboran como empleados domésticos	4.2 % de los que trabajaban
Cotizan a la caja de seguro social	61 % de los que trabajan
Desempleados	16 % del total de jóvenes en capacidad de trabajar

Fuente: Contraloría General de la República

Cuadro No.24. Contratos de Trabajo Registrados en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. 2016-2017

TIEMPO DEFINIDO	TIEMPO INDEFINIDO	OBRA DETERMINADA	MENORES DE EDAD	DISCAPACITADOS
41.58 %	35.51 %	22.91 %	26 %	1.68 %

Fuente: MITRADEL. Año 2017

Cuadro No.25. Situación Laboral de las Personas con Discapacidad en Panamá. Hasta 2016

POBLACIÓN	PORCENTAJE (%)
Población total	11.3 % del total de la población nacional
Discapacitados económicamente activos	26 % del total de las personas con discapacidad
Hombres ocupados	53.1 % de los discapacitados
Mujeres ocupadas	46.9 % de las discapacitadas
Trabajadores no calificados	21.5 % de los que laboran
Laboran en el campo	7.5 % de los que trabajan
Oficinistas	7.5 % % de los que trabajan
Posiciones gerenciales (sector público y privado)	6.1% de los que trabajan

Fuente:Contraloría General de la República

Cuadro No.27. Situación de los Trabajadores del Campo en Panamá. 2015

DESCRIPCIÓN	PORCENTAJE (%)
Total de trabajadores	14.4 % del total de ocupados en el país
Trabajadores informales	52.5 % de los que laboran en el campo
Hombres	90.1 % de los que trabajan
Mujeres	9.9 % de los que laboran en el campo
Cotizan a la CSS	30 % de los ocupados
Devengan salario mínimo	74 % de todos los que reciben salario
Poseen alguna escolaridad	81 % de los que trabajan en el campo
Sin ninguna escolaridad	19 % de los que trabajan en el campo

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Cuadro No. 28 Situación Laboral de los Servidores Públicos (2016-2017)

DESCRIPCIÓN	PORCENTAJE
Total de trabajadores	12.33% de los ocupados
En puestos permanentes	87.39%
Hombres	47.63% del total de servidores públicos
Mujeres	52.37 %
Laboran como eventuales	12.61%
Laboran en el gobierno central	63.92%
Laboran en instituciones descentralizadas	36.08 %
Poseen salarios arriba del promedio mensual	44 %
Poseen estabilidad en sus cargos	68 %

Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA)