



**Boletín Electrónico N° 6**  
**Julio, 2015**

La productividad es el resultado del grado de eficiencia del proceso productivo. No es sólo una cifra o una relación técnica, pues integra también la dimensión humana; y la justa distribución de sus beneficios entre empresas y trabajadores es condición fundamental para el logro de objetivos crecientes de competitividad con equidad

# Salarios y Productividad

Desafíos de la política laboral

Apartado 0843-00370, Balboa, Ancón, Tel. (507) 232 7248 y 232 7250  
[fdetrabajo@cwpanama.net](mailto:fdetrabajo@cwpanama.net)..... <http://www.funtrab.org.pa/>

# PROLOGO

La productividad es el **resultado** del grado de eficiencia en el uso los factores de la producción y refleja la calidad del desempeño del capital, del trabajo, la dotación de tecnología, la calidad gerencial y en general muestra la eficiencia del proceso productivo.

Una mayor productividad, fortalece la competitividad y supone una creciente retribución a esos factores de la producción. La justa distribución de los beneficios de la productividad entre empresas y trabajadores es una condición fundamental para el logro de objetivos crecientes de **competitividad con equidad**, y refuerza aptitudes y actitudes favorables al compromiso con tales objetivos.

Salarios y productividad se condicionan mutuamente. La productividad no es sólo una cifra o una relación técnica. También integra la dimensión humana de los actores en el mundo del trabajo. La productividad es una actitud constructiva para mejorar resultados. Es un compromiso para repartir mejor los beneficios de la eficiencia productiva, para fortalecer la competitividad y beneficios de las empresas y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores.

En términos operativos, la productividad en una economía se expresa de manera simple como el cociente que relaciona el valor de la producción (producto interno bruto-PIB) y la cantidad de trabajadores que participan del proceso productivo (o las horas de trabajo insumidas). Por tanto es un indicador promedio que esconde diferencias en el grado de modernización de la producción en distintas ramas, segmentos o tamaños de empresas y las diversas formas de organización del trabajo y nivel de calificación de los trabajadores (sea como asalariados o independientes).

Por esta razón, la productividad tendrá un comportamiento diferente entre ramas de actividad, tamaños de empresas o negocios, entre unidades del sector formal o informal; y asimismo las remuneraciones a los factores productivos dependerán de esos diferenciales de productividad.

Durante los pasados diez años la economía panameña ha tenido en promedio un crecimiento extraordinario (más del 8% anual) y el PIB se ha duplicado, alcanzando un índice acumulado de 205 entre 2005 y 2014. Este crecimiento ha impulsado la generación de empleo en el sector formal de la economía que ha crecido acumuladamente en casi 55%. Y este proceso de modernización promedio de la economía se tradujo en un crecimiento acumulado de la productividad de aproximadamente 54% en los diez años.

Sin embargo este desempeño económico no fue **inclusivo** y mientras, por ejemplo, la construcción, el transporte y el comercio crecieron aceleradamente, algunas actividades como la agricultura y la industria manufacturera se estancaron o quedaron rezagadas. Este comportamiento fue el resultado del abandono de las políticas públicas; y en el caso de la agricultura, la importación indiscriminada de alimentos (coincidente con momentos de cosecha nacional de ciertos rubros) debilitó la producción nacional, alentó la especulación de precios, encareció la canasta básica y sigue alimentando la repuja conflictiva de los salarios.

La falta de modernización, el rezago y estancamiento de ambos sectores redujo las posibilidades de emplear productivamente a la creciente fuerza de trabajo, manteniendo una alta proporción como trabajadores por cuenta propia y familiares, quienes están más expuestos a la vulnerabilidad en sus condiciones de trabajo (dos de cada tres trabajadores en la agricultura y uno de cada tres en la industria son independientes). Todo ello condujo a un estancamiento de la productividad en ambos sectores, que fue negativa en la agricultura (-0,2% promedio anual) y sólo de 1,0% en la industria manufacturera; declive que se acentuó fundamentalmente entre 2009 y 2013. Estos indicadores reflejan el comportamiento promedio de ambas ramas y están muy influidos por la baja productividad de las microempresas y negocios de trabajadores independientes, y es de esperar que las empresas más grandes tengan un mejor desempeño productivo.

En el otro extremo, la productividad media en la construcción fue de 8.9% promedio anual en el período, donde correlativamente casi 80 de cada 100 trabajadores son asalariados (agosto de 2014), la mayoría de ellos en empresas del sector formal.

En ese período los salarios medios en términos reales crecieron de manera acumulada en cerca del 29% para el promedio de la economía, mientras que algunos salarios mínimos referenciales crecieron de manera diferenciada, por ejemplo, en 10% en el caso de la agricultura (pequeña empresa), 15% en la construcción y cerca de 30% en la industria manufacturera (empresa grande). Y aunque la inflación acumulada en este período (aproximadamente 52% en los distritos de Panamá y San Miguelito) permitió estos aumentos reales de los salarios mínimos, la sensación de pérdida de poder de compra se acentúa pues el índice de precios de los alimentos fue mucho más alto (cerca de 77% entre 2005 y 2014).

En este sentido, la política de salarios enfrenta grandes desafíos en esa doble dimensión del salario, como fuente principal de satisfacción de necesidades básicas para el trabajador y su familia; y a su vez, componente importante del costo de producción de las empresas. Un primer desafío es la citada heterogeneidad de la estructura productiva, donde coexisten actividades con diversos grados de organización y productividad, muchas de las cuales son de subsistencia y con niveles de ingreso que les impide cubrir los costos de la formalidad.

Un segundo desafío se refiere al déficit de competencias y formación de la fuerza laboral en que uno de cada tres trabajadores tiene menos de 9 años de escolaridad formal, mientras la formación profesional llega a menos de un décimo de los trabajadores. Con tales competencias resulta difícil aspirar a más de un salario mínimo.

Un tercer factor es la limitada cobertura de la negociación colectiva de trabajo que no beneficia a más del 10% de los trabajadores asalariados y el reducido alcance de los temas de negociación, que deja por fuera la posibilidad de concertar iniciativas para mejorar las competencias y calificaciones de los trabajadores y la productividad en el proceso productivo.

En Panamá la política de salarios se reduce a los salarios mínimos, con criterios acotados de fijación, que igualmente deja por fuera la posibilidad de aprovechar los beneficios del crecimiento y productividad en favor de los trabajadores, o de promover dicho crecimiento o la eficiencia del proceso productivo.

Frente a la complejidad y conflictividad del tema, los líderes empresariales y sindicales tienen posiciones encontradas respecto a la política de salarios mínimos. Los primeros subrayan que los salarios mínimos deben permitir la satisfacción de las necesidades del trabajador y su familia y no sólo los alimentos; y que los mínimos vigentes están lejos de lograrlo.

Por su parte, los líderes empresariales insisten que los niveles de productividad e ingresos de muchas pequeñas y medianas empresas hace imposible cubrir el salario mínimo más allá de un cierto umbral, pues les pone en riesgo de quiebra o de perder fuentes de empleo.

En un balance objetivo se debe decir que ambos tienen razón y que el desafío es concertar una **política general de salarios** que contribuya a la solución de esa paradoja. Dicha política debe orientarse a premiar y promover las competencias, el desempeño, la movilidad laboral ascendente entre clases de puestos en la empresa, la productividad, el poder de compra de los salarios y la plena satisfacción de las necesidades de los trabajadores, conforme a las capacidades y eficiencia de las empresas.

En el caso de los salarios mínimos se impone una renovación de los criterios de fijación para considerar el costo de la canasta básica y la inclusión explícita de pautas para compartir los beneficios del crecimiento económico y la productividad. Para estos efectos, hay experiencias y buenas prácticas en algunos países de la región que se pueden revisar.

Igualmente se impone una simplificación de la tabla de salarios mínimos, que en la última fijación se hizo más compleja abriendo el abanico a más de un centenar de tipos de salario, sin ninguna racionalidad económica. Líderes empresariales y sindicales coinciden, además, en que el gobierno debe alentar a los actores y permitir que se pongan de acuerdo para concertar los ajustes salariales más convenientes a ambos.

Finalmente, una recomendación fundamental, que se subrayó durante los trabajos de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos en 2013, es que este órgano de consulta tenga una **función permanente**, bajo el enfoque de una “comisión consultiva de salarios y productividad” que haga un seguimiento continuo al tema, brindando recomendaciones al MITRADEL para retroalimentar y renovar la política de salarios. Como opera en la actualidad, unos meses antes de cada fijación, esta comisión sólo sirve para *mal administrar* la puja conflictiva del nuevo aumento y no resulta útil para allanar el camino a una solución de largo plazo.

La política general de salarios se basaría en la negociación colectiva de trabajo, que se debe convertir en un instrumento de gestión en todos los sectores institucionales (público y privado) y ramas de actividad económica. Y ello plantea como condición el pleno ejercicio de la libertad sindical en los sectores público y privado, el desarrollo de empresas sostenibles, el fortalecimiento de la capacidad de diálogo de los actores sociales y una política laboral y de formación de competencias alineada con tales objetivos.

Desde la Fundación del Trabajo hemos insistido que la construcción de una política de este tipo requiere de un esfuerzo y compromiso que va más allá de la discusión acalorada por el ajuste de los salarios mínimos. Las políticas integrales y de largo plazo para enfrentar desafíos estructurales no se pueden forjar eficientemente “al tambor batiente de la coyuntura”. En el sector trabajo se requiere superar la gestión “apaga fuego del conflicto” y actuar con una visión estratégica del desarrollo laboral.

En ese sentido, los actores sociales panameños se han comprometido con las propuestas de acciones para “aumentar el empleo, la productividad y la inclusión social con más y mejor formación técnica y profesional”, entregada al Presidente de la República en noviembre de 2014, por parte de la Alta Comisión para la política de empleo. El gran desafío ahora es iniciar su ejecución eficiente con la participación de todos los sectores.

La Fundación del Trabajo pone a disposición su experiencia y capacidad de diálogo y concertación en favor de la adopción de una política general de salarios y salarios mínimos que promueva la formación, la capacitación, la movilidad laboral ascendente de los trabajadores, la productividad y competitividad bien repartidas.

El presente boletín sólo pretende compartir algunos insumos de información y reflexiones para contribuir en la discusión de un tema extraordinariamente complejo para el desarrollo nacional. Las autoridades y los actores sociales deberán dedicar un mayor esfuerzo para un balance más exhaustivo y avanzar en la construcción de una política de salarios cónsona con el Panamá del siglo XXI.

Esta publicación se ha elaborado bajo la responsabilidad principal de Miguel Del Cid, Asesor General de la Fundación del Trabajo.

AURELIO LINERO  
Co Presidente  
Sector Empresarial

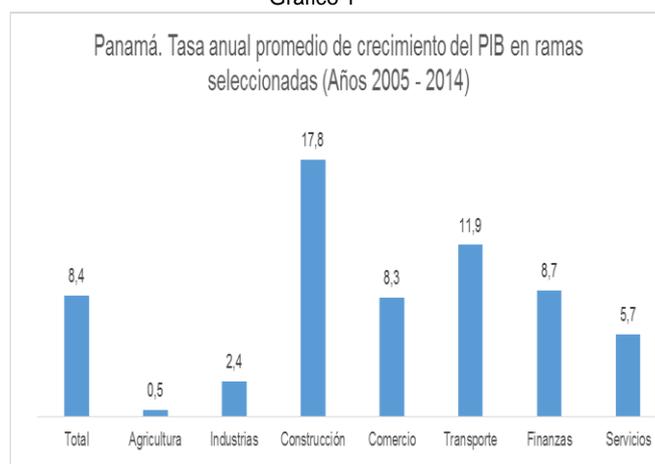
ELBERTO COBOS  
Co Presidente  
Sector Sindical

## TENDENCIAS DEL PIB Y DEL EMPLEO

En los últimos diez años, la economía panameña ha mostrado una gran dinámica, con un crecimiento promedio por encima del 8% anual, más que duplicando el Producto Interno Bruto (PIB) entre 2005 y 2014.

No obstante, se trata de un crecimiento concentrante y excluyente con algunas ramas que muestran una mayor dinámica, en particular la construcción, el transporte, las finanzas y el comercio, manteniendo la tendencia de largo plazo hacia la terciarización de la economía. El sector construcción, y particularmente el desarrollo de infraestructuras, ha sido un soporte fundamental en esta tendencia, duplicando su peso relativo en el PIB.

Gráfico 1



Fuente: INEC, Cuentas Nacionales

En el otro extremo, algunas actividades asociadas al mercado interno como la agricultura ha tenido una tendencia al estancamiento, producto de la apertura indiscriminada y el abandono de las políticas públicas. Ello ha significado un fuerte golpe a la producción de alimentos y a la productividad, así como aumentos del costo de la canasta básica de los panameños. Durante los últimos años, las medidas de importación indiscriminada, acentuaron la especulación, la pérdida de productividad, con una incidencia adversa sobre los salarios reales de los trabajadores, alentando a su vez el conflicto y la repuja por los salarios.

Igualmente, la industria manufacturera se ha rezagado por la apertura y la debilidad de políticas de estímulo. Inclusive, algunas actividades de producción industrial han tendido a desaparecer en el largo plazo.

Con estas tendencias del crecimiento, el sector terciario de la economía aumentó su importancia relativa en aproximadamente 2 puntos porcentuales, mientras que el sector primario reduce de manera significativa su peso a menos de la mitad respecto al 2004. Por su parte algunas actividades del sector secundario, particularmente la industria manufacturera redujo significativamente su importancia relativa, mientras la construcción más que duplicó su peso en la economía nacional (cuadro 1).

Cuadro 1

Panamá: Estructura del Producto Interno Bruto por Sector (a precios de comprador de 2007)

	2004	2009	2014
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>SECTOR PRIMARIO</b>	<b>7,7</b>	<b>5,5</b>	<b>3,4</b>
Agropecuaria y pesca	7,7	5,5	3,4
<b>SECTOR SECUNDARIO</b>	<b>16,6</b>	<b>16,5</b>	<b>18,8</b>
Minas y canteras	1,1	1,4	2,3
Industrias manufactureras	7,8	6,2	4,4
Electricidad, gas y agua	3,3	2,9	2,3
Construcción	4,4	6,0	9,8
<b>SECTOR TERCIARIO</b>	<b>75,7</b>	<b>78,0</b>	<b>77,8</b>

Fuente: INEC, Cuentas Nacionales

### Un fuerte crecimiento del empleo

El mercado laboral siguió la dinámica de crecimiento concentrado de la economía y si bien el sector construcción mostró individualmente el mayor ritmo de crecimiento en la creación de empleo, los datos muestran que 60 de cada 100 nuevos empleos generados entre 2004 y 2014 (incluyendo trabajo independiente) se originan en el sector terciario de la economía.

Con esta tendencia el sector terciario aumenta su peso relativo en el empleo total, mientras que el empleo agrícola reduce su importancia relativa en cerca de cuatro puntos porcentuales, al igual que la industria manufacturera. Correlativamente el gran dinamismo de crecimiento del sector construcción conllevó a un aumento de su importancia relativa en el empleo total en 4,6 puntos.

Cuadro 2  
Panamá: Estructura del empleo por sector económico

	2004	2009	2014
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>SECTOR PRIMARIO</b>	<b>20,9</b>	<b>18,0</b>	<b>15,7</b>
Agropecuaria y pesca	20,9	18,0	16,7
<b>SECTOR SECUNDARIO</b>	<b>17,1</b>	<b>19,2</b>	<b>20,1</b>
Minas y canteras	0,1	0,2	0,2
Industrias manufactureras	9,2	8,7	7,4
Electricidad, gas y agua	0,8	0,6	1,0
Construcción	7,0	9,7	11,6
<b>SECTOR TERCIARIO</b>	<b>62,0</b>	<b>62,8</b>	<b>64,2</b>

Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral, Agosto

El acelerado crecimiento se tradujo en una importante modernización del mercado laboral vista a partir del incremento del empleo asalariado.<sup>1</sup> Esa modernización se observa con mayor claridad en que casi 80 de cada 100 nuevos empleos creados entre 2004 y 2014 es empleo asalariado y 60 de cada 100 se originan en el sector privado.

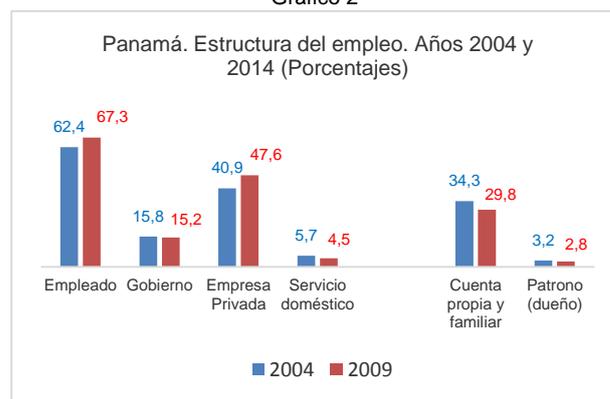
En el período en referencia, la proporción de asalariados aumentó del 62.4% al 67.3% respecto al empleo total, explicado básicamente por el aumento del empleo privado, pues la proporción de asalariados públicos se redujo ligeramente en el período.

No obstante, pese a la tendencia modernizante del empleo, la ocupación en las categorías de trabajadores por cuenta propia y familiares también aumentó aunque a un menor ritmo. El balance neto es que a pesar del extraordinario ritmo de crecimiento económico, el gran desafío es que en 2014, aproximadamente 33 de cada 100 personas ocupadas siguen siendo trabajadores independientes y familiares expuestos a gran vulnerabilidad en sus condiciones de trabajo.

**La persistencia de ese bolsón de trabajo independiente con escaso capital físico y humano y en gran medida de subsistencia, representa un freno a la productividad y al progreso en las condiciones de trabajo decente.**

<sup>1</sup> Esta noción de modernización parte del criterio que las relaciones asalariadas de trabajo suponen un cierto grado de organización empresarial y protección social (aunque se admite que en las franjas de pequeñas y microempresas prevalecen déficit de productividad y condiciones de trabajo decente).

Gráfico 2



Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral, agosto

El relativo rezago del mercado laboral representa un gran desafío estructural de ese estilo de crecimiento concentrado, que no logra la inclusión de actividades productivas (agrícolas e industriales), segmentos económicos (micro y pequeñas empresas) y regiones fuera del área metropolitana (área rural e indígenas), donde se ocupa una proporción importante de la fuerza de trabajo. Ello tiene una repercusión evidente sobre las condiciones sociales de inequidad y pobreza en el ámbito rural donde aproximadamente 50 de cada 100 hogares viven bajo la línea de pobreza o indigencia, mientras en las áreas urbanas esa proporción se reduce a 14 de cada 100 (Ministerio de Economía y Finanzas, Pobreza e Indigencia, Encuesta de mercado laboral, marzo de 2014, <http://www.mef.gob.pa/es/informes/Documents/Pobreza%20e%20Indigencia%20-%20Marzo%202014.pdf>).

## SE REDUCE EL EMPLEO INFORMAL PERO PERSISTEN DESAFIOS

Empleo informal y sector informal son categorías analíticas construidas para el análisis de un fenómeno complejo. Ambas nociones siguen definiciones internacionales que se instrumentan en cada país, de acuerdo a la disponibilidad de información estadística.<sup>2</sup>

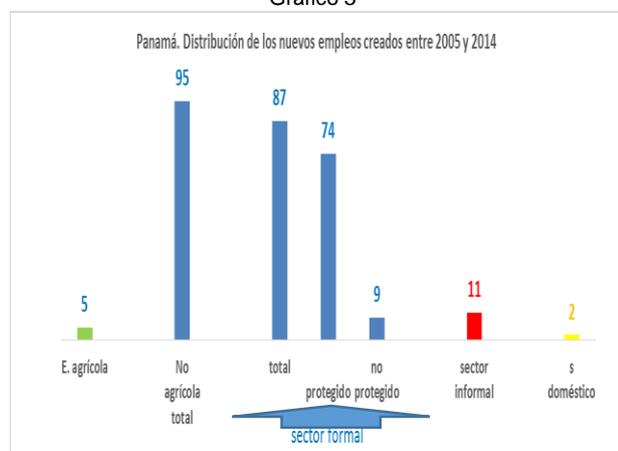
<sup>2</sup> Las definiciones de empleo informal y sector informal que se siguen aquí están explicadas en el Boletín N° 3 de la FUNTRAB: Desafíos para la formalización de la economía informal en Panamá. Visión desde el mercado laboral".

La baja productividad e ingresos es la principal condición o característica del llamado sector informal, que en su mayoría está integrado por pequeños negocios de trabajadores por cuenta propia (85 de cada 100 en 2014). A su vez, el déficit de productividad es una variable fundamental en la explicación del empleo informal en pequeñas y medianas empresas formales, que enfrentan dificultades financieras para cumplir obligaciones de la formalidad como la seguridad social.

Con base en esta categoría analítica, la principal conclusión que arrojan las estadísticas es que el acelerado ciclo de crecimiento del período se tradujo en un importante proceso de formalización del empleo, aunque en el primer año de la serie (2005) la brecha de informalidad era extraordinariamente alta, pues fuera del sector agrícola, el empleo informal total afectaba a cerca de 50 de cada 100 trabajadores.

En estos 10 años, solamente 5 de cada 100 nuevos empleos se crearon en el sector agrícola. Fuera de este sector 87 de cada 100 nuevos empleos se crearon en el sector formal de la economía, de los cuales 74 (es decir 9 de cada 10) fueron empleos formales o protegidos por la seguridad social (gráfico 3).

Gráfico 3



Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral, agosto

Asimismo, 11 de cada 100 nuevos empleos se crearon en el sector informal de la economía, con lo cual aumenta en términos absolutos el número de ocupados en este segmento, aunque su peso en términos relativos cae de manera importante en más de 5 puntos porcentuales.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Fundación del Trabajo, Boletín N° 4, Perspectiva Laboral, 2014

<sup>4</sup> Un estudio reciente del Centro Nacional de Competitividad (CNC) indica que el 52% de las microempresas informales tienen un valor

La principal conclusión que emerge de este balance sucinto es que el apreciable ciclo de crecimiento se tradujo en una creciente modernización del mercado laboral, lo cual debió tener un impacto positivo sobre los niveles de productividad de la economía (sobre todo en las ramas más favorecidas por el crecimiento), así como sobre las remuneraciones de los trabajadores. Sin embargo, también es cierto que dicho crecimiento no logró permear importantes segmentos de actividad económica, impactando escasamente sus niveles de producción y productividad, así como las condiciones de empleo e ingresos de una proporción importante de fuerza de trabajo.

Con ello al final de período (agosto, 2014) 25 de cada 100 trabajadores no agrícolas se ocupan en el sector informal, 5 de cada 100 trabajadores en el servicio doméstico y en resumen 42 de cada 100 siguen teniendo un empleo informal sin protección.

Gráfico 4



Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral, agosto

Para los trabajadores y propietarios de negocios informales (micro y pequeñas empresas) el déficit de productividad es un fenómeno asociado a su escaso capital físico y humano, a la limitada escala de operación y reducido mercado por sus bienes y servicios; así como por los sesgos y restricciones de las políticas públicas que limitan su acceso a los beneficios del crecimiento y la inversión.<sup>4</sup>

**En síntesis, el abultado sector informal sigue siendo un freno al aumento de la productividad de la economía en su conjunto y reducir sus dimensiones requiere de políticas integrales que propicien un crecimiento inclusivo en el plano sectorial, regional y social.**

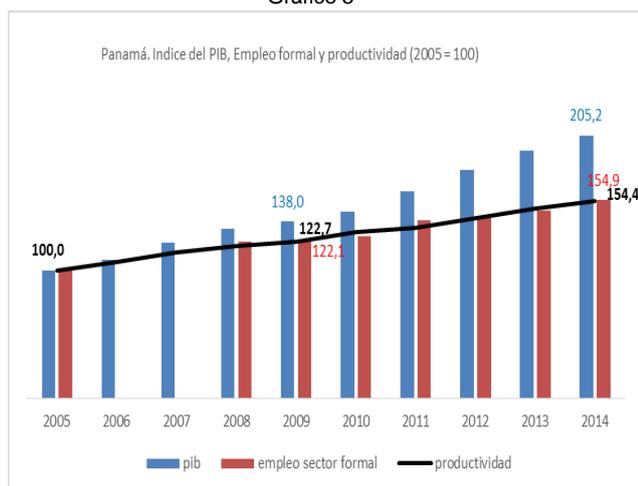
de ventas menor que un salario mínimo. Con esa escala de producción y valor de ventas resulta casi imposible cubrir los costos de la formalidad.

## CRECIMIENTO ECONOMICO Y PRODUCTIVIDAD

La productividad de una economía se expresa en términos simples como el cociente que relaciona el producto interno bruto (PIB) con el empleo total (o el número de horas insumidas). Como tal, refleja la productividad de todos los factores productivos y no sólo del trabajo. Por tanto, depende del ritmo de crecimiento del producto y del empleo, así como de la calidad de los recursos humanos y del grado de modernización del mercado laboral.

En los últimos diez años, el ritmo de crecimiento del PIB ha favorecido la creación de empleo formal y el mejoramiento de la productividad en el promedio de la economía. En ese período el producto duplicó su valor en términos reales (índice de 205.2), mientras que el empleo en el sector formal aumentó en 54.9% y la productividad en 54.4%.<sup>5</sup>

Gráfico 5



Nota: Se excluye a los ocupados en áreas indígenas para el cálculo de la productividad

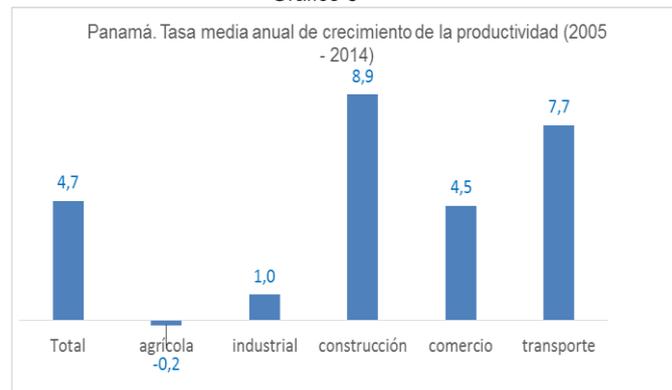
Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral y Cuentas Nacionales

En última instancia, crecimiento económico, modernización del mercado laboral y productividad se condicionan mutuamente, lo cual se observa en los ciclos de aceleración y desaceleración de la economía de largo plazo.

Sin embargo, los progresos de la productividad no se distribuyen por igual entre las diversas ramas de actividad, en virtud de la concentración del crecimiento económico. Algunas ramas muestran tasas medias de crecimiento de la productividad

más altas en el período, como por ejemplo la construcción (8.9% promedio anual), el transporte (7.7%) y el comercio (4.5%). Constituyen actividades (sobre todo las dos primeras) que concentraron un extraordinario esfuerzo de inversión en el período (Canal de Panamá, puertos, aeropuertos, autopistas, etc.), lo cual explica su gran crecimiento.

Gráfico 6



Nota: Se excluye a los ocupados en áreas indígenas para el cálculo de la productividad

Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral y Cuentas Nacionales

En el otro extremo, el producto por ocupado mostró una tendencia promedio negativa en la agricultura (-0,2% promedio anual), lo cual se explica por las caídas en la productividad registradas por tres años consecutivos (2009 – 2011). Asimismo, en la industria manufacturera se observa un estancamiento de la productividad (1,0% promedio anual entre 2005 y 2014), siendo negativo su crecimiento los años 2012 y 2013 (Anexo estadístico). Obviamente, estos indicadores reflejan el comportamiento promedio de ambas ramas y están muy influidos por la baja productividad de las microempresas y negocios de trabajadores independientes, y es de esperar que las empresas más grandes tengan un mejor desempeño productivo.

Como ya se ha señalado, existe una relación estrecha entre el grado de modernización del mercado laboral y el comportamiento de la productividad. Dicha modernización se expresa en el peso del trabajo asalariado en el empleo total, que si bien ha aumentado en el conjunto de la economía, su incidencia ha variado entre ramas. En el caso de la agricultura, el abandono de las políticas públicas y el deterioro de la inversión y el crecimiento, redujo la capacidad sectorial de

<sup>5</sup> En esta comparación específica con la variable informalidad, se toma como base 2005 pues es a partir de este año cuando el INEC

empieza a estimar oficialmente empleo informal. Para otras comparaciones del texto se usa como año base el 2004.

emplear productivamente la fuerza de trabajo en empresas más organizadas. Ello se tradujo en una menor capacidad de creación de empleo asalariado y en el año 2014 solamente 33 trabajadores de cada 100 eran asalariados, con una tendencia decreciente en el período. Todo ello se reflejó en un comportamiento declinante en la productividad con una caída de su índice acumulado hasta 95,8 en el año 2014.

Gráfico 7



Nota: Se excluye a los ocupados en áreas indígenas para el cálculo de la productividad  
Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral y Cuentas Nacionales

Una situación parecida se observó en la industria manufacturera en que si bien el peso del empleo asalariado es el doble de la agricultura (alrededor de dos tercios del empleo total sectorial), su tendencia es decreciente en el período y el índice acumulado de productividad se mantiene relativamente estancado (109,2).

Gráfico 8

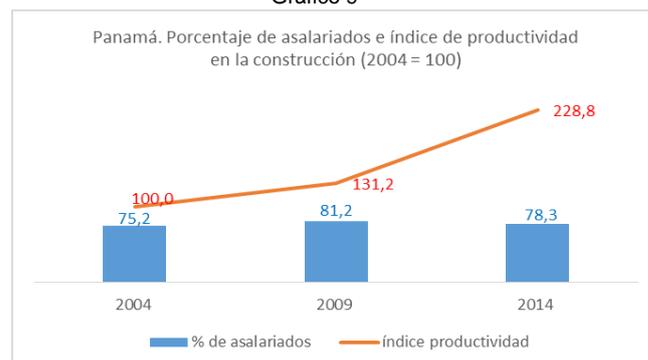


Nota: Se excluye a los ocupados en áreas indígenas para el cálculo de la productividad  
Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral y Cuentas Nacionales

<sup>6</sup> De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas, el costo de la canasta básica de 59 productos en el promedio del año 2014 fue de

Por su parte, en el caso de la construcción, si bien el peso del empleo asalariado tuvo un comportamiento variable (aumentando entre 2004 y 2009 y disminuyendo ligeramente en el último quinquenio), su importancia relativa se mantiene cercana al 80% del empleo total sectorial y el índice de productividad tuvo un salto extraordinario debido fundamentalmente a la expansión de la inversión y el crecimiento de dicho sector.

Gráfico 9



Nota: Se excluye a los ocupados en áreas indígenas para el cálculo de la productividad  
Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral y Cuentas Nacionales

## PRODUCTIVIDAD Y SALARIOS

En esta sección se hace un breve balance sobre la evolución de los salarios medios con base en los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos –INEC– ([http://www.contraloria.gob.pa/INEC/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID\\_SUBCATEGORIA=39&ID\\_PUBLICACION=668&ID\\_IDIOMA=1&ID\\_CATEGORIA=5](http://www.contraloria.gob.pa/INEC/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=39&ID_PUBLICACION=668&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=5)). Un análisis más exhaustivo requiere un procesamiento especial de la data de las encuestas de empleo, lo cual se debería realizar oportunamente.

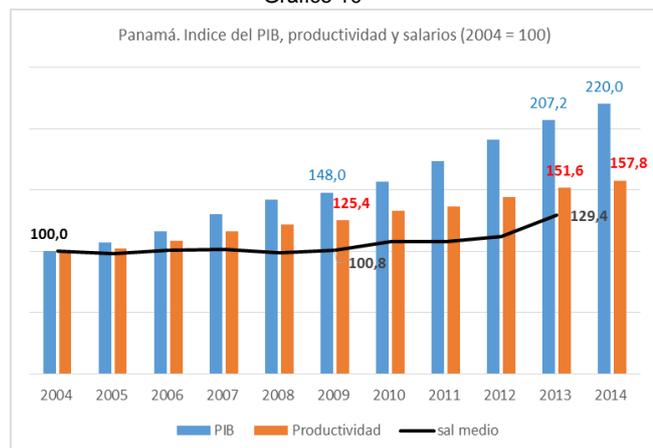
### Rezago relativo de los salarios medios reales

Los datos sugieren de manera preliminar que los salarios medios **reales** como proxy de las remuneraciones de mercado se han quedado rezagadas en el largo plazo respecto al crecimiento de la economía, como en relación a la canasta básica de alimentos.<sup>6</sup>

B/ 329.66, y registró un aumento de cerca de 75% respecto al año 2004.

Durante el período de referencia, las estadísticas oficiales sugieren que la producción de bienes y servicios se ha multiplicado en términos reales por 2.20, con base en el índice del PIB 2004 – 2014. En el mismo período la productividad ha crecido aproximadamente 57%. Por su parte, los salarios medios crecieron 29,4% hasta el año 2013 (el INEC no ha publicado el dato para el 2014).

Gráfico 10

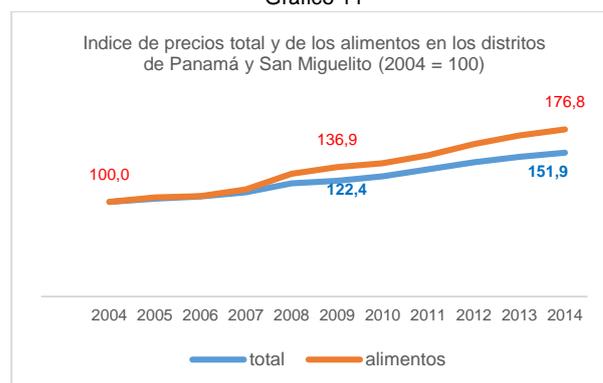


Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral y Cuentas Nacionales

Cabe señalar que el dato de salario es un promedio nacional que refleja comportamientos diversos entre ramas de actividad económica, sectores público y privado, tamaños de empresas, ámbitos rurales y urbanos, grupos ocupacionales y niveles de calificación de la fuerza de trabajo. En este sentido, un análisis más exhaustivo requiere una desagregación de la data, considerando las diversas clasificaciones y desagregaciones permitidas por el marco muestral de las encuestas de empleo.

En todo caso, la percepción de rezago y pérdida de poder de compra de los salarios es mayor, considerando que si bien en este período la inflación promedio (distritos de Panamá y San Miguelito) aumentó en 52%, el correspondiente a los alimentos fue de 77%.

Gráfico 11



Fuente: INEC, Panamá

## Salarios mínimos

En Panamá opera una compleja estructura de salarios mínimos que distingue entre ramas de actividad, tamaño de empresas, algunas ocupaciones y regiones geográficas. Esto se traduce en una tabla con más de cien tipos de salarios entre dos regiones geográficas, segmentos de pequeñas y grandes empresas y algunas categorías ocupacionales. La estructura más compleja se adoptó con el nuevo ajuste a partir de enero de 2014, sin ninguna racionalidad económica aparente.

A continuación se presenta un balance de síntesis del comportamiento de los salarios mínimos tomando en consideración tres categorías de salarios correspondientes a la agricultura (pequeña empresa), la industria manufacturera (gran empresa) y la construcción. Se corresponden con los salarios mínimos más bajos de la escala (exceptuando el servicio doméstico) y los niveles más frecuentes entre las empresas grandes.<sup>7</sup>

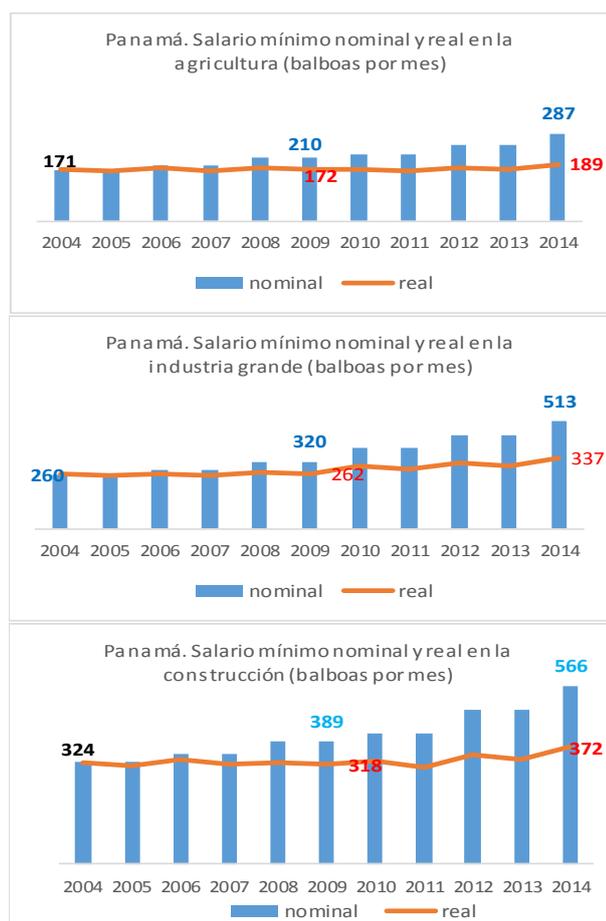
Si bien Panamá, a diferencia de otros países, no hace una revisión anual de los salarios mínimos, los datos muestran un incremento importante de los mínimos reales (poder de compra), particularmente con las tres últimas fijaciones (2009, 2011 y 2013) que fueron vigentes a partir de enero del año siguiente respectivo. La dinámica de aumentos tiende a favorecer más a las empresas grandes y a los trabajadores del área, metropolitana y principales ciudades del país (Zona 1).

<sup>7</sup> El examen de estas tres categorías salariales dan una idea resumida sobre la dinámica del conjunto de los salarios mínimos. El detalle completo de la tabla de salarios mínimos vigentes se puede ver en

<http://www.mitradel.gob.pa/portal/page/portal/MITRADEL/SALARIO/Region1v2.pdf>

En términos **nominales** los aumentos absolutos en los salarios mínimos son significativos, particularmente en las empresas grandes en que estos tienden a duplicarse. No obstante los efectos de la inflación hacen que estos aumentos sean más moderados en términos reales, debido al repunte de la inflación en algunos años del período.

Gráfico 12



Fuente: INEC y MITRADEL

Revisando el poder de compra acumulado de dichos salarios se observa que en el caso de los establecimientos pequeños del sector agrícola el incremento acumulado del salario mínimo real es de 10% en el período, lo cual indica que estuvo alrededor del 1% anual (hasta diciembre de 2014).

En la industria manufacturera (gran industria) el salario mínimo real registró un incremento acumulado en el período de aproximadamente 30%, lo cual representa un aumento importante del poder de compra de dichos salarios.

<sup>8</sup> De acuerdo al convenio colectivo CAPAC - SUNTRACS vigente el salario convencional más bajo corresponde al peón o ayudante y

En el caso de la construcción, el salario mínimo legal creció de manera acumulada en alrededor del 15% en términos reales hasta el año 2014. No obstante, el convenio colectivo de trabajo fija otro salario mínimo convencional para los trabajadores de empresas cubiertos por dichos convenios, cuyo valor representa aproximadamente 18% más del mínimo legal vigente en 2015.<sup>8</sup>

Gráfico 13



Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral, agosto

En síntesis, los datos sugieren que los salarios medios (proxi de los salarios de mercado), se han rezagado relativamente respecto al crecimiento promedio de la economía y de la productividad. Es de esperar que dicho rezago haya sido más efectivo particularmente entre las actividades vinculadas al mercado interno (lo cual se debe constatar con la información pertinente).

Por otro lado, los salarios mínimos han mostrado un mayor dinamismo, particularmente en las últimas fijaciones, con incrementos que han superado significativamente la inflación y han permitido mejoras en el poder de compra, sobre todo entre los trabajadores de las empresas más grandes y de las principales ciudades del país.

Igualmente, se podría decir que los salarios mínimos han impulsado el alza de los salarios medios, si bien ello merece una comprobación empírica. Esto ha de ser particularmente cierto en el caso de las pequeñas y medianas empresas, así como en algunas actividades específicas (servicios de seguridad, almacenes, supermercados, etc.) donde la norma es el pago del salario mínimo entre la mayoría de los trabajadores.

equivale a B/ 3.23 la hora en 2015, en tanto el mínimo legal es B/ 2.72.

## DESAFIOS DE LAS POLITICAS DE SALARIOS

Hasta la fecha no existe en Panamá de manera explícita una política general de salarios que premie el desempeño, la productividad, el desarrollo de las competencias; y que permita satisfacer plenamente las necesidades de los trabajadores y sus familias.

El marco normativo se reduce a la política de salarios mínimos establecido en el Código de Trabajo y se refiere básicamente a algunas normas de protección del salario, incluyendo criterios para la revisión y fijación de los salarios mínimos. Los mismos aluden al costo de vida, la política de empleo y distribución de ingresos, la política social, etc.; y deja por fuera otras consideraciones como podría ser compartir los beneficios del crecimiento económico y la productividad (Título IV, Capítulo 3 del Código de Trabajo: “Salarios y Normas Protectoras”).

Aun así, el aumento del poder de compra de los salarios mínimos en los últimos años refleja que los perceptores de dichos salarios han compartido los beneficios del crecimiento económico aunque no se tenga una base de criterios específicos que den sustento y certidumbre a trabajadores y empresarios.

En la práctica, los criterios de fijación se han ajustado en el tiempo dependiendo del gobierno de turno; y mientras hasta mediados de la pasada década, hubo una tendencia a simplificar la estructura salarial, durante la última administración se hizo más compleja, hasta abrir la tabla a más de un centenar de tipos de salarios. Ello en cierto modo contradice el espíritu de los salarios mínimos como una remuneración básica, vital y de carácter referencial, que se adopta para proteger a las categorías de trabajadores menos calificados y fuerza laboral entrante al mercado. Se entiende que las remuneraciones en el mercado están condicionadas por el desempeño de la actividad económica y productividad, según los niveles de calificación y competencias de los trabajadores y de acuerdo a la capacidad de negociación de los sindicatos y empresas.

El tratamiento del tema salarial resulta muy complejo y hasta conflictivo para los actores sociales y el gobierno, por su doble condición como fuente principal de satisfacción de necesidades básicas de los trabajadores y componente importante de los costos de producción de la empresa.

Por esta razón hay posiciones encontradas entre líderes sindicales y empresariales respecto a la política de salarios mínimos. Los primeros subrayan que los salarios mínimos deben permitir satisfacer las necesidades generales de los trabajadores y sus familias (y no sólo los alimentos) y que los mínimos vigentes están muy lejos de lograrlo. Esta brecha entre salario mínimo y costo de la canasta completa se amplía entre las clases de salarios mínimos más bajas. Por ejemplo, si el costo de la canasta completa fuera el doble de la canasta básica del Ministerio de Economía y Finanzas (alrededor de 300 balboas mensuales en abril de 2015), la brecha entre el salario mínimo industrial y dicha canasta sería de aproximadamente 15% es decir que este salario mínimo sólo podría comprar 85% de la canasta completa. En tanto el salario mínimo de la agricultura (pequeña empresa) sólo compra el 48% de dicha canasta.<sup>9</sup>

Por su parte, los líderes empresariales insisten que los niveles de productividad e ingresos de muchas pequeñas y medianas empresas les hace imposible cubrir el salario mínimo más allá de un cierto umbral, pues les pone en riesgo de quiebra y/o de perder fuentes de empleo. Sólo a manera de ejemplo, los aumentos de salario mínimo real en la industria manufacturera entre 2004 y 2014 (ya citadas del 30%), frente al estancamiento de la productividad en el sector (crecimiento de 1,0% anual en el período), tiene dos efectos claros: el incumplimiento del salario mínimo entre los establecimientos más ineficientes y/o un mayor riesgo a la quiebra.

En un balance objetivo se debe decir que ambos tienen razón y que el desafío es lograr la concertación de una política general de salarios y salarios mínimos, que incluya criterios para la modernización empresarial, el desarrollo de competencias y la productividad; y que permita contribuir a la solución de esa paradoja.

<sup>9</sup> De acuerdo al MEF, el costo de la canasta básica en los distritos de Panamá y San Miguelito ha disminuido respecto al promedio de 2014 hasta situarse en cerca de 300 balboas para una familia con un promedio de 3.5 personas por hogar. Estudios de organismos

especializados sugieren que el costo de la canasta completa de bienes y servicios es el doble de la canasta alimentaria, aunque esta proporción podría variar entre áreas urbanas y rurales ([http://www.cepal.org/es/search?as\\_q=costo%20canasta%20basica](http://www.cepal.org/es/search?as_q=costo%20canasta%20basica))

En el caso de los salarios mínimos se impone una renovación de los criterios que considere el costo de la canasta básica con la inclusión de pautas explícitas para compartir los beneficios del crecimiento económico y la productividad. Para estos efectos hay experiencias y buenas prácticas en algunos países de la región que se pueden revisar (<http://www.ilo.org/americas/lang-es/index.htm> )

Igualmente, se impone una simplificación de la tabla de salarios mínimos, considerando que se trata de un salario vital y referencial concebido para los trabajadores menos calificados que representan una proporción supuestamente minoritaria de la fuerza de trabajo.<sup>10</sup> Líderes empresariales y sindicales coinciden, además, en que el gobierno debe alentar a los actores y permitir a las partes que se pongan de acuerdo para concertar los ajustes salariales más convenientes.

La implementación de estos criterios tendría mayor viabilidad y sentido siempre que se logre concertar una **política general de salarios** que premie las competencias, el desempeño, la productividad y la plena satisfacción de las necesidades básicas. Dicha política tendría como base la negociación colectiva de trabajo, que debe privilegiar acuerdos entre las partes para potenciar la capacitación y formación de competencias, la salud y seguridad laboral, la movilidad laboral ascendente entre clases y puestos de la pirámide ocupacional de la empresa, el compromiso de los trabajadores con la eficiencia laboral, la remuneración por productividad, etc. Sólo en este contexto será posible una política de salarios de acuerdo al desempeño y competencias de los trabajadores y conforme a los resultados productivos y a la capacidad económica de las empresas.

Una política de salarios de este tipo requiere como condición respetar y promover de manera real y efectiva los principios y derechos fundamentales en el trabajo, particularmente la libertad sindical y negociación colectiva en las diversas ramas económicas, sectores y regiones del país. Aquí prevalecen desafíos en actividades como la banca y finanzas, la Zona Libre de Colón, el comercio y el sector público, donde no hay un ejercicio pleno de la libertad sindical.

---

<sup>10</sup> Habrá que constatar mediante un reprocesamiento de las encuestas de empleo el comportamiento de esta variable, pues es de esperar que las fijaciones crecientes pueden llevar aparejadas un mayor incumplimiento de los salarios mínimos en ciertas franjas de actividades y tamaños de empresas y que la apertura de la tabla a

La política de salarios se debe extender al sector público y fundamentarse en una verdadera carrera administrativa para que los funcionarios del Estado gocen de los mismos derechos y deberes que los trabajadores del sector privado, asegurando, a su vez, que ningún empleado en instituciones del Estado devengue por debajo del salario mínimo que le correspondería por ley.

El MITRADEL debe liderar este proceso y alinear sus programas con el objetivo de la política general de salarios, particularmente las unidades administrativas que proveen servicios en apoyo a la modernización de las relaciones laborales, como los servicios de mediación, departamento de productividad y salarios y el Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL). En esta misma línea debe actuar el INADEH para prestar los servicios de formación y capacitación que se requieren para mejorar competencias de los trabajadores.

Finalmente, una recomendación fundamental, que se subrayó durante los trabajos de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos en 2013, es que este órgano de consulta tenga una función permanente, bajo el enfoque de una “comisión consultiva de salarios y productividad” que haga un seguimiento continuo al tema, brindando recomendaciones al MITRADEL para retroalimentar y renovar la política de salarios. La Comisión Nacional de Salarios Mínimos como funciona en la actualidad, operando exclusivamente durante los meses previos a cada fijación, sólo sirve para “*mal administrar*” la puja conflictiva del aumento de la coyuntura y no resulta útil para allanar el camino a una solución de más largo plazo.

La Fundación del Trabajo pone a disposición su experiencia y capacidad de diálogo y concertación en favor de la adopción de una política general de salarios y salarios mínimos que promueva la formación, la capacitación, la movilidad laboral ascendente de los trabajadores, la productividad y competitividad bien repartidas.

más de un centenar de tipos de salarios podría provocar que el mercado tienda a regirse crecientemente por los mínimos legales y no tanto por otras consideraciones de competencias o de clasificaciones de cargos en las empresas, o por los convenios colectivos de trabajo cuando existan.

## ANEXO ESTADISTICO

TABLA 1. Panamá. Tasa anual de crecimiento del Producto Interno Bruto en ramas de actividad seleccionadas (2005 - 2014)

	TOTAL	Agropecuario y pesca	Industrias manufacturera	Construcción	Comercio al por mayor y menor, rest. Y hoteles	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Finanzas	Servicios
2005	7,0	2,5	4,1	0,9	9,1	11,8	12,1	3,4
2006	8,6	3,7	3,4	17,8	10,7	13,2	10,0	4,8
2007	11,6	0,9	6,0	22,5	11,6	17,4	15,4	7,2
2008	10,6	8,4	4,1	31,4	7,4	15,6	9,8	6,9
2009	3,6	-7,9	-0,7	4,5	1,6	8,1	0,7	6,4
2010	7,5	-14,5	1,0	7,3	11,1	15,6	5,5	5,2
2011	10,1	-2,7	3,3	18,6	14,7	13,8	7,6	6,1
2012	10,2	4,7	0,3	29,3	8,4	11,3	10,4	7,1
2013	8,4	3,5	2,7	30,5	3,9	6,1	9,3	6,3
2014	6,2	2,6	0,2	14,9	4,1	6,0	6,5	3,8

Fuente: INEC, Panamá, Cuentas Nacionales

TABLA 2. Panamá. Tasa anual de crecimiento del empleo en ramas de actividad seleccionadas (2005 - 2014) \_\*/

	TOTAL	Agropecuario y pesca	Industrias manufacturera	Construcción	Comercio al por mayor y menor, rest. Y hoteles	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Finanzas	Servicios
2005	4,7	2,6	3,9	0,5	10,5	2,1	8,7	2,6
2006	1,9	3,6	0,8	12,9	-0,8	-0,5	3,6	0,3
2007	4,4	-3,5	4,2	19,1	5,5	1,2	7,6	3,4
2008	5,5	-0,4	4,1	11,6	6,2	9,8	4,6	6,2
2009	0,8	2,2	-0,8	1,0	-1,8	6,9	5,3	-0,3
2010	1,4	-1,9	-3,1	1,6	0,3	4,1	4,6	3,9
2011	7,3	7,4	-9,7	14,8	7,3	10,4	26,6	0,5
2012	4,5	0,6	4,1	2,5	6,1	8,8	5,5	5,3
2013	2,9	-1,9	13,7	12,7	1,4	4,0	-1,9	-0,1
2014	2,1	-0,8	-0,4	5,0	2,2	-5,8	10,3	3,0

\_\*/ Excluye población ocupada en áreas indígenas

Fuente: INEC, Panamá, Cuentas Nacionales

TABLA 3. Panamá. Tasa anual de crecimiento de la productividad en ramas de actividad seleccionadas (2005 - 2014)

	TOTAL	Agropecuario y pesca	Industrias manufacturera	Construcción	Comercio al por mayor y menor, rest. Y hoteles	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Finanzas	Servicios
2005	2,2	0,0	0,3	0,4	-1,2	9,5	3,1	0,8
2006	6,6	0,1	2,5	4,4	11,6	13,8	6,2	4,5
2007	6,9	4,6	1,7	2,8	5,8	15,9	7,2	3,7
2008	4,8	8,8	0,0	17,7	1,1	5,3	5,0	0,7
2009	2,8	-9,8	0,1	3,5	3,5	1,1	-4,4	6,8
2010	6,0	-12,9	4,2	5,6	10,8	11,0	0,8	1,2
2011	2,7	-5,7	14,4	3,3	6,9	3,0	-15,0	5,6
2012	5,4	4,1	-3,7	26,1	2,1	2,3	4,6	1,7
2013	5,4	5,5	-9,6	15,8	2,5	2,0	11,4	6,4
2014	4,1	3,4	0,6	9,4	1,9	12,5	-3,4	0,7

\_\*/ En el indicador de productividad se excluye a la población ocupada en áreas indígenas

Fuente: INEC, Panamá, Cuentas Nacionales

TABLA 4. Panamá. Estructura del empleo por inserción laboral (Porcentajes)

	2005		2014		Distribución de los nuevos empleos creados entre 2005-2014	
Empleo total	<b>100,0</b>		<b>100,0</b>		<b>100</b>	
Empleo agrícola	19,3		15,7		5	
Empleo no agrícola	80,7	<b>100,0</b>	84,3	<b>100,0</b>	95	<b>100</b>
Sector formal	<b>50,5</b>	62,5	58,5	69,4	83	87
Con empleo formal	39,4	48,8	48,1	57,0	74	
Con empleo Informal	11,1	13,7	10,5	12,4	9	
Sector informal	<b>24,7</b>	30,6	21,2	25,2	11	11
Asalariados	1,9	2,4	1,1	1,3		
Patronos	2,3	2,9	1,9	2,2		
Trabajadores por cuenta propia	20,1	24,9	18,0	21,3		
Trabajadores auxiliares	0,4	0,5	0,2	0,3		
Servicio doméstico	<b>5,5</b>	6,9	4,5	5,4	2	2
Con empleo formal	1,0	1,3	1,1	1,3		
con empleo Informal	4,5	5,5	3,4	4,1		
<b>Empleo Informal Total</b>						

Fuente: FUNTRAB, Boletín N° 3, con base en las encuestas de empleo del INEC

TABLA 5. Panamá. Índice de precios al consumidor en los distritos de Panamá y San Miguelito  
Años: 2004 - 2014

	Índice de precios		Variación porcentual	
	Total	Alimentos y bebidas	Total	Alimentos y bebidas
2004	100,0	100,0		
2005	103,3	104,8	3,3	4,8
2006	105,7	106,2	2,3	1,3
2007	110,1	113,2	4,2	6,6
2008	119,8	129,7	8,8	14,6
2009	122,4	136,9	2,2	5,6
2010	127,0	141,1	3,7	3,0
2011	134,4	149,3	5,9	5,8
2012	141,9	161,2	5,6	8,0
2013	147,5	170,3	4,0	5,6
2014	151,9	176,8	3,0	3,9

Fuente: INEC/Panamá