



La economía panameña, aún pujante, se desacelera en 2013; la tasa de desempleo se mantiene al nivel del año anterior, pero la calidad del empleo desmejora y siguen en mayor desventaja las mujeres y jóvenes.

## *Perspectiva Laboral, Panamá 2013*

*Desafíos del empleo y  
trabajo decente*

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

## PROLOGO

La Fundación del Trabajo se complace en compartir con sus organizaciones filiales el segundo número de su publicación **Perspectiva Laboral**, dedicada a hacer un balance de la situación laboral al cierre del año 2013 y sobre los principales desafíos del empleo y las condiciones de trabajo decente en una visión de largo plazo.

La coyuntura laboral de Panamá sigue enfrentando un contexto internacional todavía desfavorable de crisis e incertidumbre en las economías más desarrolladas y un entorno latinoamericano de debilitamiento del crecimiento, que condiciona el desempeño económico de nuestra economía de servicios.

La información oficial muestra una desaceleración del crecimiento económico durante el año que concluye, si bien Panamá es el segundo país latinoamericano de mayor ritmo de expansión del PIB, y el primero de Centroamérica, conforme organismos internacionales.

Con esta dinámica económica, la tasa de desempleo en 2013 se mantiene en los niveles del año anterior, por el orden del 4.1% a nivel nacional, aunque entre los jóvenes y las mujeres aumentó ligeramente, del 10.3% al 10.8% en el primer caso y del 4.9% al 5.3% entre las mujeres. Esto refleja la histórica tendencia de inequidad en las oportunidades de empleo que se enfrenta desde la perspectiva del género y la juventud.

**Perspectiva Laboral** también muestra los principales desafíos laborales que enfrenta Panamá desde una visión estructural y de largo plazo. No obstante el favorable ritmo de crecimiento de la última década y el aumento sobresaliente del empleo en el sector privado, hay rezagos estructurales que limitan la modernización del mercado de trabajo y todavía tres de cada 10 trabajadores se desempeñan en actividades por cuenta propia (y como familiares no remunerados) de muy baja productividad e ingresos. En esta categoría se concentra el trabajo precario, sin protección social y más vulnerable a las condiciones de pobreza e indigencia que afectan aproximadamente al 27% de los panameños y panameñas a nivel nacional, pero que asciende a cerca del 50% en el ámbito rural, mientras que en las comarcas indígenas, alrededor de 9 de cada 10 personas viven en condiciones de exclusión.

Muestra de la precariedad laboral es que pese al importante aumento en la cobertura de la seguridad social durante los últimos años, alrededor de 4 de cada 10 trabajadores panameños todavía siguen excluidos de dicha protección. Esta exclusión afecta más a los trabajadores por cuenta propia (86.9%), familiares no remunerados (94.7%), a las asalariadas del servicio doméstico (71.6%), a la fuerza laboral del área rural (64.7%), así como a los trabajadores jóvenes (55.4%).

La brecha de cobertura de la seguridad social, que refleja la persistencia de segmentos rezagados del mercado de trabajo (sector informal) y problemas de incumplimiento de la legislación en segmentos formales (empleo informal), constituye un déficit que afecta la salud y seguridad de los trabajadores, socaba el bienestar futuro de la fuerza laboral en su etapa de retiro y conspira contra la sostenibilidad financiera de la Caja de Seguro Social.

La economía y la sociedad panameña también enfrenta brechas en las competencias laborales, que se reflejan inicialmente en la alta proporción de trabajadores que no tienen más allá de la educación básica, y que se profundizan ante la limitada cobertura de los programas de formación profesional, que no llegan a los sectores que más lo necesitan: las actividades productivas agropecuarias e industriales, las PYMES, las microempresas informales, los desempleados, los ámbitos rurales y comunidades indígenas entre otros. Estas brechas en las competencias condicionan las mejoras en la productividad y competitividad de las empresas y la economía e impiden una inserción laboral de calidad de la fuerza de trabajo.

Panamá vive una nueva etapa del proceso de desarrollo económico y social, caracterizada por la ampliación del Canal y el fortalecimiento de su economía como centro logístico internacional. También es destino atractivo de la inversión foránea y de nuevos movimientos migratorios que traen aparejados diferentes prácticas y costumbres. Asimismo, esta nueva etapa está marcada por viejos problemas estructurales, asociados a la deficiente calidad del empleo, a una mala distribución del ingreso y a problemas extendidos de indigencia y pobreza que no se compadecen con el progreso económico. Estos viejos y nuevos desafíos deberán ser enfrentados con audacia por los actores sociales y el gobierno para hacer sustentable el crecimiento, la democracia y la equidad social. **Por ello la FUNTRAB renueva esfuerzos desde el ámbito de sus competencias y posibilidades para contribuir a superar esos desafíos.**

La Fundación del Trabajo se constituyó en 1993 por decisión soberana de los máximos dirigentes empresariales y sindicales panameños, con fines, visión y estatutos adoptados por consenso, planteándose como objetivo fortalecer las relaciones de entendimiento entre los sectores productivos, promover la generación de empleo en Panamá y contribuir al desarrollo económico y social a través del diálogo.

Desde su creación, la Fundación del Trabajo ha hecho importantes contribuciones al desarrollo nacional, a través de los foros de Bambito, Coronado y muchos otros encuentros que construyeron consensos específicos sobre temas del mundo laboral y del desarrollo. Con iniciativas propias ha contribuido a la promoción de programas de formación y capacitación, servicios de intermediación laboral (bolsa electrónica de trabajo) y al desarrollo de la

certificación de competencias, consolidando experiencias que se trasladaron en su momento a las instituciones públicas correspondientes.

En la actualidad se emprende una serie de iniciativas prioritarias para avanzar hacia la **VISION** de lograr un **Panamá con relaciones laborales armónicas y productividad y competitividad compartidas**. Esta visión requiere propiciar relaciones laborales equitativas y justas, basadas en el cumplimiento de la legislación nacional e internacional, sustentadas en la responsabilidad social empresarial y en el compromiso de los trabajadores por los valores y principios de la responsabilidad, solidaridad, productividad, espíritu crítico y creativo, etc. Implica, además propiciar las mayores condiciones de productividad y competitividad en el conjunto de la economía y en sectores más rezagados (como la agricultura y las PYMES), para maximizar beneficios a la inversión e ingresos reales a los trabajadores; y que permitan apuntalar un crecimiento económico sustentable y el desarrollo integral de los panameños.

Como parte de las iniciativas, la FUNTRAB está por comenzar la operación de un **Centro de Mediación Laboral**, con el fin de coadyuvar con la función pública en el tratamiento de litigios y controversias laborales para hacer más expedito y eficiente el proceso de resolución de acuerdos en favor de empleadores y trabajadores, teniendo en cuenta el espíritu de equidad y justicia de la ley.

Frente a los problemas y desafíos de la juventud, la FUNTRAB ha iniciado conjuntamente con universidades públicas y privadas del país un **Foro de Empleo y Trabajo Decente Juvenil**, como un espacio permanente de propuestas de políticas, programas e iniciativas de formación, empleo decente, desarrollo de capacidades empresariales y de emprendimiento juvenil. A la fecha se han realizado cinco encuentros en distintas universidades, que ya han generado propuestas específicas y se espera concluir con un gran foro nacional para la presentación de proyectos de emprendimiento viables, así como de políticas y programas de empleo y capacitación juvenil.

Asimismo, la FUNTRAB está promoviendo un Programa Nacional de Práctica Laboral para la Juventud, que le permita a los egresados de los diversos niveles de enseñanza (técnica, medio, superior y formación profesional), tener la oportunidad de una práctica o experiencia laboral en condiciones que satisfagan a todos los actores involucrados. Con ello se espera romper ese círculo vicioso en que la juventud es descartada de las primeras oportunidades de empleo por falta de experiencia laboral en condiciones de que el mercado no les da la oportunidad de adquirirla.

Igualmente se impulsará la suscripción de una Declaración de Compromisos por la Seguridad Social de los Jóvenes, en un esquema realista y viable y con instrumentos de incentivo, control y seguimiento, atendiendo a las

expectativas del sector empresarial, sindical y de los propios jóvenes.

Por otro lado, en los próximos dos años se estarán impulsando varias iniciativas complementarias en materia de capacitación y empleo, movilizandolos recursos e integrando el esfuerzo de otros actores para contribuir a armonizar contenidos curriculares en los diversos niveles de educación, para desarrollar los sistemas de formación y certificación por competencias y la formación dual.

En el ámbito de las relaciones laborales se hará un gran esfuerzo en la promoción de una política coherente de salarios y productividad, aprovechando la negociación colectiva de trabajo, que además de su función de reivindicación sindical, debe constituirse en un instrumento de promoción de objetivos compartidos entre empleadores y trabajadores, entre otros la capacitación, la productividad, los salarios y el bienestar familiar de largo plazo.

Los salarios mínimos deben ser parte de una política general de salarios y reflejar los principios establecidos en la normativa nacional e internacional. Por tanto, los criterios de fijación deben ser explícitos, racionales, equitativos y adoptados por **consenso**, dando seguridad y certidumbre a trabajadores y empleadores, entendiendo que es un salario de referencia establecido para las categorías más vulnerables de trabajadores.

Finalmente, la Fundación del Trabajo seguirá trabajando arduamente en el desarrollo del diálogo social y en la promoción de acuerdos tripartitos para la consolidación de relaciones laborales armónicas, equitativas y justas y basadas en el cumplimiento de la legislación nacional e internacional. Con ello contribuirá a resolver controversias laborales que reposan en la OIT, teniendo en cuenta que el tratamiento de estas denuncias compete a instancias oficiales de coordinación y diálogo, en las cuales participan directamente constituyentes de la FUNTRAB.

La coordinación de *Perspectiva Laboral, Panamá 2013* ha sido responsabilidad de Miguel Del Cid, Asesor General de la Fundación del Trabajo.

Panamá, 16 de diciembre, 2013

ELBERTO COBOS

Co Presidente  
Sector Sindical

AURELIO LINERO

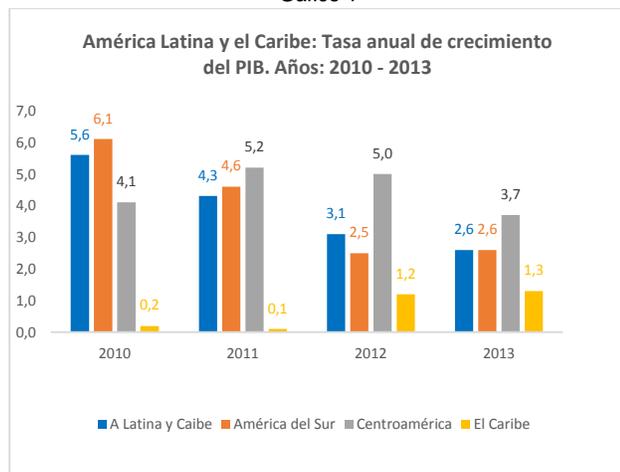
Co Presidente  
Sector Empresarial

## CONTEXTO REGIONAL

Los efectos de la crisis mundial no han desaparecido de América Latina y el Caribe durante 2013. Las estimaciones de organismos internacionales indican que la desaceleración del crecimiento económico se ha mantenido en el conjunto de la región durante el año corriente, con un ritmo de expansión promedio del PIB de 2.6%, ligeramente inferior al registrado el año precedente que fue de 3.1% (CEPAL 2013, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe).

Sobresalen de este promedio el Istmo Centroamericano, con un crecimiento ligeramente por encima, estimado en 3.7% anual; y en el otro extremo los países del Caribe con un menor dinamismo que alcanzará aproximadamente 1.3% anual, debido a sus vínculos más estrechos con las economías europeas que no logran salir de la recesión (cuadro 1).

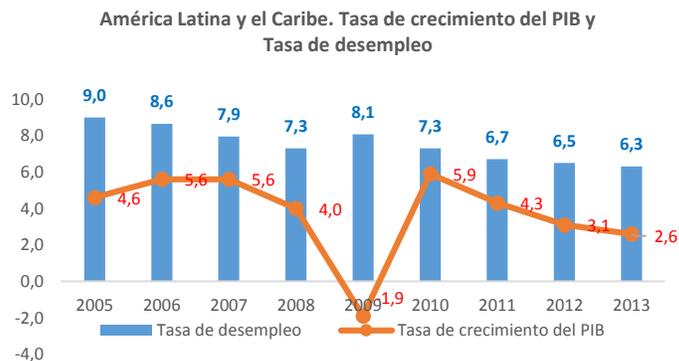
Gáfico 1



Fuente: CEPAL

Considerando esta panorámica de crecimiento económico, se estima que el desempleo urbano se reducirá muy discretamente en dos décimas porcentuales, situándose en 6.3% hacia finales de 2013 en el promedio regional (CEPAL, 2013).

Gáfico 2



Fuente: CEPAL y OIT

La dinámica de crecimiento y generación de empleo no será suficiente para mejorar los niveles de productividad y la calidad del empleo en la región, lo cual se reflejará en un dinamismo insuficiente de creación de empleo asalariado frente al trabajo por cuenta propia, y probablemente en un mayor crecimiento del empleo informal respecto al empleo formal y protegido por la seguridad social. Un balance posterior de las cifras disponibles y revisadas permitirá constatar esta realidad.

De hecho, hacia fines de 2012 existía un gran desafío estructural en materia de empleo y trabajo decente, pues a pesar del ciclo favorable de crecimiento de los últimos años (con el paréntesis de caída del PIB regional en 2009), la proporción de trabajadores por cuenta propia y familiares en el empleo total sigue representando alrededor de un tercio de la ocupación total en América Latina y el Caribe. De acuerdo a los objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas y específicamente de su meta de erradicación de la pobreza extrema, esto representa una gran brecha de trabajo decente porque en estas categorías se concentra el trabajo precario, sin protección social y de bajos ingresos que impide salir de la pobreza a millones de latinoamericanos.<sup>1</sup>

La experiencia indica que superar esta estructura del empleo atrasada representa un gran desafío estructural en la región, que demanda de políticas integrales macro, microeconómicas, sociales y laborales, que promuevan un crecimiento más balanceado en los planos sectorial y regional y una mejor distribución de los beneficios de ese crecimiento.

<sup>1</sup> La meta 1B del primer objetivo de desarrollo del milenio (ODM) de las Naciones Unidas sobre erradicación de la pobreza extrema y el hambre

del mundo plantea lograr *pleno empleo productivo y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes*.

### DINAMICA DEL EMPLEO EN PANAMA EN 2013

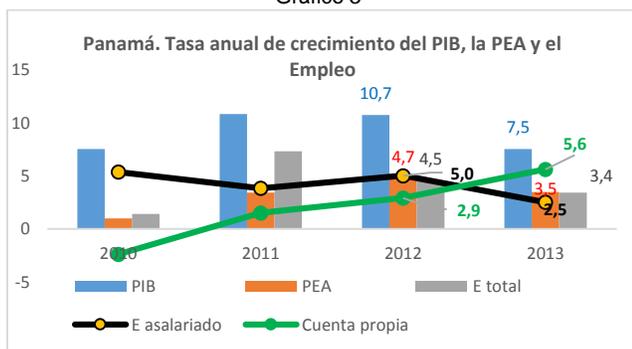
Si bien Panamá será en 2013 el segundo país de mayor crecimiento de América Latina y el Caribe (después de Paraguay), la economía registrará una cierta desaceleración, con un crecimiento de 7.5% respecto al año anterior (que había sido de 10.7%), conforme a estimaciones de la CEPAL. Esta tendencia se deriva de un menor crecimiento en la Zona Libre de Colón, el Comercio y algunos servicios, como consecuencia principal de la coyuntura económica de los países de la región.

La desaceleración se tradujo en un debilitamiento en la tasa de creación de empleo durante 2013, que en total (todas las categorías en conjunto) creció en 3.4% (frente al 4.5%) del año anterior. Esta dinámica de creación de empleo es ligeramente inferior al crecimiento de la fuerza de trabajo (3.5%), lo cual representa una mayor presión de la población ante las oportunidades de empleo y ocupación del conjunto de la economía.

La menor creación de empleo se origina principalmente en una caída del ritmo de crecimiento de empleo asalariado (2.5% en 2013 frente a 5% en 2012). Actuó en contrapeso un mayor crecimiento del trabajo por cuenta propia o autoempleo (5.6%), lo cual permitió sostener la tasa de ocupación (61.5% en 2013) y enfrentar la también creciente tasa de participación de 64.1% en 2013 frente a 63.4% en 2012 (cuadro 2).

El mayor crecimiento del trabajo por cuenta propia frente al empleo asalariado en la coyuntura presupone un deterioro en la calidad del empleo, considerando que la mayor precariedad laboral en términos de ingresos, desprotección y otros déficit de trabajo decente se concentra en estas categorías de ocupados.

Gráfico 3

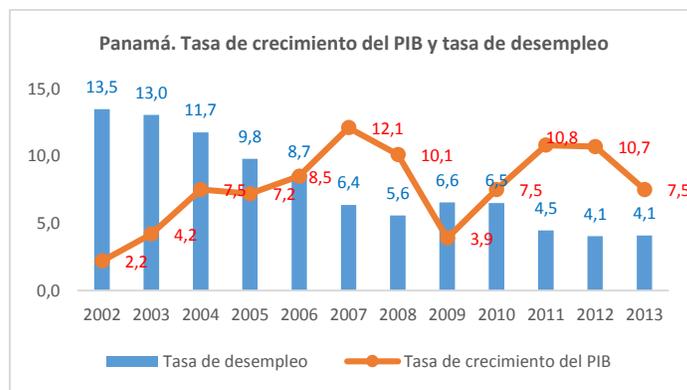


Fuente: INEC, Estadísticas de Cuentas Nacionales y Encuesta de Mercado Laboral, 2013

El mayor crecimiento del autoempleo permitió mantener la tasa de desempleo en el mismo nivel del año previo, en el orden del 4.1%. En todo caso, las cifras muestran una

tendencia de reducción de la tasa de desempleo en consonancia con el ciclo expansivo del crecimiento económico de largo plazo.

Gráfico 4



Fuente: INEC, Estadísticas de Cuentas Nacionales y Encuesta de Mercado Laboral, 2002 - 2013

### Jóvenes y mujeres siguen en peor situación laboral

Las cifras siguen mostrando la tendencia de oportunidades menos favorables de empleo para la juventud y las mujeres en Panamá, pues a pesar de que en 2013 la tasa de desempleo se mantuvo al mismo nivel del año previo para el conjunto de la población, la desocupación fue creciente para ambos grupos. Así, mientras la tasa de desempleo se redujo levemente para los hombres del 3.5% al 3.3% entre 2012 y 2013, la tasa correspondiente a las mujeres aumentó del 4.9% al 5.3%.

Gráfico 5



Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral 2013

Asimismo, si bien la tasa de desempleo de la población de 25 años y más se redujo ligeramente del 2.8% al 2.7%, la correspondiente a los jóvenes de 15 a 24 años aumentó del 10.3% al 10.8% entre 2012 y 2013. Es decir, la tasa de desempleo juvenil es 4 veces la tasa de los más adultos.

Gráfico 6



Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral 2013

Los factores que explican la mayor subutilización entre la juventud y las mujeres siguen en discusión. En el caso de los jóvenes se suele mencionar déficits que tienen en las actitudes, aptitudes (competencias) y experiencia laboral, que incidiría adversamente en la productividad, por lo cual son excluidos de las primeras oportunidades de empleo. Igualmente se mencionan los comportamientos y expectativas de los jóvenes frente al trabajo, que les lleva a una alta movilidad en busca de mejores condiciones laborales y de ingresos. Del mismo modo se mencionan factores no explicados claramente como las prácticas de discriminación del mercado.

En el caso de las mujeres se suele mencionar factores demográficos como los relativos a la maternidad, que de acuerdo al mercado tendrían una mayor incidencia sobre los costos laborales y la productividad, aun cuando desde una perspectiva de derechos humanos y de responsabilidad social empresarial, tales argumentos no tienen cabida. En este caso, los factores de discriminación del mercado son más claros y se refleja en realidades como los diferenciales en las tasas de participación y de ocupación (cuadro 2), así como en los niveles de salarios entre hombres y mujeres con iguales grados escolaridad.

**PESE A LA DINAMICA DE CRECIMIENTO ECONOMICO SE MANTIENEN DESAFIOS DE LARGO PLAZO**

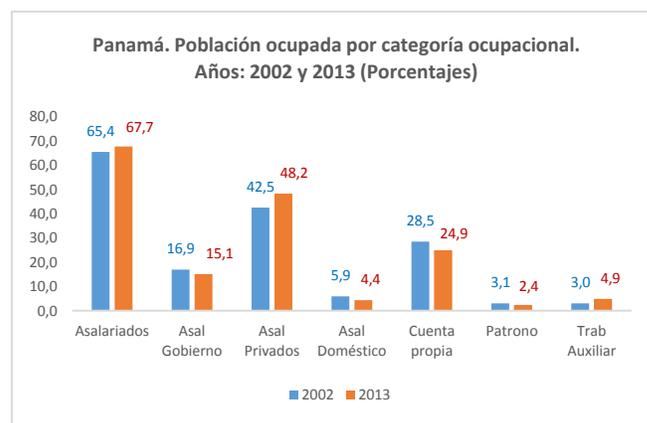
El principal desafío del empleo y el trabajo decente en Panamá es que a pesar del sostenido ciclo de crecimiento de la última década, el mercado laboral no registró cambios significativos en su estructura, en favor de la modernización y la ampliación de los segmentos formales con empleos de calidad.

**Sigue relativamente alta la proporción de trabajadores por cuenta propia**

A pesar del alto crecimiento del empleo asalariado entre 2002 y 2013, la proporción de esta categoría de trabajadores sólo aumentó en 2.3 puntos porcentuales, pasando de 65.4% a 67.7% en esos 12 años. Este peso

creciente del empleo asalariado se vio favorecido por un incremento importante del empleo en el sector privado (de 5.7 puntos porcentuales), mientras el empleo público redujo ligeramente su importancia relativa. Igualmente se redujo el peso relativo del empleo doméstico.

Gráfico 7



Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral 2013

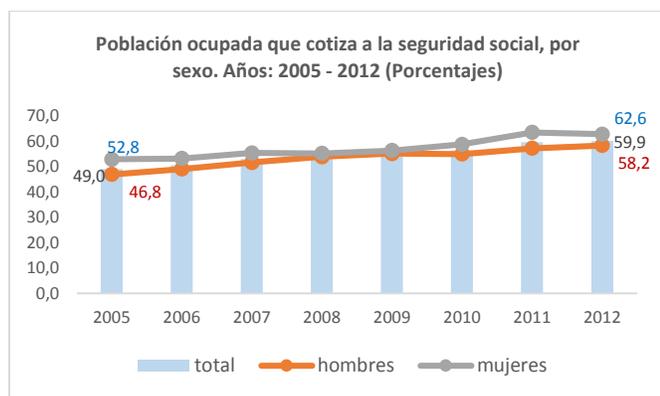
Correlativamente la proporción de trabajadores por cuenta propia y trabajadores auxiliares (no remunerados) sólo se redujo en 1.8 puntos porcentuales al pasar (sumadas ambas categorías) del 31.6% al 29.8% en el referido período. Este es un indicador de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) de las Naciones Unidas, que supone que hay progresos significativos hacia el trabajo decente en la medida en que disminuya de manera importante la proporción de trabajadores por cuenta propia, teniendo en cuenta que aquí se concentra las mayores precariedades del trabajo, sobre todo en materia de ingresos y protección social.

El verdadero alcance de este desafío está en que se necesita no sólo un alto ritmo de crecimiento económico para modernizar la estructura del mercado laboral, sino que se requiere adicionalmente un cambio en el patrón o estilo de crecimiento que favorezca las actividades más intensivas en mano de obra y articuladas a los sectores productivos agropecuarios e industriales y zonas más rezagadas del país.

**Aumenta la cobertura de la seguridad social, pero prevalecen importantes brechas**

Desde el año 2005 en que se registra esta variable en las encuestas de empleo, la cobertura de la seguridad social ha mejorado notablemente en Panamá, pasando del 49% en 2005 al 59.9% en 2012. A diferencia de otras relaciones y tasas adversas a las mujeres, en este caso los hombres muestran una menor afiliación a la seguridad social, lo cual se debe explicar por su mayor inserción laboral en el sector informal respecto a las mujeres (gráfico 8 y gráfico 12).

Gráfico 8

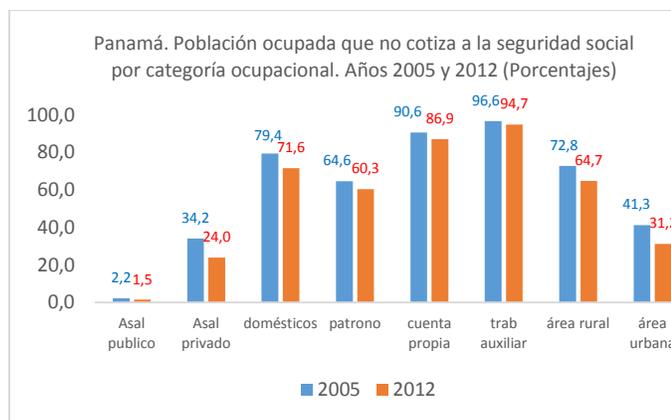


Fuente: Estimaciones del SIALC/OIT/Panamá con base en datos del INEC

No obstante, hacia este último año, el gran desafío es que alrededor del 40% de la fuerza de trabajo ocupada, no está cubierta por la seguridad social como parte de las prestaciones laborales.

La exclusión de la seguridad social es mayor entre algunas categorías de fuerza de trabajo y contextos del país, si bien en todas ellas aumentó la cobertura. Así por ejemplo, el déficit de cobertura es mayor entre los trabajadores por cuenta propia (71.6%), trabajadores auxiliares (94.7%), trabajadores del servicio doméstico (71.6%) y en los contextos rurales (64.7%). Asimismo, a pesar de la mayor cobertura entre los asalariados, todavía persiste una brecha de cobertura que incide sobre 24% de los trabajadores del sector privado.

Gráfico 9



Fuente: Estimaciones del SIALC/OIT/Panamá con base en datos del INEC

En el caso de los jóvenes, la brecha de cobertura es de 45.7% con relación al total de ocupados y entre los que trabajan en el sector privado, 28 de cada 100 jóvenes no acceden a la seguridad social por cotización propia.

El déficit de cobertura de la seguridad social, que refleja la persistencia de segmentos rezagados del mercado de trabajo y problemas de incumplimiento de la legislación en segmentos formales, constituye una realidad que afecta la salud y seguridad de los trabajadores, socaba el bienestar futuro de la fuerza laboral en su etapa de retiro y conspira contra la sostenibilidad financiera de la Caja de Seguro Social. Por ello los actores sociales deben comprometer sus mayores esfuerzos para maximizar la cobertura de la seguridad social.

### Prevalece una alta informalidad en el empleo

Desde hace aproximadamente 40 años ha habido un amplio debate sobre el concepto de la informalidad y sobre los factores que explican su dinámica. Algunos enfoques sugieren que sus determinantes están en el exceso de reglamentaciones estatales, mientras otras interpretaciones vinculan la informalidad con los problemas estructurales del desarrollo (restricciones de la demanda agregada), que limitan el crecimiento de la economía y del empleo formal.

El empleo informal es un fenómeno complejo que refleja dos realidades diferenciadas, aunque relacionadas entre sí. De acuerdo a la OIT hay empleo informal dentro del sector informal y fuera del sector informal, esto es, en el sector formal de empresas y en el servicio doméstico.

En el primer caso, el sector informal es un segmento de empresas de los hogares, no organizadas en sociedad, emprendidas por trabajadores por cuenta propia o empleadores informales, generalmente no registradas en entidades oficiales, que operan en pequeña escala, con una organización rudimentaria y cuya principal característica es un bajo nivel de productividad.<sup>2</sup> En el caso de Panamá se trata por ejemplo de buhoneros, vendedores en semáforos, en mercados comestibles y de artesanos o pequeños negocios que operan en los hogares, etc.

Para el sector informal, transitar hacia la formalidad resulta difícil y depende de aumentar la productividad e ingresos para estar en posibilidad de cubrir los costos de la formalidad, por lo cual se debe reconocer que no todas las unidades económicas y negocios están en capacidad de lograrlo.

Por su parte, el empleo informal fuera del sector informal se origina en el incumplimiento de ciertas reglas de la

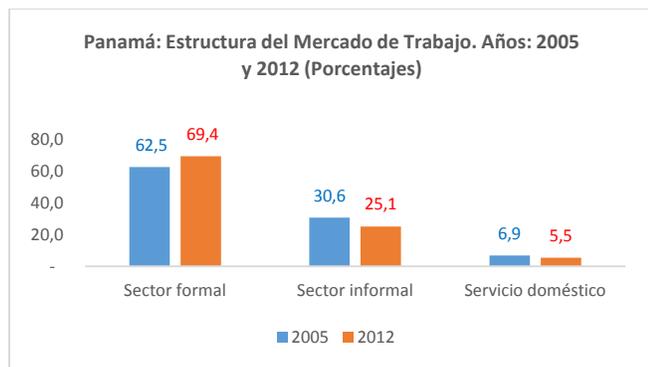
<sup>2</sup> OIT, 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, 1993

formalidad y de acuerdo a las definiciones internacionales, tienen un empleo informal, en el caso de los asalariados, aquellos trabajadores que por razones de hecho o de derecho no están cubiertos por la seguridad social o por las prestaciones establecidas en la legislación laboral, como vacaciones, salarios mínimos y otros derechos.<sup>3</sup>

Es decir esta segunda manifestación de la informalidad deviene del incumplimiento de la legislación laboral y social y sus causas también se pueden originar en la incapacidad empresarial de cubrir los costos de la formalidad, debido a limitaciones en la escala de producción y en la productividad. Igualmente puede responder a excesos de trabas administrativas o a una actitud deliberada por evadir los requisitos de la formalidad.

Con este marco conceptual, las estadísticas muestran en primer lugar una cierta modernización de la estructura del mercado laboral entre segmentos modernos e informales entre 2005 y 2012. La distribución del empleo no agrícola muestra un aumento del peso relativo del sector formal de la economía y una reducción del sector informal como consecuencia del importante ciclo de crecimiento económico.

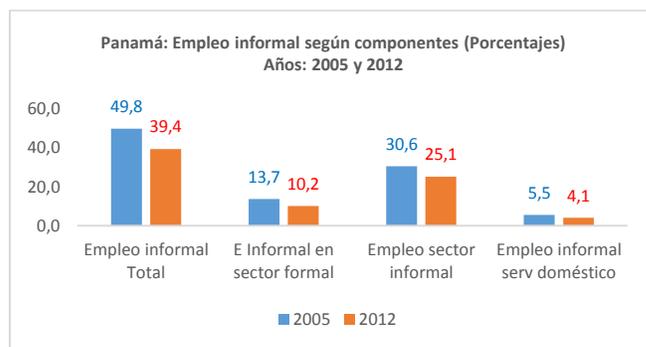
Gráfico 10



Fuente: Estimaciones del SIALC/OIT/Panamá con base en datos del INEC

Asimismo, al identificar las condiciones de informalidad del empleo en los distintos segmentos se nota una tendencia a la disminución del empleo informal lo cual es válido tanto para el empleo en el sector informal, como para el empleo informal fuera de dicho sector.

Gráfico 11

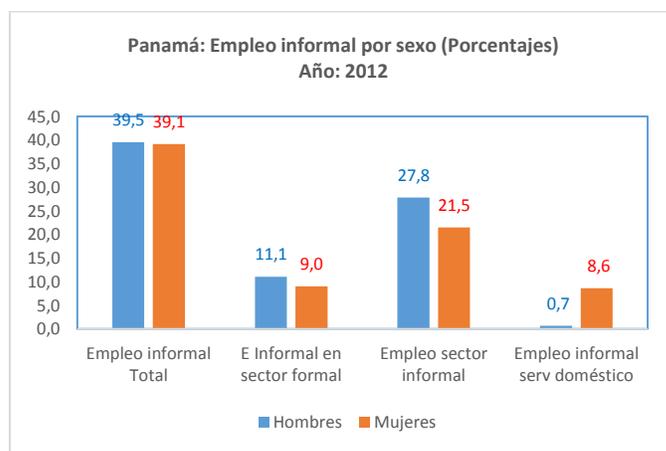


Fuente: Estimaciones del SIALC/OIT/Panamá con base en datos del INEC

No obstante, prevalece un gran desafío de la informalidad, en tanto hacia el 2012, aproximadamente 39 de cada 100 trabajadores panameños tenían un empleo informal. De ellos, aproximadamente 25 de cada 100 estaban en el sector informal y 10 de cada 100 tenían un empleo informal, aunque trabajaban en el sector formal de empresas. Finalmente 4 de cada 100 tenían un empleo informal en el servicio doméstico.

Estas relaciones son parecidas entre hombres y mujeres con la diferencia de que una mayor proporción de hombres se ocupan en el sector informal respecto a las mujeres (27.8% en el primer caso contra 21.5% entre las mujeres), pero en contrapartida, una proporción alta de mujeres tiene un empleo informal en el servicio doméstico (8.6% de ellas frente a 0.7% de los hombres).

Gráfico 12

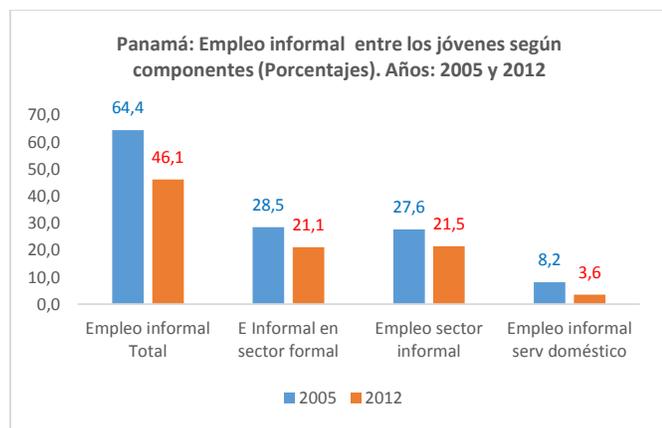


Fuente: Estimaciones del SIALC/OIT/Panamá con base en datos del INEC

<sup>3</sup> OIT, 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Directrices sobre una definición de empleo informal, 2003.

La informalidad del empleo entre los jóvenes es más extendida, aunque ha disminuido de manera significativa durante los últimos años. Aún así, en 2012 el 46% de los jóvenes tenían un empleo informal, llamando la atención la alta incidencia del empleo informal de la juventud en el sector formal de empresas (21%) lo cual indica que de cada 100 jóvenes ocupados entre las empresas formales, aproximadamente 28 tienen un empleo no cubierto por la seguridad social.

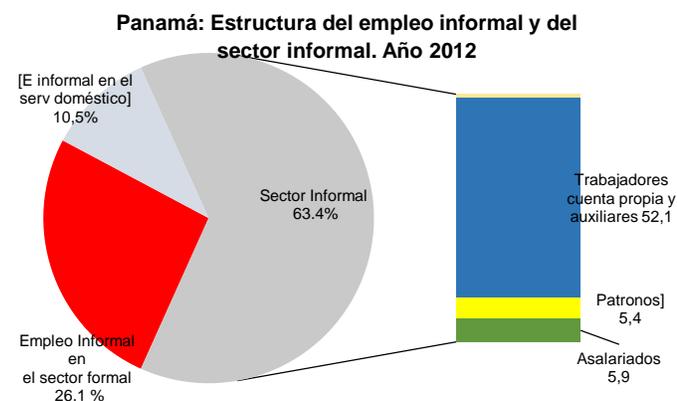
Gráfico 13



Fuente: Estimaciones del SIALC/OIT/Panamá con base en datos del INEC

Finalmente se destaca la heterogeneidad de la informalidad entre sus componentes, que se distribuye conforme el gráfico 14 donde el mayor peso de la informalidad es el empleo en el sector informal (63.4%), si bien resulta importante el peso relativo del empleo informal en el sector formal de empresas (26.1%) y en el servicio doméstico (10.5%).

Gráfico 14



Fuente: Estimaciones del SIALC/OIT/Panamá con base en datos del INEC

Asimismo, dentro del sector informal (gráfico 14, rectángulo del lado derecho) hay una gran heterogeneidad en su composición y una muestra de ello es que de los 63 ocupados (por cada 100) en el sector informal, alrededor de 52 son trabajadores por cuenta propia y trabajadores auxiliares, los cuales constituyen unidades económicas con el más bajo nivel de organización y productividad, con grandes restricciones para mejorar productividad e ingresos y para avanzar hacia la formalidad. Dentro de esta categoría también hay una diferenciación entre muchas actividades y negocios que generan ingresos suficientes para satisfacer necesidades básicas, incluso en ciertos casos de mayor valor que los salarios mínimos, pero la gran mayoría de los trabajadores independientes perciben ingresos muy bajos.

A su vez, alrededor de 11 de cada 100 son patronos y asalariados que suponen unidades económicas con una mayor escala en su actividad productiva, pero igualmente con niveles diferenciados de organización y productividad, así como de viabilidad en el mercado.

Entender la heterogeneidad de la informalidad es importante para pensar en las políticas. En el caso del empleo informal en el sector formal de empresas se debe auscultar las razones de la informalidad para emprender políticas de estímulo y apoyo a la formalización; o iniciativas para hacer cumplir la normativa en los casos de evasión deliberada e injustificada.

En el caso del empleo informal en el servicio doméstico deberían primar las medidas de incentivo para facilitar la contribución a la seguridad social por parte de los hogares.

Respecto al sector informal, las políticas deben ser más integrales, atendiendo a la viabilidad de las unidades productivas. Existe una serie de instrumentos de políticas y programas de apoyo a la productividad, crédito, capacitación, comercialización, etc. que se deben poner a disposición de las unidades productivas con viabilidad económica. Y a su vez, recurrir a políticas activas y programas de mercado de trabajo (servicios de empleo, formación profesional, etc.) para favorecer la movilidad de la fuerza de trabajo que operan en negocios de poca viabilidad hacia otras actividades que ofrezcan mayor perspectiva.

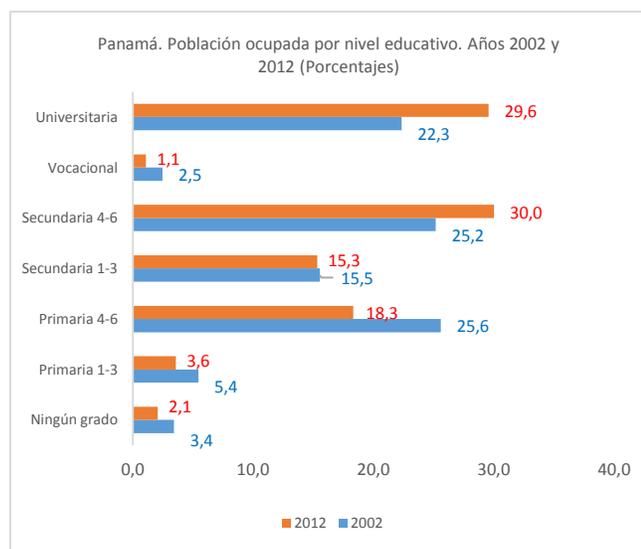
### Hay brechas preocupantes en las competencias laborales

Si bien en el largo plazo hay progresos importantes en el nivel educativo de la fuerza de trabajo, persisten grandes desafíos tanto en la cobertura como en la calidad de la educación y en las competencias de los trabajadores.

Los progresos se notan en el incremento de la proporción de ocupados con algún grado de educación universitaria que pasó de 22.3% en 2002 al 29.6% en 2012, así como en la proporción de trabajadores con más de 9 años de escolaridad, que también aumentó.

No obstante las brechas en la materia se aprecian en que hacia el 2012, 39% de la fuerza laboral no tiene más de 9 años de escolaridad (secundaria incompleta) y el 24% no tiene más allá de educación primaria (incluyendo un analfabetismo de 2.1%).

Gráfico 15



Fuente: Estimaciones del SIALC/OIT/Panamá con base en datos del INEC

Por su parte, los sectores productivos y la sociedad en general cuestionan los problemas en la calidad y pertinencia de la educación, y su falta de correspondencia con las demandas de la economía y el desarrollo.

En este sentido, preocupa el déficit en las habilidades técnicas y en las competencias genéricas de los trabajadores, incluyendo tópicos fundamentales como el conocimiento de los idiomas y de las tecnologías de información y comunicación. Se cuestiona, además, el déficit en las competencias *no cognitivas* como los valores éticos de comportamiento y de responsabilidad social, que aunque inicialmente se forjan en el hogar, el sistema educativo debe jugar un papel importante en su afianzamiento y desarrollo.

La formación profesional está llamada a cubrir las brechas en la educación formal de la fuerza de trabajo y precisamente los sectores productivos perciben un gran déficit en la cobertura de los programas de capacitación, que no atienden los requerimientos de los diversos sectores económicos en el área rural, en actividades productivas prioritarias (agropecuarias e industriales), entre las pequeñas y medianas empresas, en microempresas informales, entre los desempleados y entre grupos importantes de jóvenes menores de edad (entre 15 y menos de 18 años) que por prácticas institucionales no acceden a los cursos de formación profesional del INADEH.

En este último caso, los desertores del sistema educativo, en muchos casos producto de la pobreza familiar, no solo se ven impedidos a reinsertarse a la educación formal por insuficiencia del propio sistema, sino que se les impide acceder a los cursos de formación profesional del INADEH, mientras sean menores de edad. Es una decisión al menos contradictoria, porque si a ellos se les permite trabajar cumpliendo ciertas disposiciones administrativas y legales, no hay absolutamente ninguna justificación para excluirlos de las oportunidades de adquirir competencias, recurriendo a argumentos improcedentes sobre la gratuidad y obligatoriedad de la educación básica.

En el 7° Foro Nacional para la Competitividad del CNC (octubre de 2012), algunas entidades oficiales, incluido el INADEH se comprometieron a hacer lo necesario para “bajar la edad a 15 años para acceder a las capacitaciones del INADEH/AMPYME”. No obstante, un año después, no ha habido ningún cambio en este sentido, con lo cual se condena a este grupo de jóvenes a la exclusión social futura, si no logran más tarde mejorar sus competencias.

A lo largo del Foro de Empleo y Trabajo Decente Juvenil que lidera la Fundación del Trabajo conjuntamente con las Universidades, se ha insistido en la necesidad de una revisión integral de la currícula en los diversos niveles educativos (básica, media, técnica, superior y formación profesional), con el fin de modernizar los contenidos de la educación hacia una formación por competencias. Ello facilitará la movilidad de los estudiantes entre los diversos niveles educativos y ampliará sus oportunidades a una educación de calidad y a una movilidad ocupacional y social ascendente, de acuerdo a sus posibilidades y expectativas.

### DESAFIOS DEL PODER DE COMPRA DE LOS SALARIOS

Los salarios tienen una doble dimensión, como elemento importante del costo de producción y competitividad de las empresas y como fuente de satisfacción de necesidades básicas del trabajador y su familia, siendo a su vez componente relevante de la demanda agregada de la economía.

El gran desafío de las políticas es conciliar esa dualidad para mantener la competitividad de la economía (junto a los otros factores que la determinan) y a su vez, favorecer el bienestar y la equidad social.

En la economía hay relaciones estrechas entre los salarios de mercado y los salarios mínimos fijados por ley. El salario de mercado está muy influido por la productividad, por el grado de modernización de la economía (entre actividades y regiones) y del mercado laboral, así como por las actitudes y aptitudes de la fuerza de trabajo

(competencias). Igualmente está influido por variables institucionales como la negociación colectiva y la política salarial del gobierno (incluido el salario mínimo).

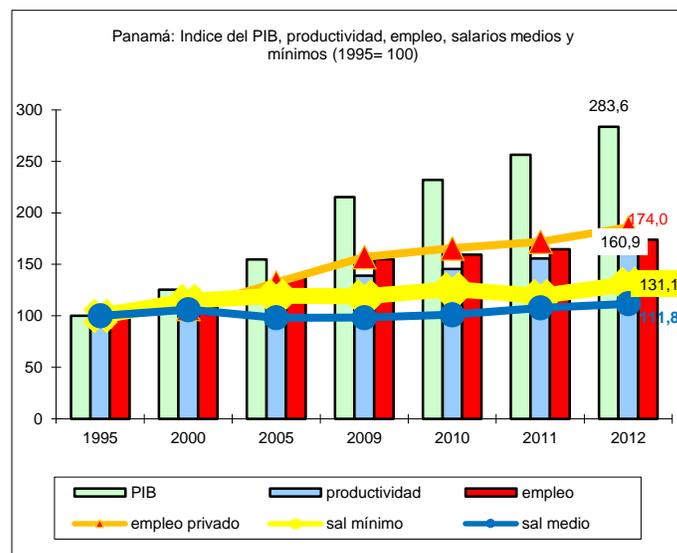
Por su parte, el salario mínimo es un salario de referencia concebido por la normativa nacional e internacional (Convenio 131 de la OIT) para proteger a las categorías más desfavorecidas de la fuerza de trabajo, sea entrante al mercado laboral o de menores calificaciones. Siendo las categorías de trabajadores menos favorecidas y generalmente más excluidas de las oportunidades, el principio es que también se puedan beneficiar de los progresos del crecimiento económico y la productividad y proteger su capacidad de compra de la erosión inflacionaria (que de otra manera no lo lograrían).

Por esta razón, siendo un salario referencial, las normas establecen criterios de fijación que consideran el costo de la vida, pero además, la realidad económica y social del país y de las empresas, la situación del empleo, la productividad y otros factores. Y sobre todo plantean la necesidad de que se fije en consulta con las organizaciones empresariales y sindicales **y ojalá en consenso**.

En muchos países de América Latina se ha observado una tendencia en que los salarios de mercado se han quedado rezagados respecto al crecimiento del producto y la productividad media de la economía (Panamá es un ejemplo clarísimo), lo cual en el conjunto de la región latinoamericana se ha traducido en un deterioro (concentración) de la **distribución funcional** o primaria del ingreso nacional (entre salarios y excedente de explotación). Y con ello, frente a una **política activa** de salarios mínimos de muchos países, la curva de salarios mínimos se ha acercado a la de salarios medios, lo cual quiere decir que una proporción creciente de trabajadores se sitúan alrededor del mínimo y este se tiende a convertir en un salario más modal.

En el caso de Panamá se observa que en el largo plazo la evolución de estas variables ha sido dispar. Por ejemplo, el índice acumulado de crecimiento del PIB (con base 100 en 1995) hasta fines del 2012 fue de 284, el de la productividad (PIB por ocupado) fue de 161, el índice de crecimiento del empleo fue de 174, el de los salarios mínimos fue de 131 (hasta inicios de este año) y el de los salarios medios fue solamente de 112 (todos en términos reales). Los salarios medios que crecieron más han de ser los de los trabajadores más calificados, los de las empresas de punta más modernas, etc., pero en general se han quedado estancados. Incluso los salarios entre los trabajadores amparados por convenios colectivos de trabajo no se han recuperado al ritmo de la economía, si se tiene en cuenta que en los últimos años los aumentos pactados no exceden los tres centésimos por hora, que entre empresas con salarios medios de cerca de tres balboas, no representan más del 1% anual **nominal**, en circunstancias en que la inflación ha estado por arriba del 5 % (en promedio) en los últimos cinco años.

Gráfico 15



Fuente: INEC, Estadísticas de Cuentas Nacionales y Encuestas de Mercado Laboral

Estas tendencias para el conjunto de la economía pueden diferir ligeramente entre las distintas ramas de actividad económica, donde hay diferenciales de productividad. Sin embargo, muestran en general disparidades que se deben corregir a partir de **políticas integrales** que incidan sobre el grado de modernización de la economía y del mercado de trabajo, sobre la cobertura y calidad de la enseñanza media, técnica y superior; sobre las competencias de los recursos humanos y sobre el marco institucional y legal del mercado laboral.

En otras palabras, la política de salarios mínimos no puede corregir esta disparidad y rezago salarial de largo plazo porque los problemas estructurales de la economía y del mercado laboral no se pueden resolver con instrumentos de política que están pensados para proteger tan sólo un sector de los trabajadores.

Se dice que América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo debido a su concentrada estructura de distribución del ingreso y también se dice que Panamá es el segundo país más desigual de esta región latinoamericana, lo cual se refleja igualmente en la desigual distribución funcional y personal de los ingresos. Por esta razón, a pesar del alto crecimiento y prosperidad aparente, de acuerdo a estimaciones del Ministerio de Economía y Finanzas, **uno de cada cuatro** panameños es pobre o indigente a nivel nacional. **En el área rural dos de cada cuatro** (alrededor del 50% de los hogares) están en esta situación y en las **comarcas indígenas nueve de cada diez** personas enfrentan esta realidad de exclusión. Esta situación se deriva de la desigualdad en el acceso a las oportunidades porque la inversión pública, las posibilidades de empleo de calidad y los servicios se concentran en el eje metropolitano y las grandes ciudades.

En adición a esta realidad, la población enfrenta una difícil situación de deterioro del poder de compra de sus ingresos y salarios que ya está creando tensiones sociales que se pueden convertir en conflictos en las relaciones laborales y en el comportamiento social de la población.

En este sentido, el país debe avanzar hacia la construcción de un pacto por la productividad y los salarios reales que permita incorporar de manera efectiva a todos los sectores económicos y sociales del país a los beneficios del desarrollo.

Como parte de este pacto, los sectores productivos deben acordar políticas que estimulen la productividad y que propicien un reparto equitativo del esfuerzo productivo. Esta política debe tener en cuenta que no solo importa la productividad en el canal, los puertos, las finanzas y demás actividades de punta ya eficientes, sino que también tienen una alta prioridad la agricultura, la industria manufacturera, la pequeña y mediana empresa, la microempresa informal con viabilidad económica y otras actividades de producción de bienes y servicios que integran la canasta básica. **Asignar recursos de inversión pública y potenciar la productividad de las actividades intensivas en mano de obra contribuirá a aumentar los ingresos de las actividades más rezagadas y a mejorar la estructura de distribución del ingreso en favor de los más excluidos** (aunque los enfoques de las instituciones financieras señalan que un énfasis de asignación de recursos de este tipo resulta ineficiente).

Igualmente los sectores productivos deben consensuar una política de **salarios mínimos** que refleje la normativa nacional e internacional en la materia, fundada en el diálogo efectivo y en el consenso; con criterios que aseguren certidumbre y confianza entre empresarios y trabajadores. Los criterios de fijación deben ponderar de manera realista y equitativa el costo de la canasta básica y la productividad en el conjunto de la economía y de las

actividades económicas en la búsqueda de competitividad y equidad. En este tema hay experiencias en América Latina que se pueden aprovechar y replicar creativamente en Panamá.

Por su parte, la política general de salarios debe fundarse en la **negociación colectiva** de trabajo, que igualmente debe integrar compromisos mutuos para maximizar la capacitación y competencias de trabajadores, la productividad, la seguridad social y salud en el trabajo, salarios remunerativos y otras condiciones de trabajo decente.

Todo ello implica el compromiso compartido de trabajadores y empleadores por los valores de comportamiento ético en el mundo del trabajo, por la responsabilidad social empresarial y dentro de ella, por el cumplimiento de la libertad sindical y negociación colectiva y demás principios y derechos fundamentales en el trabajo.

La aspiración de una política general de salarios de este tipo es que el salario mínimo sea un salario referencial, pensado para las categorías más excluidas de trabajadores y que lo ideal sería que la fuerza de trabajo, en su mayoría con máximas competencias, pueda devengar el equivalente a varios salarios mínimos que le permitan efectivamente satisfacer necesidades materiales y espirituales junto a sus familias.

La Fundación del Trabajo es un espacio de diálogo que se ofrece a los actores sociales y al gobierno para avanzar en el objetivo de promoción del empleo y trabajo decente para las mayorías, atendiendo a su visión de lograr un Panamá con relaciones laborales armónicas y productividad y competitividad compartidas.

Anexo estadístico

CUADRO 1  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCTO INTERNO BRUTO. 2003 - 2013

(tasas anuales medias)

Pais	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>América Latina</b>											
Argentina	8,8	9,0	9,2	8,5	8,7	6,8	0,9	9,2	8,9	1,9	4,5
Bolivia (Estado Plur. de)	2,7	4,2	4,4	4,8	4,6	6,1	3,4	4,1	5,2	5,2	6,4
Brasil	1,1	5,7	3,2	4,0	6,1	5,2	-0,3	6,9	2,7	1,0	2,4
Chile	3,9	6,0	5,6	4,6	4,6	3,7	-1,0	5,8	5,9	5,6	4,2
Colombia	3,9	5,3	4,7	6,7	6,9	3,5	1,7	4,0	6,6	4,2	4,0
Costa Rica	6,4	4,3	5,9	8,8	7,9	2,7	-1,0	5,0	4,4	5,1	3,2
Cuba	3,8	5,8	11,2	12,1	7,3	4,1	1,4	2,4	2,8	3,0	3,0
Ecuador	3,3	8,8	5,7	4,8	2,0	7,2	0,4	2,8	7,8	5,1	3,8
El Salvador	2,3	1,9	3,6	3,9	3,8	1,3	-3,1	1,4	2,2	1,9	1,7
Guatemala	2,5	3,2	3,3	5,4	6,3	3,3	0,5	2,9	4,2	3,0	3,4
Haití	0,4	-3,5	1,8	2,3	3,3	0,8	2,9	-5,4	5,6	2,8	4,0
Honduras	4,5	6,2	6,1	6,6	6,2	4,2	-2,1	3,7	3,8	3,9	2,6
México	1,4	4,1	3,3	5,1	3,4	1,2	-6,0	5,3	3,8	3,9	1,3
Nicaragua	2,5	5,3	4,3	4,2	5,0	2,9	-1,4	3,6	5,4	5,2	4,6
Panamá	4,2	7,5	7,2	8,5	12,1	10,1	3,9	7,5	10,9	10,8	7,5
Paraguay	4,3	4,1	2,1	4,8	5,4	6,4	-4,0	13,1	4,3	-1,2	13,0
Perú	4,0	5,0	6,8	7,7	8,9	9,8	0,9	8,8	6,9	6,3	5,2
República Dominicana	-0,3	1,3	9,3	10,7	8,5	5,3	3,5	7,8	4,5	3,9	3,0
Uruguay	2,3	11,8	6,6	4,1	6,5	7,2	2,4	8,9	6,5	3,9	4,5
Venezuela (Rep. Bol. de)	-7,8	18,3	10,3	9,9	8,8	5,3	-3,2	-1,5	4,2	5,6	1,2
<b>Sub - total América Latina</b>								<b>5,7</b>	<b>4,4</b>	<b>3,1</b>	<b>2,6</b>
<b>El Caribe</b>											
Antigua y Barbuda	6,6	4,9	6,1	13,5	9,6	0,0	-11,9	-7,1	-2,0	3,3	1,5
Bahamas	-1,3	0,9	3,4	2,5	1,4	-2,3	-4,9	1,0	1,7	1,8	1,6
Barbados	2,0	1,4	4,0	5,7	1,7	0,3	-4,1	0,2	0,8	0,2	0,7
Belice	9,3	4,6	3,0	4,7	1,2	3,8	0,0	3,9	2,1	4,0	1,6
Granada	9,6	-1,0	13,5	-3,9	5,9	1,0	-6,6	-0,4	0,8	-1,8	1,5
Guyana	-0,6	1,6	-2,0	5,1	7,0	2,0	3,3	4,4	5,4	4,8	4,8
Jamaica	3,7	1,3	0,9	2,9	1,4	-0,8	-3,5	-1,5	1,4	-0,5	0,1
Saint Kitts y Nevis	-1,4	4,4	9,9	4,7	2,8	4,7	-6,9	0,2	1,7	-1,2	1,6
San Vicente y las Granadinas	7,6	4,2	2,5	7,7	3,4	1,4	-2,2	-3,4	-0,4	1,6	2,1
Santa Lucía	4,4	8,4	-1,9	9,3	1,5	5,3	0,1	0,2	1,4	1,3	1,1
Suriname	6,8	0,5	4,5	4,7	4,6	4,1	3,5	4,1	4,7	4,4	3,9
Trinidad y Tabago	14,4	8,0	5,4	14,4	4,6	2,3	-3,0	0,2	-1,6	1,5	1,6
<b>Sub total Caribe</b>								<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>1,8</b>	<b>5,8</b>	<b>4,6</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>	<b>4,0</b>	<b>-1,9</b>	<b>5,6</b>	<b>4,3</b>	<b>3,1</b>	<b>2,6</b>
<b>Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana</b>								<b>4,1</b>	<b>5,2</b>	<b>4,7</b>	<b>3,7</b>

Fuente: Tomado de CEPAL, Estudio de América Latina (varios años)

Cuadro 2  
Panamá. Tasas de participación, ocupación y desempleo, 2012 y 2013

	2012			2013		
	Tparticipación	Tocupación	Tasa desempleo	Tparticipación	Tocupación	Tasa desempleo
TOTAL .....	63,5	61,0	4,1	64,1	61,5	4,1
15 - 19	27,7	25,0	9,9	29,2	26,1	10,8
20 - 24	68,3	61,2	10,5	69,3	61,8	10,8
25 - 29	76,9	72,2	6,1	79,0	74,7	5,5
30 - 39	81,3	78,9	3,0	82,4	80,0	2,9
40 - 49	80,6	78,8	2,2	81,2	79,4	2,2
50 - 59	73,5	72,4	1,5	73,2	72,0	1,7
60 - 69	46,9	46,2	1,5	48,5	47,8	1,5
70 y más	18,1	18,0	0,3	20,6	20,3	1,5
HOMBRES	80,1	77,4	3,5	79,7	77,1	3,3
15 - 19	38,9	35,5	8,7	38,6	35,0	9,4
20 - 24	86,1	78,6	8,7	85,8	78,3	8,7
25 - 29	96,9	92,3	4,7	95,7	91,7	4,1
30 - 39	98,0	95,7	2,4	98,0	96,0	2,0
40 - 49	97,2	95,5	1,7	97,2	96,0	1,3
50 - 59	92,6	90,8	1,9	93,7	91,9	1,9
60 - 69	66,7	65,8	1,4	68,2	67,0	1,7
70 y más	29,9	29,9	0,0	33,8	33,3	1,5
MUJERES	48,2	45,8	4,9	49,4	46,8	5,3
15 - 19	16,8	14,6	12,6	19,4	16,8	13,6
20 - 24	50,1	43,3	13,5	52,8	45,4	14,0
25 - 29	59,5	54,7	8,1	64,2	59,6	7,3
30 - 39	66,3	63,8	3,8	67,7	64,9	4,1
40 - 49	64,7	62,9	2,9	66,4	64,1	3,5
50 - 59	57,6	57,0	1,0	55,4	54,7	1,3
60 - 69	26,2	25,7	1,8	27,9	27,6	0,8
70 y más	54,3	52,2	4,5	55,9	53,5	4,6

Fuente: INEC, Encuesta de Fuerza Laboral, 2013