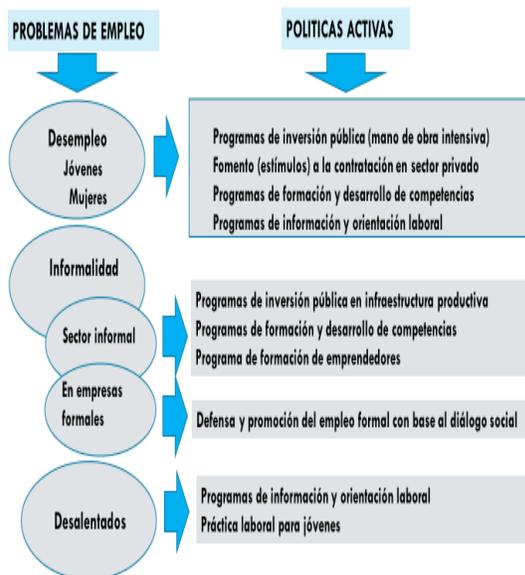


# CARTA SOCIOECONOMICA (N° 2)

## Políticas activas de mercado de trabajo en la coyuntura de crisis



Enviar comentarios:  
[fdetrabajo@cwpanama.net](mailto:fdetrabajo@cwpanama.net)  
<https://funtrab.org.pa/>



**Fundación del Trabajo**  
Panamá, marzo 2021

### INTRODUCCION <sup>1</sup>

Para la OCDE y para la OIT, las políticas activas de mercado de trabajo comprenden una amplia gama de instrumentos para mejorar la calidad del trabajo y su productividad, potenciar el número de empleos, mejorar el vínculo entre oferta y demanda de empleo y mejorar la empleabilidad de la fuerza de trabajo. Al respecto existe una amplia documentación que describe esas iniciativas, incluyendo evaluaciones de sus impactos. <sup>2</sup>

Como parte de estos instrumentos están los servicios de empleo, los cuales facilitan el encuentro entre buscadores de empleo y las empresas, los programas de formación y capacitación, los programas de fomento a la contratación de trabajadores en el sector privado con base a estímulos fiscales y de otro tipo, los programas de práctica laboral dirigidos a jóvenes, los programas de empleo de emergencia a través de obras públicas, entre otros.

Si bien constituyen instrumentos de política de corto plazo, pueden tener efectos en el mediano y largo plazo si impactan sobre aumentos en la productividad, en las capacidades de la gente y comunidades, en la calidad de la inserción laboral y en la estructura del mercado de trabajo para su modernización.

Esto presupone que desde la gestión de las políticas se puede encadenar objetivos de corto plazo con objetivos de más largo aliento, lo cual implicará establecer criterios coherentes de priorización en el gasto e inversión pública y desarrollar normativas de estímulo a la creación de empleo.

En Panamá se cuenta con la institucionalidad y con los instrumentos y programas citados, y lo que hace falta es una mayor coordinación e integración de esfuerzos en función de objetivos y metas coherentes y alcanzables.

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

<sup>2</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_492374.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_492374.pdf)

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester-thematic-factsheet-active-labour-market-policies-es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-active-labour-market-policies-es.pdf)  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5027/S05422\\_0.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5027/S05422_0.pdf?sequence=1)

## LOS DESAFIOS DEL EMPLEO ACUMULADOS EN EL LARGO PLAZO

Panamá enfrenta en el largo plazo un extraordinario desafío en materia de empleo y trabajo decente, heredado de un modelo de crecimiento concentrado, que ha excluido a amplios sectores económicos y sociales.

El desempleo, el empleo precario o desprotegido y el trabajo de baja productividad son fenómenos que se expandieron en los últimos años y se acentuaron en 2020 producto de la crisis sanitaria y económica que sacude a Panamá y el mundo.

Frente al carácter estructural de los problemas del desarrollo y el empleo, las Naciones Unidas impulsa la Agenda 2030 con políticas integrales de largo plazo alrededor de 17 objetivos de desarrollo sostenibles (ODS). El octavo ODS de esa estrategia propone **políticas para un “crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.”**

El impulso nacional hacia esos objetivos dependerá de la decisión política de los actores nacionales para convertir las políticas de corto plazo a políticas de Estado que trasciendan diferentes períodos de gobierno.

Panamá acogió el marco de políticas de los ODS en el Plan Estratégico Nacional con visión de Estado, Panamá 2030, adoptado por el Consejo de Concertación Nacional (2017) aunque queda por verse si efectivamente se cumplirá, ya que éste, como otros acuerdos en mesas de diálogo, podría quedar “engavetado”.

## EN LA COYUNTURA DE 2020, LA ECONOMIA SE DESPLOMA Y SE DESARTICULA EL MERCADO DE TRABAJO

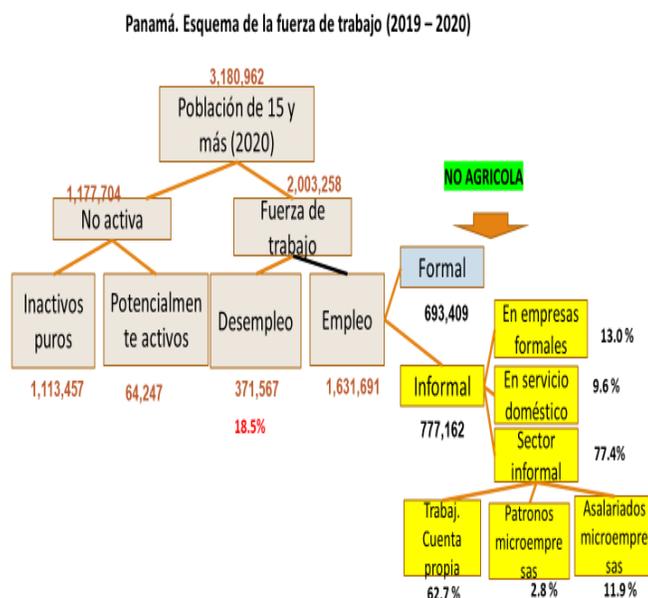
La crisis sanitaria provocó la caída abrupta de la economía (-17.9%) lo cual se reflejó en el cierre temporal o permanente de miles de empresas y en la destrucción de casi 300 mil empleos, particularmente en el sector privado.

El impacto visible ha sido un aumento en la tasa de desempleo que se situó en el 18.5% de la fuerza de trabajo y un salto de la informalidad que alcanzó el 52.8% del empleo no agrícola (INEC, septiembre – octubre de 2020).

Sin embargo, el problema es mucho más complejo, ya que no se sabe cómo impactó la informalidad en sus distintos componentes, aunque se prevé un abultamiento del sector informal y un aumento del empleo precario o informal en el sector de empresas formales.

La crisis también tuvo un efecto de desaliento en la participación laboral y se registró el retiro de miles de trabajadores de la fuerza de trabajo, que en algún momento retornarán a la búsqueda de empleo. Las cifras tampoco contabilizan el estrés y la desesperación de miles de trabajadores y emprendedores por el futuro incierto de sus actividades y empresas.

En síntesis, si bien con la encuesta de mercado laboral de 2020 (septiembre – octubre) no se puede confirmar la real magnitud del problema ocupacional en sus diferentes dimensiones, una caracterización del problema, utilizando datos absolutos de 2020 y cifras relativas del año previo a la crisis (2019) sería el siguiente:



De acuerdo con la encuesta telefónica del INEC (septiembre – octubre de 2020) cerca de un millón 150 mil personas en Panamá enfrentan problemas de empleo, de los cuales 371,567 (18.5% de la fuerza de trabajo) estarían desempleados y cerca de 777 mil tienen un empleo informal fuera del sector agrícola. A

esa cifra global hay que agregarle aproximadamente 197 mil trabajadores por cuenta propia de baja productividad en el sector agrícola, con lo cual el problema del empleo se amplía afectando a 2 de cada 3 trabajadores a nivel nacional.

Estos órdenes de magnitud representan un extraordinario desafío para las políticas públicas y se requerirá de un conjunto de políticas integrales de corto, mediano y largo plazo para enfrentar los diversos componentes del problema (el desempleo, el desaliento de la fuerza de trabajo, la informalidad laboral en el sector formal de empresas, en el servicio doméstico y en el sector formal)

### **POLITICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO EN LA COYUNTURA**

En primer lugar, revertir la tasa de desempleo de 18.5% a los niveles previos a la crisis (7%) es una tarea compleja y requerirá de algunos años, con intervenciones integrales, más allá de las políticas activas de mercado de trabajo. Una parte de los casi 300 mil empleos perdidos se recuperarán con la normalización de la actividad económica (reactivación de contratos); sin embargo, otra proporción (desconocida por las cifras oficiales) se han perdido o perderán por la quiebra de empresas o por la reducción en la escala de operación de otras. En este caso, la reactivación del empleo dependerá de la reactivación de la actividad económica y de la recuperación de la senda del crecimiento, que debería ser inclusivo desde el punto de vista sectorial y regional.

Para enfrentar el explosivo desempleo, las políticas activas de mercado de trabajo deben enfocarse al fomento y generación de empleo en la coyuntura y en el corto plazo, integrando otros objetivos de fomento de la productividad en actividades y sectores prioritarios. **Los programas de obras públicas con mano de obra intensiva** pueden tener un gran impacto sobre la productividad y el empleo en sectores y segmentos como la agricultura, la agroindustria, la industria manufacturera, pesca, construcción de infraestructura productiva, social y educativa, turismo rural, entre otras y en diversas actividades impulsadas por las PYMES.

En la planificación de los proyectos se debe tener en cuenta que la construcción de muchas de las obras se debe llevar a cabo en la estación seca (enero – abril), particularmente la construcción de infraestructura rural (camino – carreteras, puentes,

etc.) o de otras obras (reparación y mantenimiento de centros educativos). Y eso obliga al Estado a tener disponible el presupuesto para esos propósitos desde el mes de enero de cada año y no después del primer trimestre como suele ocurrir.

Otro instrumento importante para paliar el alto desempleo son los **programas de fomento a la contratación de trabajadores en el sector privado**, con base en estímulos fiscales o sufragando con fondos públicos una parte de los costos laborales.

El programa “**Mi primer empleo**” ejecutado por el MITRADEL (Ley 121 de 30 de diciembre, 2019) cumpliría con esos propósitos generales **ampliando su cobertura de beneficiarios para incluir a jóvenes que han perdido sus empleos como consecuencia de la crisis**. En la coyuntura actual, en que muchas empresas están enfrentando también una situación financiera difícil, un alivio temporal de las cargas laborales podría estimularlas a la contratación adicional de personal.

El aprovechamiento de este programa como un instrumento de política activa de mercado de trabajo para la reactivación del empleo requiere de inmediato un ajuste en su fundamento legal y reglamentación para lograr impactos en la coyuntura y en el corto plazo.

Frente al abultamiento del **llamado sector informal**, las políticas activas de mercado de trabajo deben enfocarse a mejorar las capacidades productivas y las competencias de las unidades económicas y fuerza de trabajo involucradas. Se debe tomar en cuenta que el sector informal es diverso (patrones y asalariados de microempresas y trabajadores por cuenta propia en micronegocios) y una de las principales herramientas son los **programas de formación profesional**. Aquí se requiere el desarrollo de competencias técnicas para los trabajadores y competencias gerenciales y administrativas para los dueños y operadores de pequeños y micronegocios.

En este ámbito también se pueden incluir los **programas de formación para emprendedores**, entendiendo que el emprendimiento exitoso sólo será viable para quienes cuenten con mayores niveles de escolaridad, conocimientos o experiencias en un determinado negocio. Si bien en el INADEH hay cursos para emprendedores, conviene estructurar un **programa integral de formación de emprendedores** que incluya todas las competencias

necesarias para desempeñarse en un mundo comercial que es crecientemente electrónico.

Las políticas activas de mercado de trabajo frente a la informalidad hay que complementarlas con el marco de políticas que propone la Recomendación 204 de la OIT sobre la transición a la economía formal, que incluyen iniciativas para potenciar los mercados para el sector informal (incluyendo su acceso a licitaciones públicas), reducir las trabas administrativas y simplificar el pago de tributos y otras cargas para alentar la formalización de los negocios. El acceso del sector informal a las licitaciones públicas es un estímulo para avanzar hacia la formalización.

Por otro lado, para los **jóvenes que entran o han retrasado su entrada al mercado** de trabajo, los **servicios de empleo** pueden jugar un papel importante reforzando sus **programas de información, orientación laboral y fomento de prácticas laborales en las empresas**. En esta coyuntura de contracción de la demanda de mano de obra, el servicio público de empleo debe maximizar esfuerzos para desarrollar las competencias de los buscadores de empleo, en coordinación con el INADEH y **concertar con el sector privado oportunidades masivas de práctica laboral en las empresas**. Esto requiere una coordinación de esfuerzos entre el servicio público de empleo y otras instituciones públicas y privadas de intermediación laboral (universidades, agencias privadas de empleo, etc.) en lo cual corresponde un gran liderazgo al MITRADEL.

Un componente también complejo de la informalidad es el **empleo informal en el sector de empresas formales**, que refleja irregularidades en las condiciones de contratación por pérdida de derechos como la falta de cotización a la Caja de Seguro Social. En estos casos, la autoridad y las organizaciones de trabajadores deben apelar a los principios de responsabilidad social para que las empresas cumplan con las disposiciones del Código de Trabajo.

Con base en el diálogo social responsable se requiere construir un acuerdo tripartito para avanzar en la defensa y recuperación del empleo formal en el sector privado, como fundamento del objetivo de trabajo decente. Algunos analistas han sugerido que el empleo informal es “el futuro del trabajo”. Sin embargo, esto no se puede aceptar como una declaración determinista o inevitable para la sociedad. Esa puede ser la tendencia del mercado,

pero corresponde a las fuerzas sociales y políticas del país definir la imagen objetivo del desarrollo, trabajo decente y de las relaciones laborales a que se aspira en el largo plazo.

En diciembre del 2020 la Fundación del Trabajo inició un proceso interno de diálogo con los siguientes objetivos: *“Proteger fuentes de empleo, **defender el empleo formal**, impulsar productividad en PYMES y actividades prioritarias, mejorar de ingresos y salarios reales, propiciar el respeto a principios y derechos fundamentales, potenciar el diálogo social y fomentar la equidad”*

Frente a las experiencias poco exitosas de otros diálogos previos, esta iniciativa plantea una perspectiva esperanzadora sobre el interés y compromiso de empresarios y trabajadores presentes en FUNTRAB de defender y promover el empleo formal como fundamento del trabajo decente y la equidad.

La economía panameña tardará un par de años para recuperar los niveles del PIB previos a la crisis y la recuperación del empleo formal será más lenta. Por esta razón resulta fundamental recurrir a las políticas activas de mercado de trabajo para solventar o reducir el impacto laboral adverso, entendiendo que enfrentar el problema del empleo requiere de una perspectiva de mediano y largo plazo. El diálogo social con resultados es un instrumento que da viabilidad a esos propósitos.

La recuperación económica y del empleo también enfrentará una restricción fiscal muy seria, dado el deterioro de las finanzas públicas y el explosivo endeudamiento externo. Habrá que hacer un esfuerzo racionalizador en la asignación del gasto público y priorizar en los usos que tengan un máximo impacto sobre la creación de empleo, la productividad y la generación de ingresos para la población.

Las políticas y programas de empleo deben plantear metas específicas (por ejemplo: formar 10 mil emprendedores en competencias prioritarias para sus negocios; facilitar el contrato de 20 mil jóvenes en “Mi Primer Empleo”; crear 20 mil empleos en proyectos de obras públicas con mano de obra intensiva; etc.). Esto permitirá costear los programas, asegurar su viabilidad y coherencia con otros programas y crear las bases para su seguimiento y evaluación.