

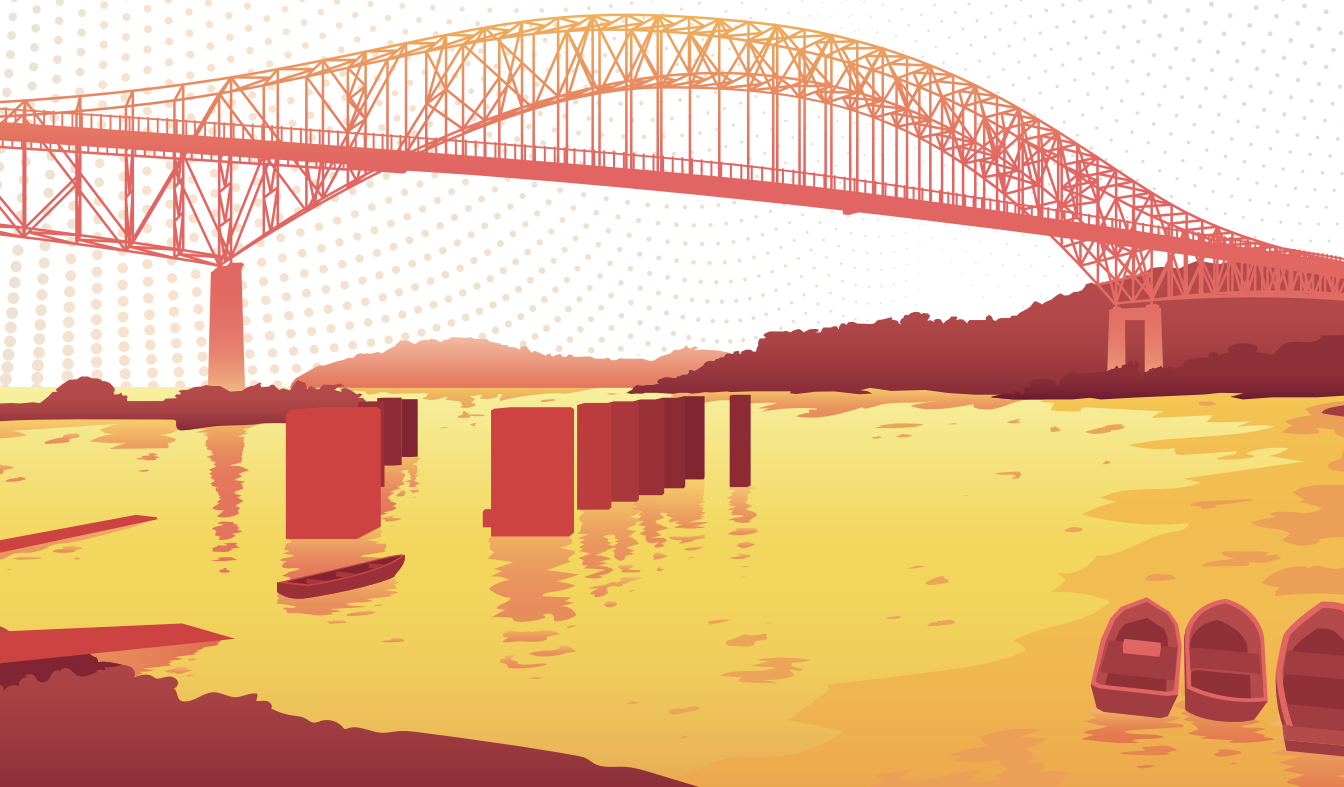
**UNIVERSIDAD ESPECIALIZADA
DE LAS AMÉRICAS**

Vicerrectoría de Extensión
Instituto de Estudios del Trabajo (INETRA)



CUARTO INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DEL TRABAJO EN PANAMÁ

Años 2022-2023





UNIVERSIDAD ESPECIALIZADA DE LAS AMÉRICAS (UDELAS)

Vicerrectoría de Extensión
Instituto de Estudios del Trabajo (INETRA)



Cuarto Informe sobre la
SITUACIÓN DEL TRABAJO EN PANAMÁ
AÑOS 2022-2023



Elaborado Por:

*Roberto Pinnock
Deika Nieto Villar
Enith de Prado
Gerardo Guerrel*

*Maritza Aguilar
Artinelio Hernández
Carlos Ayala Montero*

UNIVERSIDAD ESPECIALIZADA DE LAS AMÉRICAS (UDELAS)

Vicerrectoría de Extensión

Instituto de Estudios del Trabajo (INETRA)

Cuarto Informe sobre la Situación del Trabajo en Panamá años 2022-2023

ISBN: 978-9962-716-55-6

Maquetación y Diseño de Portada:

Edgar E. Pimentel R.

Impreso en:

IMPREUDELAS / 2024

Autoridades

Dr. Juan Bosco Bernal
Rector de la UDELAS

Dra. Nicolasa Terreros Barrios
Vicerrectora de Extensión

Dr. Carlos Ayala Montero
Director del Instituto De Estudios Del Trabajo (INETRA)

Índice

PRESENTACIÓN	9
ABREVIATURAS	11
RESUMEN	13
I. EL EMPLEO	25
Preámbulo	26
La Recuperación	26
Condición De Actividad	28
Una estructura productiva para no cualificados	29
II. LOS SALARIOS EN PANAMÁ	36
Población y PEA	37
PEA por género	37
Población Desocupada	38
Población ocupada Urbana	38
Población Ocupada Rural	38
El empleo por sector económico	39
Comportamiento del Salario	42
III. GRUPOS LABORALES ESPECIALES	43
Las mujeres	44
Menores de edad	49
Los jóvenes	52
Trabajadores originarios	61
Trabajadores migrantes	69
IV. LOS SERVIDORES PÚBLICOS	73
Contexto	74
Cantidad de servidores públicos	74
Salarios	77
Estabilidad laboral	80
Derechos individuales	84
V. LEGISLACIÓN LABORAL 2022-2023	89
Año 2022	90
Año 2023	93
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96

Presentación

La Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), posee ya una tradición de publicar informes del trabajo, desde 2017, razón que nos obliga, más a allá de cualquier vicisitud, a presentar la cuarta versión del Informe Nacional del Trabajo, correspondiente a los años 2022-2023, producto del esfuerzo de reconocidos investigadores, agrupados en el Instituto de Estudios del Trabajo (INETRA) de nuestra Universidad.

La característica principal del periodo que abarca el presente informe es, a diferencia del anterior, el entusiasmo reflejado en datos alentadores sobre el empleo y la economía, a contrapelo de lo que ocurrió durante los difíciles años de la pandemia de COVID 19 que azotó al mundo y a nuestro querido país, dejando una secuela de muertos que superaron las nueve mil personas y, consecuentemente, frustrantes datos de macroeconomía y data laboral.

La realidad económica y laboral reflejada en el presente informe dibuja un país muy distinto al del periodo pasado, donde lo más característico es, no sólo la recuperación económica, sino el posicionamiento de los niveles existentes en 2019, manteniendo el liderazgo en la región.

Ofrecemos a los actores sociales vinculados al mundo del trabajo, elementos de análisis que pudieran servir de sostén a las políticas gubernamentales, y la construcción de los necesarios consensos para mejorar los niveles de empleo, de protección y de corrección de inequidades tradicionales, en los momentos que inicia un nuevo gobierno, después de los comicios electorales, precedidos del clamor popular de atención a los problemas más acuciantes del país, que incluyen sin dudas, el trabajo decente y suficiente.

La UDELAS se esfuerza en promover la investigación científica que facilite el debate y aporte sugerencias de solución a los problemas sociales del país. Ese es el talante con el que ofrecemos este informe.

Dr. Juan Bosco Bernal,
Rector de UDELAS

Abreviaturas

SIGLAS	DESCRIPCIÓN
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
CSS	Caja de Seguro Social
DIGECA	Dirección General de Carrera Administrativa
DIRETIPAT	Dirección Contra el Trabajo Infantil y Protección del Adolescente Trabajador
FILAC	Fondo para el Desarrollo de los pueblos Indígenas de América Latina y Caribe
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
ITSE	Instituto Técnico Superior Especializado
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PEA	Población Económicamente Activa
PNDT	Plan Nacional de Trabajo Decente
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SENNIAF	Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia
UDELAS	Universidad Especializada de las Américas

Resumen

El presente informe contiene sendas investigaciones sobre el empleo, los salarios, los grupos de trabajadores más vulnerables, las particularidades del sector público y un compendio de la legislación laboral expedida durante los años 2022 y 2023, en donde, si debiéramos expresar en una palabra su principal característica, sería: reactivación. Se trata de la reactivación económica y laboral después de la pandemia de COVID 19 de 2020 y 2021, que afectó drásticamente al país.

Desde principios del año 2022 se vislumbraba esa posibilidad. El observatorio del mercado laboral del MITRADEL indicaba en el primer trimestre que las expectativas de empleo para ese año eran de 48,386 nuevos empleos, como promedio de los cálculos de diferentes organismos internacionales como CEPAL, Banco Mundial, FMI y otros.

La recuperación económica se reflejó desde el primer trimestre de 2022, en actividades como el comercio, que creció en 22.4%; la construcción en 21.7% y el transporte, en 11.9%.

El desempleo, que alcanzó cifras cercanas al 20% durante la pandemia, disminuyó paulatinamente hasta culminar en el año 2023, en 7.4%, lo que refleja una recuperación en este rubro, aunque no implica, lamentablemente una mejoría social.

En 2023, el censo nacional de población concluyó que de los 4.2 millones de habitantes, el 51% representó a la PEA y de ese porcentaje, el 46% estaba efectivamente ocupado, aunque este dato no distingue al parado que busca empleo ni a los trabajadores informales, que suman ya aproximadamente el 48% de los nuevos empleos.

Un dato interesante que aporta el presente informe es que la estructura productiva del país no refleja el nivel de escolaridad de la población, sino el nivel requerido de instrucción para ejercer el cargo o puesto de trabajo.

Una buena parte de los trabajadores panameños pueden tener una cualificación, pero no todos ellos están ocupados en los puestos en los que pueden ejercer esas cualificaciones.

A menudo se asevera que no existe personal con suficientes destrezas, conocimientos y habilidades para optar por puestos de trabajo cualificados, y que además, la inversión extranjera se aleja por falta de personal calificado y las limitaciones a la migración de mano de obra especializada impuesta por el Código de Trabajo.

El censo de población de 2023, sin embargo, registró que los puestos de trabajo no calificados en comercio y servicios, puestos de trabajo de artesanos de las industrias extractivas, de la construcción y manufacturas, y los puestos de trabajo de agricultura y forestales, de la pesca y caza, son ejercidos por el 57.8% de los ocupados de la estructura laboral panameña. Este porcentaje significa que seis de cada diez puestos de trabajos ocupados en la producción corresponden a empleos que no requieren mayor cualificación.

La estructura laboral medida por el censo expresó que se generó o mantuvo dos puestos de cualificación especializada por cada diez de todo el conglomerado ocupado el año 2023.

Se destaca en el presente informe que, en términos absolutos y porcentuales, se ha registrado un leve incremento de la población con ocupaciones de especialización de nivel medio, pero que aún no es perceptible en el carácter propiamente dicho de la estructura laboral.

En conclusión, la falta de trabajadores calificados no es la que detiene la expansión de la inversión de capitales privados, ya que la composición predominante de empleos con poca o nula cualificación, así lo sugiere.

La PEA creció en 2023 en 0.1%. En el caso de las mujeres hubo un leve incremento del 1,1%. La población desocupada de 2023 con respecto al 2022, disminuyó a 155.625 y 203.253 personas, respectivamente.

El sector servicios aglutina la mayor cantidad de personas ocupadas, con el 49% de los ocupados en 2022 y el 50% en el año 2023, seguido del sector industrial que en el año 2022 representó el 40% de los ocupados y en el año 2023 el 39%. El sector agropecuario por su parte, para 2022 significó el 11% de las personas ocupadas, siendo el mismo porcentaje para el 2023.

El total de población ocupada fue de 1,399,883 en el año 2023, con una media de ingreso mensual de B/. 735.40. Para el año 2022, el total de la población ocupada fue de 1,320,204 y sus ingresos estuvieron por el orden de B/. 728.20 mensuales.

En torno a las mujeres lamentablemente Panamá mantiene una brecha de género del 72.4%. Con ese porcentaje Panamá se sitúa en el puesto 58 del índice de brecha de género, por lo cual deberían disminuir las diferencias entre hombres y mujeres para situarnos al menos en la media.

En el período analizado se propusieron acciones como la ratificación del Convenio 190 de la OIT, la creación del Ministerio de la Mujer para el desarrollo de Políticas Públicas, Programas especiales para enfrentar disparidades, no obstante, persisten indicadores que señalan que se debe reforzar y encaminar las políticas públicas para coadyuvar con la mejora de las condiciones de la mujer en el entorno laboral.

En el período 2022-2023, la participación laboral de las mujeres se ajustó intentando equilibrar la situación post pandemia, no obstante, se mantienen números que distan de ser los que se aspira lograr para disminuir las brechas de género, dado que existen mayores índices de desempleo femenino y persisten las condiciones de vulnerabilidad y precariedad en los trabajos.

Sobre los menores de edad debemos destacar que no fue posible obtener cifras actualizadas de empleo. La Contraloría General de República en 2016, indicó que 23,855 niños, niñas y adolescentes aún laboraban en nuestro país, pero lo importante es que la protección del trabajo de menores, orientadas a la erradicación total del trabajo de este grupo etario se cumpla, con independencia de la cantidad de trabajadores menores de edad.

Panamá ratificó los dos Convenios Fundamentales de la OIT que protegen el trabajo infantil: el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión en el empleo, y el Convenio 182, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, normatividad que se compatibiliza con otras normas internacionales de protección del trabajo infantil y de los adolescentes.

La Fundación Casa Esperanza desarrolló estudios para identificar causas, variables y población involucrada, entre otras, que arrojó datos significativos como los siguientes:

- Las actividades agrícolas, pecuarias y pesquera son las principales generadoras de trabajo infantil, desarrollado en buena parte, en la informalidad.
- En las áreas urbanas, es más visible la participación de niños y adolescentes en ventas ambulantes o callejeras; trabajo infantil doméstico y jardinería.
- Existe un incremento del denominado “trabajo invisible u oculto”, como lo son el trabajo infantil doméstico y peores formas de trabajo infantil, expresado especialmente en la explotación sexual comercial.

Existe un interés institucional en la protección laboral de los menores de edad, lo que se traduce en políticas y programas encaminados a disminuir y proteger el trabajo infantil. MITRADEL, a través de DIRETIPAT y la SENNIAF desarrollan planes y programas, preferiblemente en conjunto, para asegurar la protección y los derechos de los niños y adolescentes trabajadores.

En junio de 2022, el CONEP y MITRADEL, con apoyo de la OIT, lanzaron la red de empresas contra el trabajo infantil y una campaña dirigida a lograr la meta 8.7 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, consistente en la erradicación del trabajo infantil.

La Ley 285 de 2022 por su parte, contiene los derechos de la persona adolescente en el trabajo; incluyendo las normas que antes contenía el Código de Trabajo y adicionando o modificando algunas de ellas, entre las que destacan jornada de trabajo no superior a 30 horas semanales; además que el MITRADEL debe organizar programas de inserción laboral en condiciones de trabajo decente para los menores de edad entre 14 y 17 años; derecho a la no discriminación en materia laboral; obligación de las autoridades de reconocer la plena validez de la relación laboral de los menores de edad; normas de armonización de la educación con el trabajo y vinculación de los estudios vocacionales, técnicos y aprendices con el trabajo, bajo la supervisión de las autoridades de trabajo.

El presente informe 2022-2023 analizó la situación de los jóvenes desde la óptica laboral, encontrando que el porcentaje de desempleo juvenil disminuyó, aunque sigue siendo el doble y triple del porcentaje con respecto al desempleo general, en los años descritos.

Adicionalmente, la informalidad del empleo juvenil ha tenido un porcentaje constante; muchos jóvenes ha recurrido a la figura de “freelance”, que tienen ingresos significativos en algunos casos y no pagan impuestos ni seguridad social, con las consecuencias propias de ese escenario; no pueden obtener créditos bancarios ni tienen acceso a la cobertura de la seguridad social, ni propia, ni para sus familias, todo lo cual dibuja un escenario negativo de aparente autoempleo, pero que se parece más a la informalidad.

La pérdida de puestos de trabajo por el cierre de empresas o disminución de trabajadores afecta a los jóvenes, pues se supone que por su condición, de menor antigüedad, no se les facilita obtener otro empleo.

Es usual en los anuncios de oportunidades laborales, que se solicita experiencia laboral de años, lo que directamente excluye a los jóvenes graduados de oficios, formación técnica y carreras universitarias que terminan sus estudios para insertarse en el mercado laboral, y al no tener la experiencia requerida, no se les toma en cuenta para estas vacantes.

El informe concluye existen limitaciones en el acceso de los jóvenes a la educación formal y pertinencia de la oferta formativa; que existe una brecha de género en la empleabilidad juvenil y en el mundo del trabajo; que falta coordinación institucional y vinculación entre los actores sociales (privados y públicos) del mundo del trabajo; que hay carencia de competencias cognitivas, técnicas y socio emocionales en la fuerza laboral juvenil y que se hace necesario la creación e implementación de un marco nacional de cualificaciones para afrontar el desempleo juvenil.

Al abordar el tema de los trabajadores originarios, tenemos que la CEPAL ha indicado (Pedrero, 2023) que las políticas de desarrollo en los países de la región implican retrocesos en las economías de los pueblos indígenas y la progresiva participación de sus integrantes en la economía de mercado. Se indica que a ello han contribuido, por ejemplo, la desprotección territorial y

el avance del extractivismo, que ha privado a muchas comunidades de sus medios de subsistencia, llevando en ocasiones a hacer inviable la continuidad de los sistemas económicos tradicionales.

Organismos como la OIT, CEPAL y FILAC entre otros, han concluido que los pueblos indígenas forman parte de la población más empobrecida de la sociedad, al tener menos acceso a la educación, a la salud, al agua potable y a una vivienda adecuada y con una mayor precariedad en su inserción en el mercado laboral, debido a que más de 80% en la región poseen empleos informales, y lejos del concepto de trabajo decente.

La población indígena en Panamá según el censo de población de 2023 es de 698,114 personas, pero al igual que antaño, siguen teniendo problemas de auto reconocimiento como personas indígenas fuera de las comarcas, territorios y tierras colectivas; es una población excluida en el ámbito laboral y un trabajo digno, con un salario acorde con las competencias requeridas por las instancias que ofrecen el empleo entre otras debilidades persistentes.

La población indígena asegurada ha aumentado de manera significativa, pues la tasa de ocupación con un empleo asalariado igualmente ha aumentado.

En cuanto al trabajo de las personas migrantes, tenemos que, en primer lugar, y para poner en contexto el tema, la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, elaboró una estrategia regional sobre migración laboral y movilidad humana en América Latina y el Caribe para 2023-2030, debido a la trascendencia que ha tenido el fenómeno de la migración laboral en la región.

El documento descrito ha indicado que la migración laboral se ve afectada por una alta informalidad, incluyendo sectores económicos feminizados, como el trabajo doméstico. Esta informalidad conlleva a salarios insuficientes y a la falta de acceso a derechos laborales. Por ello, la estrategia sugiere colocar al trabajo decente “en el centro de las políticas públicas y garantizar los derechos laborales para insertar a personas migrantes y refugiadas en el mercado laboral”

La OIT reconoce como retos del trabajo de los migrantes, la inmigración ilegal; prácticas de reclutamiento explotador; dificultades para el reconocimiento

de habilidades y cualificaciones obtenidas en el país de origen; dificultades de acceso limitado a la seguridad social, además de ausencia de políticas coherentes sobre migración.

En consecuencia, se proponen como ejes temáticos para enfrentar estas dificultades la gobernanza de la migración laboral y coherencia de políticas; la contratación equitativa; el acceso al empleo y mejora de las condiciones de trabajo; movilidad laboral, formación, certificación y reconocimiento de títulos y aprendizajes previos; protección y cohesión social; fortalecer las capacidades, alianzas y cooperación para el desarrollo, con el apoyo técnico de la OIT y la aplicación y promoción de las normas internacionales del trabajo

Estas medidas son plenamente aplicables al caso de la migración laboral en Panamá, que no dista mucho del resto de los países de la región.

Panamá ocupa el puesto 73° en el índice mundial de migración en cuanto a porcentaje de inmigración. Los inmigrantes en Panamá proceden principalmente de Venezuela, con el 38,18%; Colombia, con el 16,19% y China, con el 7,16%. En los últimos años, el número de inmigrantes que viven en Panamá ha aumentado en un 69,54%.

En 2022, el MITRADEL otorgó 16,708 permisos de trabajo, la mayor parte de ellos, en la categoría de razones humanitarias (9,773), seguido de residentes permanentes (2,805) y de permisos temporales (menos de 3 meses de duración), que sumaron 855 en total.

El Órgano Ejecutivo expidió el Decreto 6 de 23 de abril de 2023, que unifica la normativa sobre los tipos o categorías de permisos de trabajo y los requisitos y procedimientos para cada uno de ellos, no sólo para ordenar la legislación, sino para enfrentar las dificultades que implica el tener en nuestro país un volumen bastante alto de trabajadores migrantes.

Las estadísticas oficiales indican que hasta julio de 2022 MITRADEL había impuesto cerca de 700 multas a sendos empleadores por mantener laborando personas extranjeras sin permiso de trabajo autorizado por esta Institución estatal.

Al abordar el tema de los servidores públicos, encontramos que las relaciones de trabajo, han tenido pocos avances, debido a que dicho sector no fue tan drásticamente afectado durante el periodo 2020-2021; por el contrario, se requirió de la mayor participación posible de los servidores públicos en la coyuntura de la pandemia, en diversas formas.

En 2023 se registran en Panamá 111 instituciones públicas y 81 municipios, lo que suma un gran total de 192 instituciones, entre Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas financieras y no financieras y los Municipios.

Datos de la Contraloría General indican que la planilla estatal sumaba en noviembre de 2023, un total de 264,025 servidores públicos. Esta cifra se desglosa en 232,918 servidores públicos permanentes y 31,107 eventuales, por una parte, y por la otra, el 65.16% de este gran total laboran en el gobierno central, mientras que en las entidades descentralizadas labora el 34.84%.

Al comparar el año 2022 con 2023, tenemos que la planilla estatal creció en 2023, en cuanto a la cantidad de servidores públicos en 5.9%.

Al considerar el total de ocupados, con la cantidad de personas laborando en el sector público, resulta que el 19% de todos los ocupados son servidores públicos en los años 2022 y 2023.

Algunas Instituciones aumentaron el total de sus funcionarios entre 2022 y 2023. La Asamblea Nacional en 1,495 personas; el Ministerio de Educación en 1,168; el Ministerio de Seguridad en 960; el Tribunal Electoral en 712; la Procuraduría General de la Nación en 454; el Órgano Judicial en 356; la Contraloría General en 346 y la Fiscalía Electoral en 189 nuevos funcionarios.

Las causas de este crecimiento son diversas. Pueden tener su explicación en la creación de nuevos puestos de trabajo, al crearse entre 2022 y 2023, siete (7) nuevos Corregimientos; el aumento de los funcionarios que laboran en el Órgano Judicial, que inició la ejecución de concursos para algunos cargos de carrera judicial en 2023. Los concursos de puestos del Ministerio Público; el aumento del pie de fuerza de la Policía Nacional para darle mayor seguridad a la población; la ampliación de la cantidad de servidores públicos que se

mantuvieron después de la pandemia en el sector salud, amén del crecimiento natural de este sector, al igual que el de los docentes y, por último, el crecimiento de las actividades comunales de los integrantes de la Asamblea Nacional.

Es destacable al hablar sobre el número de servidores públicos, que se expidió el Decreto Ejecutivo 204 en 2023, que adoptó un programa de retiro voluntario para ofreciéndole a los servidores públicos bajo determinadas condiciones, hasta seis meses de salario por su retiro definitivo de la administración pública. Este programa fue responsable del retiro de 1,171 servidores públicos.

Sobre el ingreso salarial bruto mensual, para noviembre de 2023 fue en total B/. 427.38 millones de balboas, desglosado de la siguiente forma: B/.270.2 millones de balboas para el gobierno central y B/.160.00 millones para los servidores públicos de las instituciones descentralizadas.

Los datos descritos no incluyen los correspondientes a la ACP, los patronatos, ni los municipios, salvo los salarios de los Representantes de Corregimiento, que sí están incluidos.

En 2017, la Ley 23 ordena presentar un proyecto de Ley General de Sueldos para el sector público antes del 1 de julio de 2018, que incluyera todas las categorías de servidores públicos, lo cual no se ha cumplido hasta la fecha; en consecuencia, para el período 2022-2023 los salarios de los servidores públicos siguen basándose en criterios subjetivos y personales, salvo, en alguna medida, los escalafones salariales estatuidos en sendas normas de obligatorio cumplimiento.

De los datos con que cuenta el informe, se concluye que el salario promedio mensual de los servidores públicos para el año 2023 fue de 1,629.39. Para los servidores públicos permanentes, fue de 1,701.89 mensual y de 1,086.57 para los eventuales.

Hablando de estabilidad laboral, la Constitución de la República, ordena que los cargos públicos deben ser provistos con base en los méritos de cada quien, demostrados a través de concursos para cada cargo, lo cual fue desarrollado por la Ley 9 de 1994. La Ley 23 de 2017, reformativa de la Ley 9 de 1994, sobre Carrera Administrativa, ordenó que después del 1 de julio de 2018, todos los

puestos vacantes deberían ser proveídos mediante concursos, lo cual significa que la planilla de trabajadores eventuales o transitorios debía disminuir.

Entre julio de 2018 y julio de 2019, se habían realizado aproximadamente 600 concursos de puestos, pero la DIGECA suspendió temporalmente la realización de los concursos por supuestas faltas de transparencia en su realización.

El Consejo de Gabinete por su parte, expidió también la Resolución 069 del 6 de agosto de 2019, que adoptaba medidas temporales para ocupar los puestos vacantes de carrera administrativa en la administración pública, equiparando la escolaridad requerida según el Manual Descriptivo de Cargos y Funciones, con la experiencia profesional. En octubre de 2021, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia la declaró inconstitucional, con lo cual no se pudo aplicar, y los concursos volvían a ser el único camino legal para obtener estatus de carrera administrativa y por ende estabilidad laboral.

El 31 de agosto de 2023, el Ministro de la Presidencia, debidamente autorizado por el Consejo de Gabinete, presentó a la Asamblea Nacional un proyecto de Ley para reformar la Ley 9 de 1994, anunciado que con dicha reforma se buscaba entre otras cosas, otorgar estatus de carrera administrativa a más de 48,000 servidores públicos. A la fecha de cerrar la edición de este informe, dicho proyecto no ha sufrido aún el primer debate en la Asamblea Nacional.

Hasta el año 2023, según información de la DIGECA, de 111 instituciones públicas y 81 Municipios existentes, forman parte del sistema de carrera administrativa solamente 52 de ellas, reflejando una mora de 25 años en llegar al 100% de las instituciones públicas. En 2023 existían aproximadamente 22,908 servidores públicos adscritos al régimen de estabilidad laboral que contempla la carrera administrativa, de los cuales sólo 250 fueron incorporados a ella entre 2019 y 2023, lo que representa el 9% de los servidores públicos permanentes,

Los derechos individuales como pago de vacaciones, prima de antigüedad, derecho a la jubilación, derecho a la seguridad social entre otros, no han variado en esencia lo descrito en el informe 2020-21, por lo que nos remitimos al mismo, en caso de que al lector le interese conocer sus particularidades.

Finalmente, la producción normativa que presenta este informe destaca entre otras, Ley 321 del 29 de agosto de 2022, aprueba convenio 190 de OIT, sobre protección a todas las personas trabajadoras contra la violencia y el acoso en el lugar de trabajo; la Ley 285 del 15 de febrero de 2022, que crea un sistema de garantías y protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia, y derechos de las personas adolescentes; la Ley 357 del 1 de febrero de 2023 que adopta medidas de protección al sueldo del empleado público.

También se describen en este trabajo, el Decreto Ejecutivo 6 de 13 de abril de 2023, que reglamenta la expedición de permisos de trabajo por parte del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; la Resolución N° DM-288-2023 del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, contra la discriminación laboral y el Decreto Ejecutivo 8 del 14 de agosto de 2023, que crea el Consejo Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo.

Panamá se está recuperando de los efectos negativos de la pandemia de COVID 19, aunque lamentablemente, el crecimiento económico no va de la mano con el desarrollo social, lo que ha generado protestas sociales en los últimos dos años, pero con esperanzas nos asomamos al inicio de una nueva administración gubernamental, pensando en disminuir la brecha social que nos separa.

Dr. Carlos Ayala Montero,
Director de INETRA

El Empleo

PREÁMBULO

El común de los voceros del sector económico privado, presentes en los organismos gremiales de este, hasta en los propios hacedores de las políticas públicas (gobiernos) de las décadas que sucedieron a la invasión norteamericana (momento de la aplicación de estas políticas en el territorio panameño) coinciden en que el problema del empleo es más responsabilidad de los trabajadores y de las políticas de formación de la mano de obra del país que demanda puestos laborales, que de quienes inciden directamente en la estructura productiva que ofrece dichos puestos de trabajo. Se repite una y otra vez, que hace falta mano de obra cualificada para una serie de actividades económicas que la demandan, con lo cual se infiere que sus limitaciones de expansión económica están explicadas por este supuesto déficit de fuerza de trabajo cualificada.

Las señales dadas por la estructura histórica del mercado laboral panameño, sugieren conclusiones distintas a las difundidas por la narrativa de los voceros/as del sector económico privado, aspecto que se tratará en las líneas que siguen a continuación, haciendo uso de las fuentes oficiales más recientes del país.

Metodológicamente, se ha convenido utilizar aquí los datos censales y no la encuesta de mercado laboral que se efectúa en los meses de agosto, en virtud de que esta última posee una menor cobertura poblacional que los censos, por lo que las aproximaciones a las cantidades reales son mayores en estos últimos.

LA RECUPERACIÓN

Para iniciar hablando del periodo que abarca este informe, debemos señalar que, según el observatorio del mercado laboral del Ministerio de Trabajo las expectativas de empleo para el año 2022, post pandemia, era de 48,386 nuevos empleos, como media de diferentes organismos internacionales como CEPAL, Banco Mundial, FMI y otros.

La Carta Socioeconómica No. 18 de la Fundación del Trabajo, durante el primer trimestre del año 2022 (FUNDETRAB, 2022) indicaba que:

“el sector privado hizo un aporte significativo en este período generando 63 de cada 100 nuevos empleos, lo cual es un avance hacia el nivel de empleo registrado en agosto de 2019, con un déficit pendiente en torno a los 80 mil empleos aún no recuperados en la empresa privada.

Sin embargo, prosigue un deterioro en la calidad del empleo, en tanto 55 de cada 100 nuevos ocupados sólo acceden a un empleo informal; y el grueso de ellos (81%) se concentran en el sector informal, donde operan principalmente trabajadores independientes y emprendedores de micronegocios.

La recuperación económica en el año 2022 se hizo visible, reflejándose en actividades económicas como el comercio, que creció 22.4%; la construcción en 21.7% y el transporte, en 11.9%.

El sector hotelero y de restaurantes, de acuerdo al INEC, también inició su recuperación, que finalmente a finales de 2023 obtuvo niveles cercanos a 2019. Fue levemente afectado por las protestas contra el contrato minero que fue aprobado mediante Ley 406 y ulteriormente declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, pero la recuperación de este sector se ha hecho sentir en este periodo.

Consecuentemente, el empleo mejoró en este periodo. Según la encuesta de propósitos múltiples de abril 2022, la población económicamente inactiva, es decir, que no labora, disminuyó aproximadamente en 50 mil personas, lo que se alentó la búsqueda de trabajo durante el periodo.

Detrás de la inactividad se esconden personas desinteresadas o desalentadas de la búsqueda de trabajo, que podrían estar muy próximas a una situación de desempleo. Y de las personas registradas como inactivas en abril de 2022, cerca del 7% son potencialmente activas, es decir, que piensan buscar trabajo en los próximos 6 meses a la fecha de la encuesta.

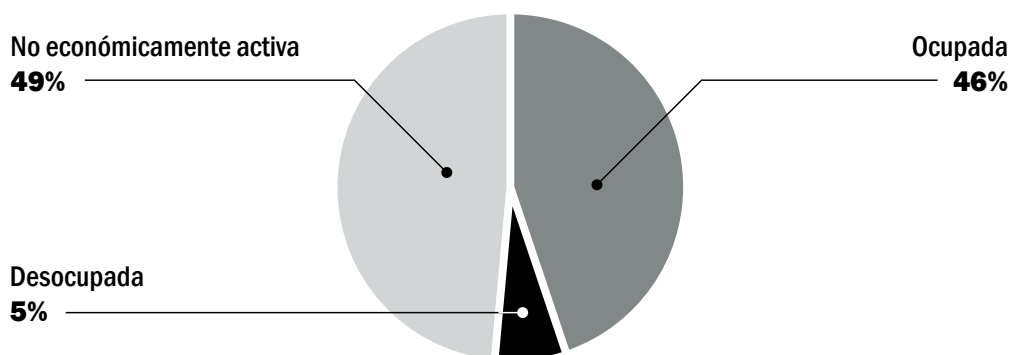
Durante el periodo estudiado, el desempleo, que alcanzó cifras enormes durante la pandemia, cercanas al 20% disminuyó paulatinamente hasta culminar en el año 2023, en 7.4%, lo que refleja una recuperación en este rubro, aunque no implica, lamentablemente una mejoría social.

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD

La condición de actividad de la población de 15 años y más del país fue registrada, al momento de la publicación de los últimos censos nacionales en 2023, en poco más de 4.2 millones de habitantes, de los cuales, 49% representó a la población no económicamente activa, esto es, aquella población no vinculada directamente al mercado de trabajo como ocupados o desocupados (que no quiere decir que no desempeñan algún papel en la reproducción social de quienes sí se registran como tales) lo cual tiene que ver con ausencia de capacidades orgánicas, por ejemplo, biológicas, y la disposición para trabajar, generalmente por condiciones sociales, culturales y económicas que se posee en una momento dado, como por ejemplo, ser económicamente dependiente de otros que posibilitan esta condición de “no actividad económica” o bien, que se le impide trabajar por que se ejerce el papel de proveedor de cuidados personales a algún discapacitado, adulto mayor u otro miembro del hogar que lo requiere.

De este gran conglomerado, de la población de edad apta para trabajar, efectivamente están ocupados/as el 46% y el resto, 5%, fue registrada como desocupada, en el sentido de estar en disposición de trabajar y no encontrar empleo en el mercado de trabajo (**Gráfica No.1**).

♦ **Gráfica No. 1. Condición de actividad de la población del país: año 2023**



Fuente: INEC, 2023. Censo Nacional de población, Panamá.

UNA ESTRUCTURA PRODUCTIVA PARA NO CUALIFICADOS

La estructura productiva condiciona en gran medida, el tipo de ocupaciones que posee una población laboral, como en este caso, la panameña. En efecto, la distribución de la población que estuvo ocupada durante el período de referencia del último censo nacional de población (y viviendas) da cuenta del tipo de ocupaciones que admite y fomenta dicha estructura ocupacional en estos, es decir, la que efectivamente se contrata en el mercado laboral de nuestro país.

Cabe advertir aquí una fuente de error muy común, en el sentido de que la estructura productiva que observamos no refleja el nivel de escolaridad de la población, sino el nivel de exigencia de instrucción para ejercer el cargo o puesto de trabajo. Se trata entonces de que esta distribución que registra la información en las siguientes tablas y gráficas no alude sino a esto último, a que el puesto o cargo requiere de trabajadores con aprendizajes cualificados o no para que lo ocupen.

Que la población esté altamente cualificada o no, está al margen de esta distribución, es decir, puede haber una alta proporción de población cualificada, pero no toda está ocupada en los puestos para ocupaciones cualificadas. Esto da lugar a lo que ocurre en Panamá, o sea, muchos trabajadores cualificados pero contratados en puestos de trabajo para ocupaciones no cualificadas.

Esta confusión es frecuentemente utilizada por el sector socioeconómico poseedor de empresas privadas y por sus voceros que hacen parte de la administración del Estado, pero en el sentido inverso al que la realidad apunta, como se demostrará en este apartado. La narrativa de este sector socioeconómico plantea que no existe personal suficiente en Panamá con las destrezas, conocimientos y habilidades requeridas para optar por los puestos de trabajo cualificados, razón por la cual el desempleo es mayor del que debiera ser o bien, razón por la cual los inversionistas extranjeros no ponen sus capitales en nuestro país a falta de este personal y por causa de la presencia de un código laboral que vela por limitar la inmigración laboral de trabajadores y trabajadoras cualificados(as) para los puestos de trabajo que generan sus empresas. Pues bien, el análisis de los datos censales, nos permite tener una idea bastante aproximada de esta realidad, lo cual se expone a continuación.

En esta línea, los censos registraron que los trabajadores no calificados de “*ocupaciones elementales*”, con el 18.58% del total de ocupados; los trabajadores de los servicios y vendedores de los comercios y mercados, representando al 17.41% del total en cuestión; los trabajadores y artesanos de las industrias extractivas, de la construcción y manufactureras, con aproximadamente 13% de la totalidad de los ocupados del año en referencia y, finalmente, los agricultores y trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza, representando al 8.8% del total de los ocupados, sobresalen en dicha estructura ocupacional, ya que solamente estos cuatro grupos de ocupaciones de puestos no calificados son ejercidos por el 57.8% de los ocupados de la estructura laboral panameña. En proporción, este porcentaje indica que seis de cada diez puestos de trabajos ocupados en la estructura productiva corresponden a empleos para los que no se necesita mayor cualificación (**Tabla No.1**).

Por su parte, las ocupaciones calificadas, están representadas por el 6.98% de los puestos desempeñados por los “*directores y gerentes de los sectores público, privado y de organizaciones de interés social*” y en un 12.19%, por los “*profesionales, científicos e intelectuales*”, en suma, 19.17% (**Tabla No.1**). Estos son los puestos de trabajo para los que, por regla general, las habilidades, conocimientos y destrezas actualmente requeridas para ocuparlos, son adquiridas en el tercer nivel de escolaridad, mayormente universitario. En muchos de estos casos, inclusive, la normativa laboral nacional obliga a su cumplimiento, tal es el caso de las llamadas profesiones liberales (abogacía, contabilidad, arquitectura, ingeniería, medicina, entre otras).

Queda en el “*medio*”, la población trabajadora ocupada en puestos para técnicos y profesionales de nivel medio (9.32%); empleados de oficina (6.23%); operadores de instalaciones fijas, conductores y operadores de maquinarias móviles (6.97%) y finalmente, los miembros de las fuerzas armadas y trabajadores en ocupaciones no identificadas (0.58%), las que en conjunto representan el 23.1% del total de los puestos ocupados.

Cabe decir, que la mayor parte de los ocupados para los que son requeridos estos puestos de trabajo suele identificarse como propios de (o para) trabajadores “*semi calificados*” (**Tabla No.1**). Se trata de ocupaciones que requieren de aprendizajes adquiridos en niveles intermedios del sistema escolarizado formal y no formal (electricistas, fontaneros, soldadores, operarios de maquinarias móviles, operadores de equipo computacional, conductores

de equipos pesados, entre otros). También, se adquieren estos aprendizajes, en los propios puestos de trabajo cuyas empresas dedican recursos para la formación profesional de sus trabajadores(as). Aunque esto último es la norma en una porción muy reducida del sector privado panameño.

◊ **Tabla No. 1. Población ocupada de acuerdo a ocupación: año 2023**

OCUPACIÓN	NO.	%
Miembros de las fuerzas armadas y trabajadores en ocupaciones no identificables o no declaradas	10 032	0.58
Directores y gerentes de los sectores público, privado y de organizaciones de interés social	120 361	6.98%
Profesionales, científicos e intelectuales	210 260	12.19%
Técnicos y profesionales de nivel medio	160 756	9.32%
Empleados de oficina	107 428	6.23%
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	300 223	17.41%
Agricultores y trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza	151 239	8.77%
Artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, la mecánica y ocupaciones afines	223 696	12.97%
Operadores de instalaciones fijas y máquinas; ensambladores, conductores y operadores de maquinarias móviles	120 246	6.97%
Trabajadores no calificados de los servicios, la minería, construcción, industria manufacturera, transporte y otras ocupaciones elementales	320 396	18.58%
TOTAL	1 724 637	100.00%

Fuente: INEC, 2023. Censo nacional de población.

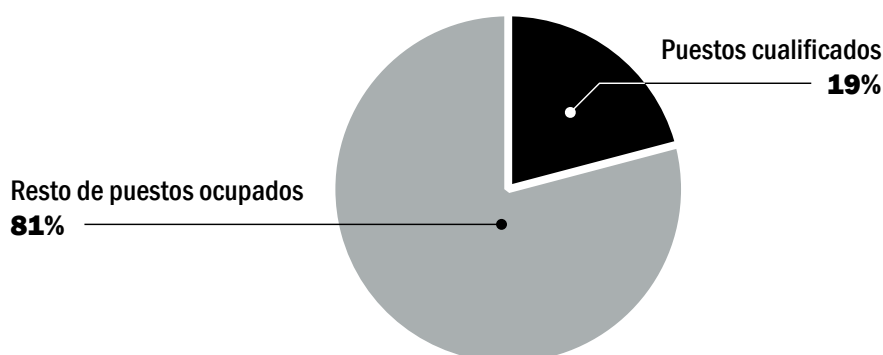
Desde el punto de vista de una categorización entre puestos de trabajo ocupados por población cualificada laboralmente y el resto que no lo son, cabe

inferir que la estructura productiva panameña no abunda en requerir mano de obra cualificada como los voceros del sector económico privado difunde desde los medios de comunicación. Efectivamente, 19% del total de los empleos de esta estructura exigieron este nivel de mano de obra (**Gráfica No.2**). Esto es, que tal estructura laboral generó o mantuvo dos puestos de ocupaciones cualificadas por cada diez de todo el conglomerado ocupado el año 2023.

Aunque excede los límites de este apartado, podemos decir que esta composición se ha mantenido, al menos en las últimas tres décadas. No obstante, es válido destacar que, en términos absolutos y porcentuales, se ha registrado un leve incremento de la población con ocupaciones de nivel medio, pero que aún no es perceptible en el carácter propiamente dicho de la estructura laboral.

Dicho de otro modo, se ha observado cierta elevación cuantitativa de la población ocupada en puestos no plenamente cualificados, pero sí de rasgos denominados como “**semi cualificados**”. A contrapelo, estas elevaciones cuantitativas de las últimas tres décadas aún no modifican la calidad de la estructura productiva, por lo que se concluye que dicha estructura está diseñada para captar mano de obra no cualificada en su gran mayoría¹.

◊ **Gráfica No. 2. Puestos ocupados cualificados y no cualificados en la estructura productiva panameña: Año 2023.**



Fuente: Elaborado por el autor con base en INEC, 2023. Censo nacional de Población.

¹ Para un análisis diacrónico de este fenómeno véase: Pinnock, 2020 y Pinnock, 2015. Página FLACSO en: La Estrella de Panamá, 28 de julio

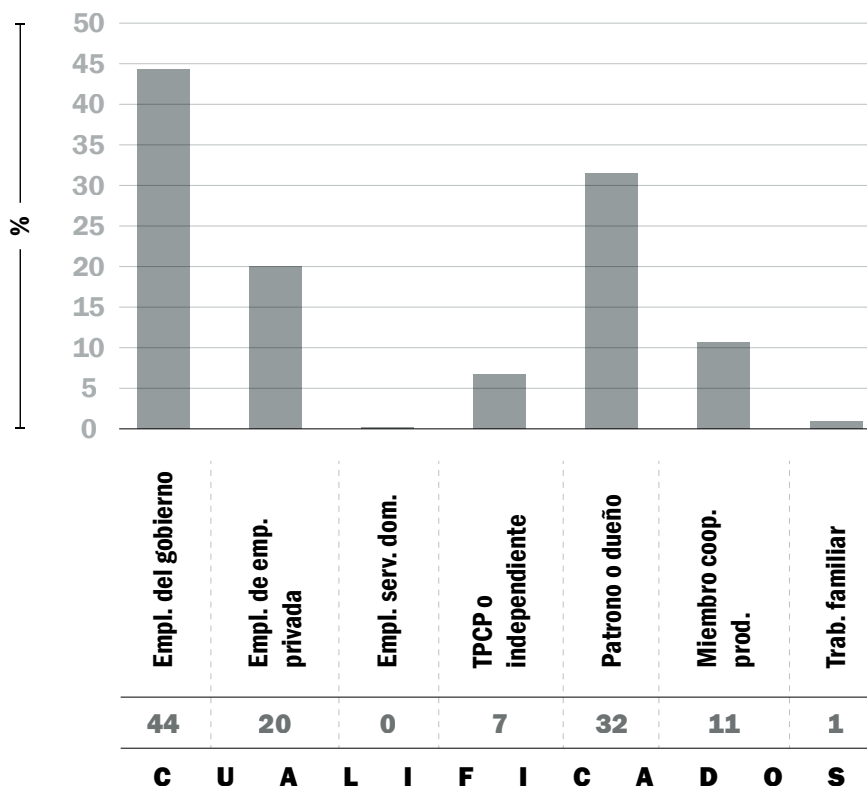
A partir del mayor peso de ocupaciones de poca o ninguna cualificación observada a través de la **Gráfica No.2**, existen varias interrogantes que se derivan de este hecho. Una de estas tiene que ver con **¿Cuál de los sectores del aparato productivo vistos a través de las categorías de ocupación, contó con la mayor proporción de mano de obra cualificada en el año 2023?**

El censo nacional de población ofrece los datos que permiten afirmar que fue el sector estatal el que contó con el mayor porcentaje de puestos de trabajo hábiles para los trabajadores(as) cualificados(as), por encima incluso de los puestos que corresponden a los dueños o patronos de las empresas privadas y que la mano de obra contratada por estas. Así, se observa que la población laboral cualificada contratada por el Estado (empleo gubernamental) alcanzó a ser el 44 % del total de la población empleada por este (Gráfica No.3). Entre los patronos o dueños de las unidades privadas, este porcentaje fue de 32% y en sus empresas, el 20% del total de la mano de obra que contrataron correspondió al de ocupaciones cualificadas (**Gráfica No.3**).

El evento de los “trabajadores por cuenta propia” o “trabajadores independientes” es particularmente interesante, por cuanto llevamos poco más de 30 años de estar escuchando la narrativa del “emprendedurismo” (en su versión individualista) y este revela estar más asociado a puestos de poca o ninguna cualificación que a puestos de alta potencialidad técnica y productiva. Esta calidad laboral precaria se expresa en que solamente un 7% de sus puestos se corresponden con la exigencia de ocupaciones cualificadas (**Gráfica No.3**).

El caso de los miembros de las cooperativas de producción merece un tratamiento especial, que excede a los propósitos de este apartado; lo que sí puede derivarse de lo expuesto en la **Gráfica No.3**, es que en sus filas de ocupados hay una mayor proporción de puestos de trabajos cualificados (11%) que la que poseen las unidades del “emprendedurismo” del trabajo independiente.

◊ **Gráfica No. 3. Ocupados cualificados de acuerdo a categoría de ocupación: año 2023**



Fuente: Elaborado por el autor con base en INEC, 2023. Censo nacional de Población.

En este sentido, la información que expone la Gráfica No.3 da cuenta que ni siquiera el sector económico privado es el que mayor composición de puestos para ocupaciones cualificadas posee; el Estado, a pesar de sus políticas de reducción de puestos de trabajo en las tres décadas precedentes, cuenta con más puestos de trabajo con ocupaciones cualificadas.

En conclusión, no es la falta de población cualificada la que detiene la dinámica de expansión de la inversión directa de capitales privados, ya que la composición predominante de empleos con poca o nula cualificación así lo sugiere. Por lo contrario, con base en otros estudios relacionados del autor, el crecimiento cuantitativo de población laboral semicualificada de los

últimos años sugiere la disposición de la mano de obra a moverse hacia grados de cualificación necesarios cuando la estructura productiva los reclama. Mientras tanto, seguimos contando con una estructura productiva hecha mayoritariamente para la ocupación de mano de obra de poca cualificación.

Los salarios en Panamá

La dinámica del mercado de trabajo a nivel global ha permeado los mercados locales provocando cambios en la matriz productiva de los sectores de la economía, las distorsiones del mercado laboral, y a la débil especialización del recurso humano producto de la baja escolaridad, baja calidad de la educación e inadecuada formación para hacerle frente a las cambiantes demandas del mercado que afecta el crecimiento sostenido del mercado de trabajo interno. Además, esta realidad, afecta el ritmo de recuperación del empleo formal y en consecuencia, afecta el acceso a salarios cónsonos con los costos de la vida.

POBLACIÓN Y PEA

Según datos del INEC, de los Censos de Población y Vivienda, la población total de la República de Panamá a agosto de 2023 es de 4,202,572. El porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA), a agosto del 2023 ascendía a 2.094.241 (62,3%) y en el 2022 es de 2.049.616 (62,2%), la misma mostró un incremento de 44,625 personas respecto al año anterior. Este resultado muestra una tasa de crecimiento de la PEA de 0.1%, este comportamiento es importante porque aumenta la oferta de mano de obra disponible para participar en la producción de bienes y servicios del país.

PEA POR GÉNERO

En el **cuadro 1** se incluye la distribución de la PEA por género. En el caso de las mujeres hubo un leve incremento del 1,1% en el año 2023 con respecto al año 2022, a diferencia de los hombres experimentaron una disminución del -1.1%, es decir de 76,0% en el año 2022 a 74,9% en el 2023.

◊ **Cuadro No. 1. Población económicamente activa de 15 años y más de la república de panamá según género, años 2023 y 2022.**

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
2023	62,4	74,9	50.8

2022	62,3	76,0	49,7
DIFERENCIA	0,1	-1,1	1,1

Fuente: Elaborado por los autores en base a datos de Encuesta de mercado laboral abril 2022 y agosto 2023. INEC

POBLACIÓN DESOCUPADA

Si comparamos las estimaciones de la población desocupada de 2023 con respecto al 2022, la misma disminuye a 155.625 y 203.253 personas respectivamente. Esta disminución de 18,827 personas menos desocupadas muestra una leve recuperación de la actividad económica del mercado laboral y de generación de nuevos empleos.

POBLACIÓN OCUPADA URBANA

Un dato interesante es que la población ocupada urbana total ha aumentado en 79,769 personas en el año 2023 en relación con el año 2022. Este mismo comportamiento se observa en los hombres con un aumento de 41,593 y las mujeres 38,086 en el mismo periodo. *(Ver cuadro 2)*

POBLACIÓN OCUPADA RURAL

En tanto la población ocupada rural total ha disminuido en 10,319 personas. De este total 4,403 son hombres y 5,916 mujeres. Se puede inferir de esta caída de la población ocupada rural es que la población ha mirado hacia otras actividades económicas en las áreas más pobladas, quizás por la baja productividad y deseos de mejora de la calidad de vida de sus familias. *(Ver cuadro 2)*

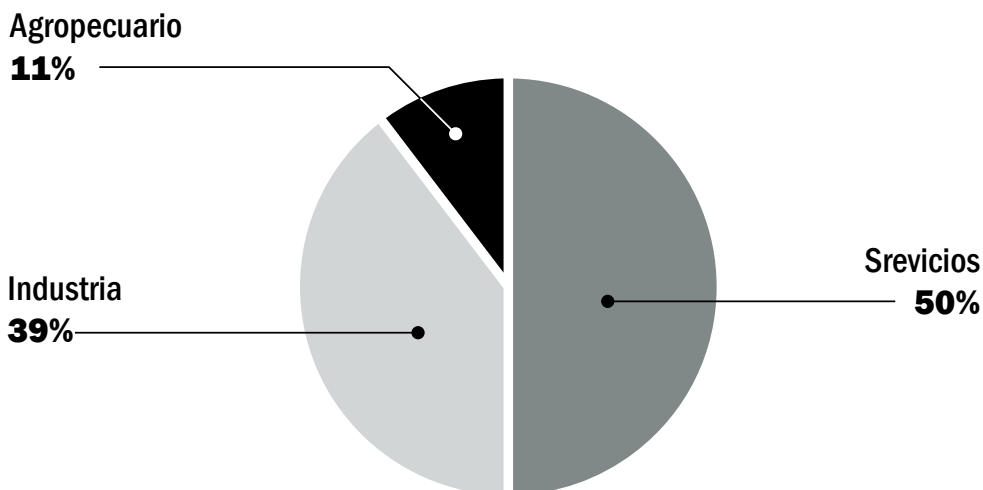
♦ *Cuadro No. 2. Población ocupada urbana y rural según género, periodo 2022-2023*

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Urbana			
Total 2023	1,399,883	791,015	608,868
Total 2022	1,320,204	749,422	570,782
Rural			
Total 2023	538,733	289,203	142,621
Total 2022	442,143	293,606	148,537

EL EMPLEO POR SECTOR ECONÓMICO

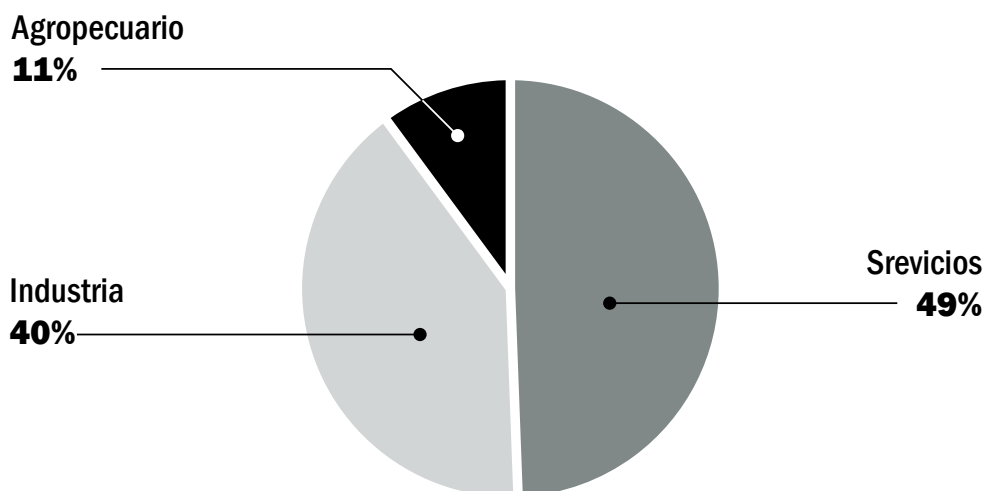
El empleo por sector económico se distribuye entre el sector agropecuario, industrial y de servicios.

◊ *Gráfica No. 4. Porcentajes de ocupados por sector. Año 2023.*



Fuente: Elaborado por los autores en base a datos de Encuesta de mercado laboral abril 2022 y agosto 2023. INEC

◊ **Gráfica No. 5. Porcentajes de ocupados por sector. Año 2022.**



Fuente: Elaborado por los autores en base a datos de Encuesta de mercado laboral abril 2022 y agosto 2023. INEC

El sector servicios, como es el que da un mayor aporte a la economía nacional, también aglutina la mayor cantidad de personas ocupadas, asumiendo el 49% de los ocupados en 2022 y el 50% en el 2023. Seguido del sector industrial que en el año 2022 aglutina el 40% de los ocupados y en el año 2023 el 39%. Mientras que el sector agropecuario, para 2022 aglutinó el 11% siendo el mismo porcentaje para el 2023.

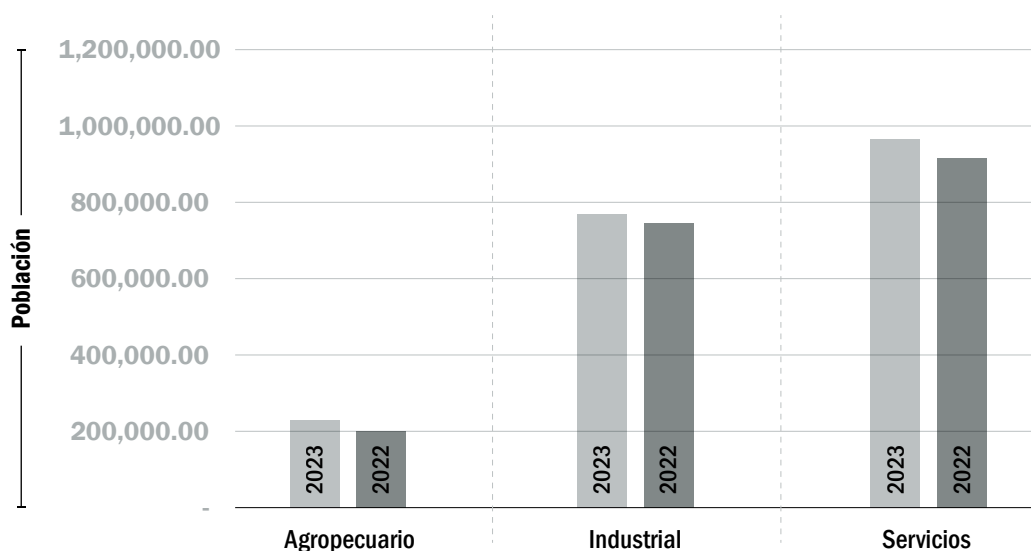
Según la Encuesta de Mercado Laboral – agosto 2023, del INEC, el sector servicios presentó un incremento del 20.6%, lo que representa un total de 41,550 personas ocupadas. De este total, 14,708 ocupados están en la actividad de empleados de oficina y 26,842 ocupados están en la actividad de trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados. En el sector servicios el empleo de oficina fue el que tuvo un mayor crecimiento, este por el orden del 12.95%, seguido del empleo de directores y gerentes de los sectores públicos, privados y de organización de interés social, con un incremento del 7.94%

El sector agropecuario tuvo un incremento del 9.1% (18,945 ocupados) en las ramas de trabajadores agrícolas y pecuarios, forestales, de la pesca y caza,

en el año 2023, con relación al año 2022. A pesar de que este sector es el que menos ocupados tiene, fue el que presentó un mayor incremento entre un año y otro.

En el sector industrial el incremento en el 2023 con respecto al 2022, estuvo por el orden del 3.2% (28,892.09 ocupados). Dentro del sector industrial los empleos de artesanos, trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, la mecánica y ocupaciones afines fueron los que tuvieron un mayor incremento, este por el orden de 5.2%. Seguidos de los operadores de instalaciones fijas y máquinas, ensambladores, conductores y operadores de maquinarias móviles, con un 2.65%. Y con un incremento menor por el orden 1.89% de los empleos de los trabajadores no calificados de los servicios, la minera, construcción, industria manufacturera, la mecánica y ocupaciones afines.

◆ **Gráfica No. 6. Población ocupada por sector.**



Fuente: Elaborado por los autores en base a datos de Encuesta de mercado laboral abril 2022 y agosto 2023. INEC

A pesar del incremento de la Población Económicamente Activa, de la población ocupada y la reducción de los empleos informales, el país afronta

desafíos en materia de diversificación de la oferta, calidad del empleo, en la transformación de los negocios informales y en la generación de empleos formales.

El sector servicios es el segundo mayor aportador de empleo decente e informal y esto es cónsono con el comportamiento de la economía panameña, que tiene una vocación de servicio.

El sector agropecuario ha venido creciendo y mantiene un aporte significativo en el número de personas ocupadas por el orden del 11% en el 2023 respecto al año anterior.

COMPORTAMIENTO DEL SALARIO

El total de población ocupada 1,399,883 en el año 2023, tiene una media de ingreso mensual que es de B/. 735.40. Y para el año 2022, el total de la población ocupada fue de 1,320,204 el valor de sus ingresos estuvo por el orden de B/. 728.20. Esto implica que el ingreso mensual se incrementó en 0.98% en el 2023 con relación al 2022, probablemente impulsado por el crecimiento de la economía y por el nivel de especialización de la mano de obra.

Grupos laborales especiales

LAS MUJERES

PREÁMBULO

En el período 2022-2023 la situación económica y laboral evidencia el impacto o las secuelas de la pandemia de la Covid 19, aunado a las condiciones previas marcadas por la informalidad, baja productividad y deficiente protección social, principalmente para las mujeres.

La situación en medio de la pandemia como “Devastadora” por los impactos negativos de la crisis con un coste elevado entre las mujeres. Posterior a dicho período las condiciones han cambiado pero persisten la debilidad en la aplicación de normas y políticas que permitan que se modifiquen las condiciones adversas para las mujeres. Las mujeres durante el periodo 2022-2023, la post pandemia, enfrentan un escenario complicado, por la persistencia de las condiciones de vulnerabilidad y discriminación con respecto a los hombres: división sexual del trabajo, segregación laboral, discriminación salarial, techo de cristal, pisos pegajosos, escaleras rotas, sexismo laboral, etc.),

El Director Regional de la OIT para América Latina y el Caribe en su presentación al GRULAC en la 343ª reunión del Consejo de Administración de la OIT expresó:

“Vimos como contracción más intensa en el empleo femenino (18%) que en el empleo masculino (14%). 20 millones de puestos de trabajo femeninos perdidos durante el primer semestre de 2020. Al segundo trimestre de 2021 aún faltaban recuperar 5 millones. Mayor presencia femenina en sectores económicos fuertemente afectados por la crisis. Mayor incidencia de la informalidad entre las mujeres. El retroceso en la participación laboral de las mujeres se produjo después de décadas de aumento en su incorporación a la fuerza de trabajo. En promedio para la región, hacía más de 15 años que no se registraba una tasa tan baja de participación económica de las mujeres. En el segundo trimestre de 2012, había bajado en 1,6 millones el número de mujeres en la fuerza de trabajo. Sin embargo, aumentó en 1, 7 millones el número de mujeres desocupadas.. (Pinheiro, 2021)

DATOS LABORALES◊ **Cuadro No. 3. Población total (Hombres y mujeres)**

	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
POBLACIÓN TOTAL	2.014.818	2.049.962	4.064.782
	49.6%	50.4%	

Fuente: INEC

◊ **Cuadro No. 4. Población económicamente activa hombres mujeres, Tasa de participación**

	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Año 2023	1,208,630	885,611	2,094,241

AÑO	HOMBRES	MUJERES	Total A Nivel Nacional
2023	74.9%	50.8%	62.4%
2022			62.3%

Fuente: (INEC, Tasa de participación, 2023)

TASA DE DESEMPLEO

Según los datos obtenidos con la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM) que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Censo, la tasa de desempleo disminuyó en 1.4 puntos, es decir, de 11.3% registrado en octubre de 2021 a 9.9%, de acuerdo a esta última medición.

◊ **Cuadro No. 5. Tasa de subempleo (Hombres y mujeres) Objetivo y Subjetivo**

AÑO	
2022 - 8.2%	Para los hombres este porcentaje disminuyó de 6.9 a 4.4
2023 - 5.8%	Para las mujeres este porcentaje pasó de 9.9 a 7.7

Fuente: INEC (2023)

◊ **Cuadro No. 6. Tasa de subempleo (Hombres y mujeres) Objetivo y Subjetivo**

Período 2020	18.5%
Período 2021	14.5%
Período 2022	9.9%
Período 2023	7.4%

Fuente: (INEC, 2023) (2023)

◊ **Cuadro No. 7. Porcentaje de mujeres en el sector informal**

AÑO	PORCENTAJE
2022	45.5%
2023	43.5%

Fuente: (INEC, 2022); (2023)

Según la encuesta de propósitos múltiples de INEC 2023, la población ocupada, a nivel nacional para agosto de 2023, se ubicó en 1,938,616 personas, obteniendo un incremento de 92,253 personas ocupadas respecto a abril de 2022. Este incremento se observó en ambos sexos (44,943 hombres y 47,310 mujeres). Se estimó que habían 1,136,320 ocupados y 802,296 personas ocupadas. La PEA femenina contempla 885,611 mujeres, registrando un aumento de 32,767 personas de un año a otro para el mes de referencia, es decir el ajuste por la salida de empleos femeninos se manifiesta en este período.

La tasa de participación económica se observó en 62.4% a nivel nacional. Con respecto al sexo, se presenta una disminución en la variación para los hombres de -1.1 y un aumento en las mujeres de 1.1 puntos porcentuales; en cuanto a la tasa de participación masculina fue de 74.9% y la femenina 50.8%. A pesar de ver un incremento persiste la diferencia no favorable para las mujeres.

En el mercado laboral existe una menor presencia femenina, agravado por la dificultad de incorporarse al mercado en condiciones equitativas por constante de tener ocupaciones no remuneradas.

Son 1,938,616 personas ocupadas de las cuales el 61.1% trabajaban como trabajador (a), 31.0% por cuenta propia (informalidad), 2.9% trabajó como dueño (a), 5.1% lo hace como trabajador (a) familiar (sin recibir ingreso o salario) y 0.0% era miembro de una cooperativa de producción. En su mayoría las personas que no reciben ingresos o salario son mujeres.

En el 2022 a nivel nacional la población desocupada fue de 155,625 personas, de las cuales 72,310 hombres y 83,315 mujeres desocupadas.

Para agosto de 2023 las personas que declararon estar desocupadas fueron 155,625 personas que declararon estar desocupadas para agosto de 2023, de estas el 5.8% declaró buscar efectivamente trabajo, hacer gestiones concretas y estar disponibles por si les sale un trabajo, estas personas se encontraron dentro del desempleo abierto.

El porcentaje de desempleo abierto pasó de 8.2 en abril de 2022 a 5.8 en agosto de 2023.

La población No Económicamente Activa, se estimó que 1,260,543 personas de 15 y más años de edad se encontraron en esta situación. La NEA estuvo conformada por 32.1% hombres y 67.9% mujeres. Este fenómeno persistente representa que más mujeres son excluidas del mercado laboral.

De las 1,153,755 personas que declararon ser inactivas puras, 379,788 fueron hombres y 773,967 mujeres. Los principales motivos de las mujeres fueron: otras responsabilidades familiares (31.4%), porque asisten a un centro de enseñanza (21.8%) y otras un 18.8% porque ya están jubiladas o pensionadas. Ver cuadro 32 de la publicación.

BRECHAS DE GÉNERO

Panamá tiene una brecha de género del 72.4%, por lo que se sitúa en el puesto 58 del ranking de brecha de género (Datos Macro, 2023)

En este período entre las acciones gubernamentales que se han desarrollado para procurar disminuir las brechas existentes podemos mencionar la creación

del Ministerio de la Mujer y la aprobación de las siguientes normas:

<p>LEY 321 DE 29-8-2022</p>	<p>Por la cual se aprueba el convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, 2019, (núm. 190), adoptado por la conferencia general de la organización internacional del trabajo en Ginebra, el 21 de junio de 2019.</p>	<p>Con la aprobación del convenio 190 se aspirará brindar protección a todas las personas trabajadoras contra la violencia y el acoso en el lugar de trabajo, incluyendo a trabajadores, este fenómeno nefasto impide el desarrollo adecuado del trabajo femenino a nivel general</p>
<p>Resolución n° dm-288-2023 de 1-8-23 del ministerio de trabajo y desarrollo laboral</p>	<p>Por medio de la cual se crea la guía conceptual para la identificación de la discriminación en el lugar de trabajo.</p>	<p>Aprueba la guía que establece definiciones, causas, tipos, consecuencias, respuestas ante situaciones de la discriminación laboral que buscan que el desarrollo del trabajo sea en espacios más seguros</p>

El análisis de las normas ubicadas que corresponden al período de 2022-2023 nos plantea la paradoja de no tener claridad si la política laboral a nivel de las normas legales, ejecutivas o los pronunciamientos judiciales, se compadecen de alguna manera con las políticas públicas gubernamentales programadas, o son producto de decisiones aisladas de diferentes actores, en búsqueda de enfrentar la grave problemática de la disparidad en el mundo laboral para las mujeres.

En resumen, en el período 2022-20213, la participación laboral de las mujeres se ajustó intentando equilibrar la situación post-pandemia, no obstante se mantienen números e indicadores que distan de ser los que se aspira lograr para disminuir las brechas de género que se manifiestan en la existencia de mayores índices de desempleo femenino, diferencia salarial, exclusión del mercado laboral, violencias laborales por lo persisten las condiciones de vulnerabilidad y precariedad en los trabajos que desarrollan las mujeres.

MENORES DE EDAD

Aunque no fue posible obtener cifras actualizadas para la presente investigación, la situación del trabajo infantil se reconoce que ha mejorado en los últimos años. La última Encuesta de Trabajo Infantil, realizada por la Contraloría General de República en 2016, constató que 23,855 niños, niñas y adolescentes aún laboraban en nuestro país, aunque el problema no es que laboren puesto que las normas vigentes de carácter laboral, y más recientemente la Ley 281 de 2022 brinda protecciones a los menores y a las personas adolescentes en materia laboral. Lo importante es si se cumplen con las garantías legales de protección del trabajo de menores, orientadas a la erradicación total del trabajo de este grupo etario.

Recordar que Panamá ha ratificado entre otros, los dos Convenios Fundamentales de la OIT que protegen el trabajo infantil: el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión en el empleo, ratificado en el año 2000, y el Convenio 182, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, ratificada también en el año 2000.

La Fundación Casa Esperanza desarrolló estudios para identificar causas, variables y población involucrada, entre otras, en actividades consideradas como trabajo infantil.

Algunos datos significativos hallados por esa ONG son:

- Las actividades agrícolas, pecuarias y pesqueras se presentan como el principal generador de actividades de trabajo infantil; una buena parte de ellas, desarrolladas en la informalidad.
- En los espacios urbanos, es más visible la participación de niños y adolescentes en ventas ambulantes o callejeras; trabajo infantil doméstico y jardinería.
- Existe un incremento del denominado “trabajo invisible u oculto”, como lo son el trabajo infantil doméstico y peores formas de trabajo infantil, expresado especialmente en la explotación sexual comercial.

- Existe un incremento de participación de niños por debajo de la edad mínima en actividades consideradas como trabajo infantil, que es de 14 años según la ley laboral pero niños entre 5 a 11 años laboran con desapego a las normas legales sobre trabajo infantil.

Las provincias de Panamá, Veraguas, Herrera y Chiriquí son las que, según el informe de Casa Esperanza, poseen el mayor porcentaje de niños laborando.

Corresponde al MITRADEL, a través de la Dirección Contra el Trabajo Infantil y Protección del Adolescente Trabajador (DIRETIPAT) y la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENIAF) desarrollar planes y programas, preferiblemente en conjunto, para asegurar la protección y los derechos de los niños y adolescentes trabajadores. Por ejemplo, el programa de Prevención y Erradicación del trabajo infantil de SENIAF, desarrolla en conjunto con DIRETIPAT, operativos para la atención de NNA en situación de trabajo infantil tales como lava autos, supermercados, hoteles, talleres, recicladoras, entre otros.

Por su parte, la Dirección Nacional de Inspección de MITRADEL coordina con DIRETIPAT las inspecciones para verificar el cumplimiento de la normativa laboral, por ejemplo, la prohibición del trabajo nocturno de niños y adolescentes, o en lugares subterráneos, expendio de bebidas alcohólicas, actividades eléctricas, etc.

En junio de 2022, el CONEP y MITRADEL, con apoyo de la OIT, lanzaron la red de empresas contra el trabajo infantil y una campaña dirigida a lograr la meta 8.7 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, consistente en la erradicación del trabajo infantil.

Esta red desarrolla una campaña “Dejemos en cero al trabajo infantil: Juntos podemos ganarle y erradicarlo, ¡estamos a tiempo!” en la cual se invitó a las empresas del sector privado a unirse a la Red de empresas.

La DIRETIPAT, realizó durante el año 2022, más de 988 sensibilizaciones para la erradicación de trabajo infantil a nivel nacional.

En una entrevista con los medios de comunicación el director de la DIRETIPAT, Roderick Chaverri, indicó que se contactó a los gobiernos locales de las

provincias de Panamá, Panamá Oeste, Los Santos, Veraguas y Chiriquí, para implementar el plan estratégico denominado “*Municipios Libres de Trabajo Infantil*”, logrando establecer convenios y capacitaciones en la materia con más de 15 municipios.

MITRADEL trabaja coordinadamente con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el programa de Acción Directa Gubernamental, el cual ofrece becas del IFARHU a menores que han sido encontrados en situación de trabajo infantil, con el objetivo que los niños, niñas y adolescentes no abandonen sus estudios y se mantengan dentro del sistema de aprendizaje escolar.

Las protecciones y limitaciones al trabajo infantil se encontraban descritas en la Constitución Política de la República y en leyes nacionales, principalmente en el Código de Trabajo, de los artículos 117 al 124 inclusive, hasta que se expidió la Ley 285 de 15 de febrero de 2022, que crea el Sistema de garantía y Protección Integral de los derechos de la Niñez y la Adolescencia, que deroga la sección segunda del Capítulo Segundo del Título Tercero del Libro Primero del Código de Trabajo, que corresponde precisamente a las normas de protección de los menores de edad en el laboral.

La Ley 285 de 2022 sin embargo, recoge en sus artículos 83 al 95, los derechos de la persona adolescente en el trabajo; incluyendo las normas que antes contenía el Código de Trabajo y adicionando o modificando algunas de ellas.

Destacan como novedosas en el texto de la Ley comentada, que el trabajo de los menores de edad no puede ser superior a 30 horas semanales; además que el MITRADEL debe organizar programas de inserción laboral en condiciones de trabajo decente de los menores de edad entre 14 y 17 años; derecho a la no discriminación en materia laboral; obligación de las autoridades de reconocer la plena validez de la relación laboral de los menores de edad; normas de armonización de la educación con el trabajo y vinculación de los estudios vocacionales, técnicos y aprendices con el trabajo, bajo la supervisión de las autoridades de trabajo.

LOS JÓVENES

En Latinoamérica y la subregión de Centroamérica, las realidades están influenciadas por el crecimiento demográfico de la población joven. También en las últimas décadas del siglo pasado hemos tenido cambios en los sistemas políticos de algunos países, con sus respectivas consecuencias sociales y económicas; lo que en algunos casos generó una nueva realidad que hoy vivimos en la región: la migración.

Este movimiento migratorio genera también trabajadores migrantes, con un significativo número de hombres y mujeres jóvenes. Este fenómeno social genera trabajadores que laboran sin gestionar o poder conseguir el permiso laboral que exigen las normas laborales del país a donde migró. Esto impacta negativamente en el empleo informal e incluso en algunos casos, empleadores irresponsables, explotan a estos trabajadores, y trabajadores que aceptan trabajos precarios.

Según los estudios de la CEPAL, posterior a la contracción de 2021 inicia una mejoría en la tasa de ocupación laboral regional, pero no logra alcanzar niveles de participación existentes antes de la pandemia. Este incremento seguirá en ascenso leve en 2022, pero según estudios y estimaciones de la CEPAL en 2023 y hasta 2024, este proceso podría sufrir un estancamiento.

Aunque el mercado laboral de América Latina y el Caribe, presenta una recuperación en sus tasas de ocupación, aún persisten brechas de género, desempleo, informalidad y precarios empleos con salarios no dignos. Estas afectaciones se expresan más dramáticamente en el caso de los jóvenes.

La realidad geopolítica, económica y social de América Latina y el Caribe experimenta un crecimiento moderado, a la vez que una elevada inflación, cambios socio-políticos y económicos, con escenarios macroeconómicos complejos. Lo que repercute en el mercado laboral, acceso al empleo que afecta a los jóvenes.

CONTEXTO LOCAL: PANAMÁ

El grupo etario de análisis sobre empleo juvenil se enmarca en los 15 – 29 años de edad. No obstante, en las edades de 15 a 24 años, representa un período en el que los jóvenes pasan por el proceso de desarrollo de sus capacidades y competencias hasta ponerlas en práctica.

En este periodo, los jóvenes pueden estudiar, tener un empleo formal o informal, tiempo completo o parcial, con salarios variables, o pueden ni trabajar ni estudiar (NiNis). Y aunque en este análisis abordamos la empleabilidad juvenil, también debemos tener claro que en estas edades los jóvenes experimentan otras realidades propias de su edad, como situaciones de riesgo, a veces son discriminados, y enfrentan una sociedad de adultos, “construida” para adultos.

Revisemos algunas cifras, postpandemia y la situación del empleo, informalidad y desempleo juvenil.

◊ **Cuadro No. 8. Comparativo de Población Económica Activa (2021-2023)**

	OCTUBRE 2021	ABRIL 2022	AGOSTO 2023
TOTAL	1,966,467	2,049,616	2,094,241
HOMBRES	1,167,161	1,196,772	1,208,630
MUJERES	799,306	852,844	885,611
Variabilidad porcentual de crecimiento de la pea (2022-2023)	TOTAL	4.0 %	2.1 %
	Hombres	2.4 %	0.9 %
	Mujeres	6.2 %	3.6 %

Fuente: INEC.

Las cifras de la PEA, tanto al nivel general, como por género se han incrementado, lo que se puede ver en el cuadro anterior en el comparativo de 2021, 2022 y 2023. Si bien es cierto, no se está en este caso segmentando la población entre 15 y 29 años, si es un hecho que la PEA sigue en aumento. La PEA total en nuestro país 2022 aumentó un 4% con respecto al año anterior

2021; sin embargo, entre el 2022 y 2023, el aumento fue de 2.1%, menor comparativamente.

Haciendo una disgregación por género de la PEA, esta población aumentó más en 2022 y 2023 en las mujeres. La PEA (mujeres) en 2022 aumentó un 6.2% con respecto al año anterior 2021; sin embargo, entre el 2022 y 2023, el aumento fue de 3.6%, menor comparativamente. Con relación a estos datos, tenemos una población mayor de mujeres que estarán en busca de oportunidades de educación y formación, para luego tratar de insertarse al mercado laboral. Valoremos ahora la situación en cifras de los porcentajes de desempleo, desempleo juvenil e informalidad en los últimos años.

◊ **Cuadro No. 9. Desempleo, desempleo juvenil e informalidad**

	OCTUBRE 2021	ABRIL 2022	AGOSTO 2023
Desempleo	8.5 %	8.2 %	5.8 %
Desempleo juvenil	21.3 %	19.9 %	15.4 %
% Desempleo juvenil con relación al % de desempleo	49.2%	54.2%	54.3 %
Informalidad	47.6 %	48.2 %	47.4%

Fuente: INEC.

Según las investigaciones del INEC, el porcentaje de desempleo ha disminuido, y de igual manera ha sucedido con el desempleo juvenil, este último sigue siendo en los dos últimos años el doble y triple del porcentaje con respecto al desempleo general, respectivamente.

Adicional, la informalidad ha tenido un porcentaje constante y aunque no hemos disgregado cifras de jóvenes en la informalidad, si tenemos muchos jóvenes con la figura de “freelance”, que tienen ingresos significativos en algunos casos y no pagan impuestos ni seguridad social, con las consecuencias propias de ese escenario; no pueden obtener créditos bancarios ni tienen acceso a la cobertura de la seguridad social, ni propia, ni para sus familias.

La pérdida de puestos de trabajo por el cierre de empresas o disminución de trabajadores afecta a los jóvenes, pues el despido de los jóvenes por su condición, de menos antigüedad, les facilita obtener otro empleo. Aunque suene contradictorio, las consecuencias de la pérdida de empleos por la pandemia son muy diferentes para los jóvenes con respecto a cualquier otro momento histórico.

Estas cifras presentadas evidencian que posterior al COVID-19 hay afectaciones concretas que ya se han dado y otras están en proceso, pues muchos de los jóvenes fueron objeto de desmejoramiento en su educación en todos los niveles del sistema educativo, así como también hubo afectación y “*pérdidas de conocimientos y experiencias*” al nivel de la formación superior.

Por otro lado, en nuestro contexto local es usual en los anuncios de oportunidades laborales se solicita experiencia laboral de años, lo que directamente excluye a los jóvenes graduados de oficios, formación técnica y carreras universitarias que terminan sus estudios para insertarse en el mercado laboral, y al no tener la experiencia requerida, no se les toma en cuenta para estas vacantes.

ACCIONES PARA INSERTAR JÓVENES AL MERCADO LABORAL

Frente a lo contextualizado en el primer apartado de este análisis, citaremos algunos de los desafíos que enfrentan los jóvenes panameños para insertarse en el mundo del trabajo, a saber:

a. Limitaciones en el acceso de los jóvenes a la educación formal y pertinencia de la oferta formativa. La accesibilidad de los jóvenes a una educación de calidad sigue siendo un problema fundamental que limita el desarrollo de una fuerza laboral calificada, con las competencias y habilidades para insertarse en el mundo del trabajo.

Una propuesta interesante y pertinente es la ampliación de la cobertura y acceso a la educación y la formación. Las diferentes modalidades de educación y formación se han abierto al mundo de la virtualidad, influenciado esto por la pandemia del COVID-19

Panamá, inmerso en las cifras de deserción escolar citadas previamente, posee una oferta formativa “divorciada” de las necesidades del mercado laboral, entre otros factores que limitan el acceso a la educación formal son una realidad.

La formación técnica profesional liderada por el INADEH, refleja que se inscribieron 543,096 beneficiarios en sus cursos en el año 2021 y 391,683, en 2022. De esta manera INADEH sigue siendo un centro de formación que responde a los jóvenes y adultos que buscan un curso para ejercer un oficio o profesión técnica. No obstante, el reto de este centro de formación profesional es formar en oficios y profesiones técnicas que se necesiten en los sectores productivos, e incluso que sean estos cursos estructurados con base en las necesidades de las regiones geográficas del país.

La inversión en infraestructura educativa tiene como estandarte actualmente en Panamá al Instituto ITSE, que cuenta con un campus con las condiciones técnicas, tecnológicas y de espacios facilitadores de aprendizaje, pero tiene el mismo reto del INADEH de formar técnicos superiores con base en las necesidades del mercado laboral. Cabe mencionar que el ITSE se enfoca en población joven, lo que se convierte en una propuesta formativa, que se transforma en una oportunidad que debe ser objeto de atención de los gobiernos para que su enfoque sea basado en estudios del mercado laboral (proyectivos y prospectivos) y sea una entidad formativa con una oferta pertinente, que ayude a reducir la brecha que existe entre la oferta formativa y las profesiones que demandan los sectores productivos.

Las becas e inversión en educación son liderados por el IFARHU, una institución que debe lograr que más jóvenes tengan acceso a la educación formal. El modelo de inversión del IFARHU ha sido sostenible, pero una propuesta sería mantener su misión, pero que reciba de otras instituciones y organizaciones relacionadas, información que le permita fortalecer, innovar y crear nuevos programas de apoyo económico a jóvenes que lo necesiten, bajo criterios de méritos académicos y que estudien carreras pertinentes a las necesidades del mercado laboral a corto, mediano y largo plazo.

b. Brecha de género en la empleabilidad juvenil y en el mundo del trabajo. Es paradójico que, según las estadísticas de estudiantes en todos los sistemas (primaria,

básica general, premedia, media y nivel universitario) sean las mujeres las que marquen con mayor representación e incluso, quienes mayormente terminen sus estudios.

Lo anterior demuestra que tenemos mujeres jóvenes con limitantes para ingresar el mercado laboral, aún con la formación y educación formal, es decir, están preparadas, pero aún siguen siendo objeto de discriminación en el mundo del trabajo. Y esta brecha de género en la educación y en el mundo del trabajo legitima en el tiempo la desigualdad y la inequidad.

En 2018 el gobierno de Panamá, apoyado por el BID y el Foro Económico Mundial, se unió a la Iniciativa de Paridad de Género, una plataforma público-privada, que busca desarrollar estrategias para incrementar la participación de las mujeres en la mano de obra capacitada; a su vez, tratando de reducir la brecha en el tema de salarios entre hombres y mujeres, así también fomentar una mayor presencia de mujeres en posiciones de liderazgo en instituciones, empresas y organizaciones.

Para 2022 el gobierno nacional a través del MITRADEL presentó el Plan Nacional por la Igualdad Salarial 2022-2025 de la República de Panamá, que establece los mecanismos en dirección al aseguramiento cumplimiento y aplicación del Convenio No. 100 de la OIT, sobre igualdad de remuneración. Este plan es una estrategia que debe apoyar y facilitar el acceso de las mujeres, y más de mujeres jóvenes, al mundo del trabajo en equidad e igualdad.

c. Falta de coordinación institucional y vinculación entre los actores sociales (privados y públicos) del mundo del trabajo. Históricamente han existido intentos de crear unidades u organismos colegiados que puedan ser órganos consultivos en la elaboración de políticas públicas laborales y de empleabilidad en Panamá. En 2014 se realizó un espacio de diálogo social, la Alta Comisión de la Política Pública de Empleo en Ocupaciones Técnicas y Profesionales en Panamá. Dicha experiencia arrojó resultados en 19 ejes temáticos de trabajo; algunos fueron abordados en el tiempo y algunos se han ido trabajando positivamente, pero también algunos temas aún hoy siguen pendientes.

Uno de estos puntos importantes es la creación de un órgano consultivo permanente formado por los actores del mundo del trabajo, que permita desde

acciones técnicas, la ejecución de espacios de diálogo social, políticas públicas, programas, proyectos y acciones para que Panamá pueda anticiparse a las necesidades del mercado laboral, y así formar y capacitar a los jóvenes como técnicos y profesionales en oficios y carreras que demandan los mercados laborales regionales y nacionales. Este organismo consultivo y técnico podría orientar las políticas educativas y la educación al nivel superior para que se enfoquen también en el desarrollo de competencias para la vida y el trabajo.

En 2023 el MITRADEL acuñó, con el apoyo de actores del mundo del trabajo, la presentación de una iniciativa legislativa, denominada Consejo Superior de Trabajo, que contará con la participación de tres representantes de los empleadores, tres representantes de los trabajadores, seleccionados y tres representantes del sector público. Este Consejo tendría entre sus principales responsabilidades analizar, discutir y recomendar políticas públicas en materia de trabajo, empleo y protección social, incluyendo recomendaciones sobre el trabajo decente.

- d. ***Carencia de competencias cognitivas, técnicas y socioemocionales en la fuerza laboral.*** Otra brecha existente y significativa entre la demanda de fuerza laboral de los sectores productivos y las competencias propias necesarias en los trabajadores, limita la contratación de trabajadores adultos, pero más afecta a los jóvenes, lo que termina en la subutilización de la mano de obra juvenil.

En definitiva, según los empleadores en Panamá, los buscadores de empleo, especialmente jóvenes, no cuentan con las competencias cognitivas, técnicas y/o socioemocionales para el mundo del trabajo. Esta declaración que sigue siendo centro de discusión, ha logrado incrementar el enfoque formativo no solamente en la formación técnica y profesional, sino en promover el fortalecimiento y desarrollo de las competencias cognitivas y socioemocionales, e incluso ha logrado la atención del Ministerio de Educación, universidades y hasta organismos privados de formación no académica, lo cual es positivo, pero debe darse seguimiento y atención necesarios, con la colaboración de los empleadores, quienes son los que demandan estas competencias.

En la siguiente gráfica observamos la realidad de la escasez de talento en Panamá a través de casi 10 años, con las estimaciones parciales en el 2024.



La propuesta de fortalecimiento de las competencias y habilidades antes mencionadas implica una alienación, vinculación y sincronización entre el sistema educativo formal y el sistema de educación superior, y que ambos también sean coherentes y estén alineados con la industria y las necesidades de los diversos sectores económicos. Adicionalmente, exigirá también la colaboración del sistema de formación técnica-profesional como el INADEH, ITSE y los institutos técnicos superiores públicos y particulares.

Este desarrollo de competencias y habilidades en los jóvenes demanda un proceso de aprendizaje orientado a la práctica y pasantías, modelos como la educación dual. Este sistema ya se conoce en Panamá y ha sido implementado en algunos momentos históricos en el INADEH. Este modelo, no es solo emularlo, sino adaptarlo e implementarlo debidamente.

Hasta ahora en el sistema educativo medio y nivel superior, la relación del estudiante (joven) que mantiene entre su educación y formación en las aulas con el desempeño en el campo laboral del oficio o carrera que estudia, se ha circunscrito a las llamadas “prácticas profesionales”, que usualmente se dan en el último año de formación o como requisito como opción de grado para culminar la carrera. Y lamentablemente, en muchos casos se reporta que el practicante no realiza responsabilidades propias que le permitan poner en práctica los conocimientos aprendidos y las experiencias teóricas de formación, pues muchos de ellos terminan ejecutando tareas administrativas básicas como archivar, llevar la mensajería, sacar copias,

y estas prácticas van en detrimento de la formación recibida, al no cumplir con los objetivos de la práctica.

- e. ***Creación e implementación de un marco nacional de cualificaciones.*** Existe una “*deuda histórica*” porque la elaboración y puesta en práctica de un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) tiene como objetivo crear un instrumento de organización de la oferta de cualificaciones que se otorgan en el país para reconocer los resultados de aprendizaje que se logran en el sistema educativo o de formación profesional o que un individuo adquiere a partir de la experiencia. El MNC, a través de una matriz de descriptores y niveles de competencias, alinea la oferta formativo-educativa con las necesidades del sector productivo, mejorando así la calidad y la pertinencia de la oferta formativa y del talento humano.

Definitivamente la propuesta de un sistema de reconocimiento y de certificación de competencias, bajo los parámetros de la creación de normas de competencias es una estrategia pendiente de ejecución. Esta estandarización para el reconocimiento de habilidades y competencias por medio de métodos innovadores genera “un desarrollo de la autoestima laboral” (usando una extrapolación del concepto de autoestima) y empodera a los trabajadores informales, con la obtención de certificaciones formales, lo que debería facilitar el acceso a un empleo decente y sostenible en el tiempo, con su respectivo equilibrio financiero.

Al finalizar este informe, se legitima que el tema de la empleabilidad en jóvenes no es una situación que se ve afectada por una causa única o particular, sino que es un fenómeno multicausal, donde la educación formal y formación superior son elementos claves, donde los actores del mundo del trabajo, no deben ser meros espectadores sino que deben involucrarse para aportar propuestas de desarrollo de la empleabilidad. Para beneficio de la empleabilidad de los jóvenes podemos concluir que la sociedad panameña debe contar con un sistema social resiliente, que aborde la situación de los jóvenes de una manera más constructiva, integral y estratégica, con apertura y sin prejuicios para así poder promover la inclusión social productiva de los jóvenes en el mundo del trabajo.

TRABAJADORES ORIGINARIOS

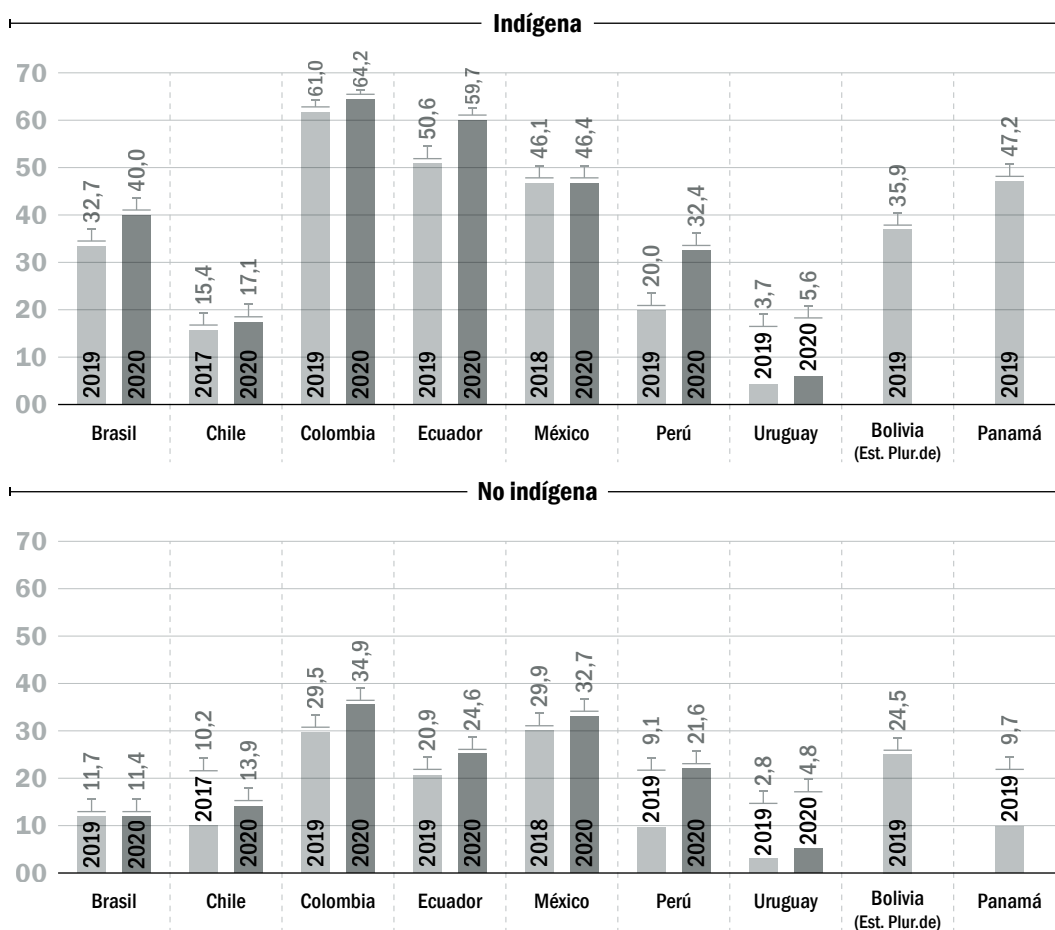
La situación laboral de pueblos indígenas a lo largo de Abya Yala² aún se mantiene con precarias condiciones, a pesar de las políticas sociales incluyentes de los estados nacionales. El informe presentado por Marina Pedrero (2023) para CEPAL, indica que las políticas de desarrollo en los países de la región conducen forzosamente al retroceso de las economías propias de los Pueblos Indígenas y a la progresiva participación de sus integrantes en la economía de mercado. En efecto, la desprotección territorial y el avance del extractivismo ha privado a muchas comunidades de sus medios de subsistencia, haciendo, muchas veces, inviable la continuidad de los sistemas económicos tradicionales.

Otros aspectos para señalar en relación con la situación y las condiciones de vida de los pueblos indígenas, que fueron presentados por organismos internacionales como OIT (2020 y 2022); CEPAL (2020), FILAC (2020) entre otros, la autora Marina Pedrero los recoge en su informe, indicando que:

“...los Pueblos Indígenas se encuentran entre los segmentos de la población más empobrecidos de la sociedad, tienen menos acceso a la educación, a la salud, al agua potable y a una vivienda adecuada; además de enfrentar una mayor precariedad en su inserción en el mercado laboral, debido a que más de 80% de las personas indígenas en la región tiene empleos informales, que en su mayoría implican un trabajo inestable, con bajos ingresos, sin derechos y sin cobertura de protección social.”

² Existen casos en los que los Estados transfieren a las empresas interesadas en los proyectos extractivos o de inversión su obligación de consulta previa, vulnerando los estándares internacionales en la materia (CIDH, 2021).

◆ **Grafica No. 7. América Latina-Abya Yala (9 países): Incidencia de la pobreza en población indígena y no indígena (en porcentajes)**



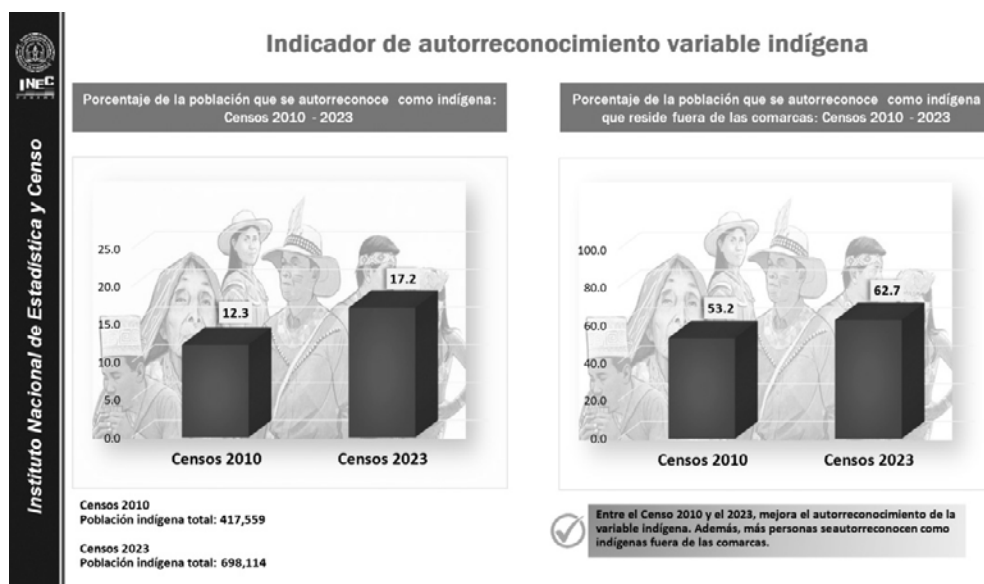
Fuente: https://cepalstat-prod-cepal-org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegradaProc_HTML.asp, a partir de encuestas a hogares de los respectivos países.

Esta situación de vulnerabilidad y precariedad que se menciona por los organismos internacionales fue muy visible en los tiempos de pandemia, particularmente en cuanto a su situación laboral, ya que un número de personas indígenas fueron despedidos y expulsados de la ciudad a su lugar de origen, llamadas territorios indígenas, comarcas y tierras colectivas.

La población indígena en Panamá según el último censo nacional realizado en el año 2023 es de 698,114 personas, lo que refleja un crecimiento respecto al anterior censo de 2010, en un 4,9%. La población indígena representa un 17,2% de la población total del país (INEC, 2023).

Los siguientes gráficos fueron tomados de la presentación del director del Instituto Nacional de Estadística y Censo, Magister Samuel Moreno, presentado en el día 11 de julio de 2023, como resultados del censo de 2023. Los datos del censo son fundamentales para analizar la situación laboral entre la población indígena, ya que nos permite visualizar como están las variables fundamentales como el auto reconocimiento, el analfabetismo, la educación, derechos sociales y económicos, sobre todo, el propósito de este informe, ubicar el empleo, desempleo o la tasa de ocupación o desocupación en el ámbito laboral de las personas indígenas.

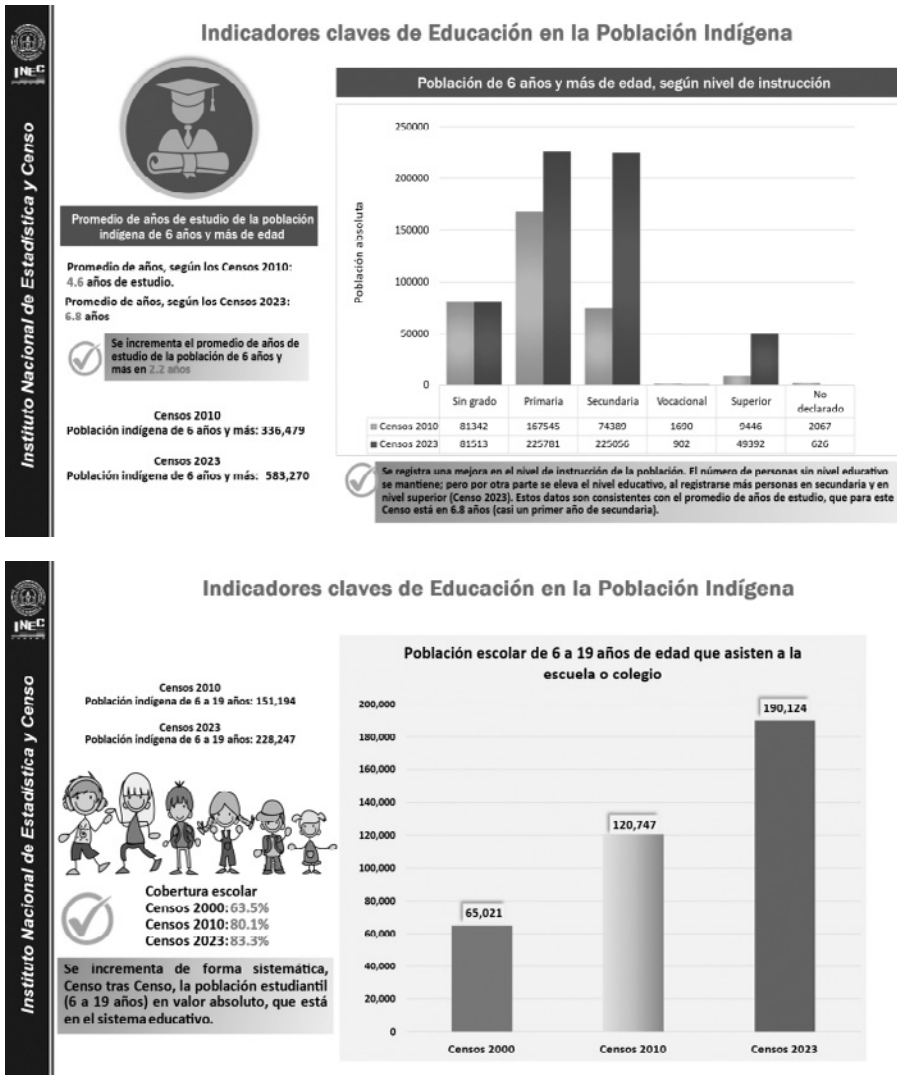
◆ **Figura No. 2. Auto reconocimiento variable indígena.**



Esta variable destaca la ubicación de las personas indígenas a nivel nacional, dentro de los territorios, comarcas y tierras colectivas y los que viven fuera de los espacios territoriales mencionados. Es decir, auto reconocimiento como personas indígenas fuera de las comarcas, territorios y tierras colectivas.

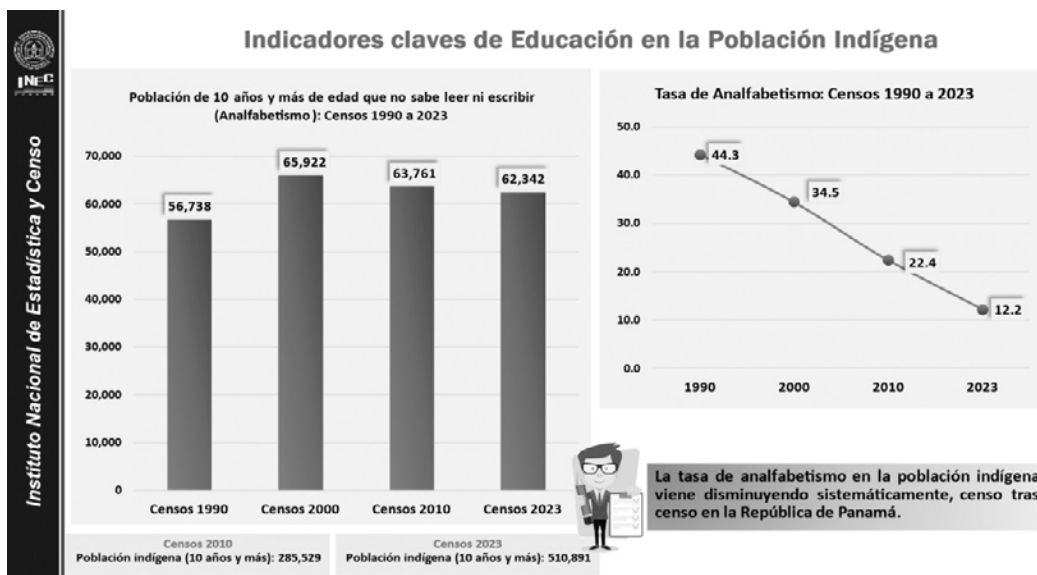
¿Cuál es la importancia de esta variable para análisis del ámbito laboral? La persona indígena cuando decide salir de su lugar de origen es con el propósito de encontrar un trabajo con un salario digno, que le permita mantener a la familia, y la educación de sus hijos. Estas personas que viven fuera de las comarcas es porque tienen un trabajo con salario o están en búsqueda de un trabajo, o están desempleados.

♦ **Figura No. 3. En relación con la variable Educación.**



Entre otras variables e indicadores más destacados está la educación. Se ha visto un incremento significativo respecto del censo de 2010, de 4.6% a 6.8% como promedio de años de escolaridad, y la cobertura escolar según el censo de 2023 es de 83.3%. Sobre todo, se observa un aumento significativo en las personas indígenas que estudian educación superior.

♦ **Figura No. 4. En relación con la variable Educación, particularmente Analfabetismo.**



El analfabetismo es otra variable que nos permite visualizar la situación laboral de las personas indígenas. Aún persiste el analfabetismo entre la población indígena; asimismo, se va a mantener un empleo precario entre esta población por no saber escribir, o la tasa de desocupación alta entre estas personas, por las carencias en formación básica para leer y escribir.

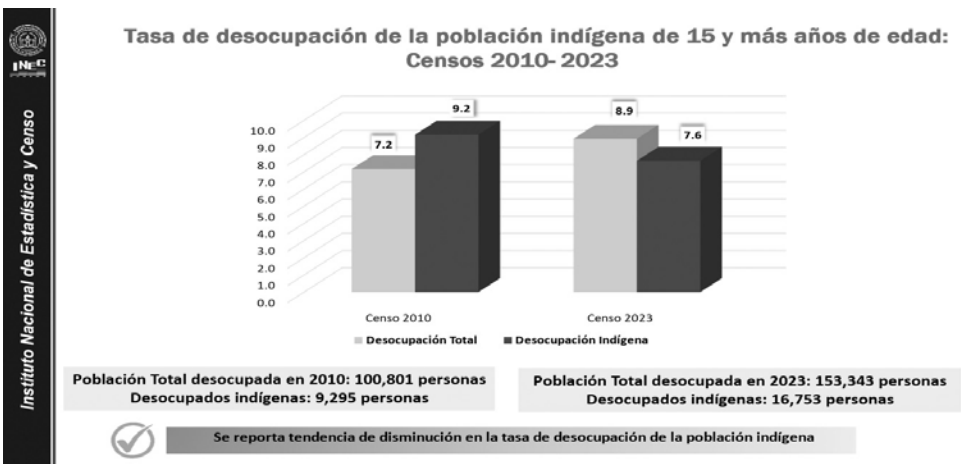
Es una población excluida en el ámbito laboral y un trabajo digno, con un salario acorde con las competencias requeridas por las instancias que ofrecen el empleo. Los datos obtenidos destacan una disminución paulatina del analfabetismo, pues existe un aumento de años de escolaridad entre personas indígenas, y se proyecta que disminuya la tasa de desocupación entre ellas.

◊ **Figura No. 5. En relación con los indicadores de Derechos Sociales y económicos.**



Según los datos presentados por los resultados del Censo de 2023, la población indígena asegurada ha aumentado de manera significativa, pues la tasa de ocupación con un empleo igualmente ha aumentado. Esto es un indicador importante para conocer cuántas personas indígenas están cotizando, que tienen un empleo que permite tener acceso a los derechos sociales y económicos de la seguridad social.

◊ **Figura No. 6. Tasa de desocupación de la población indígena.**



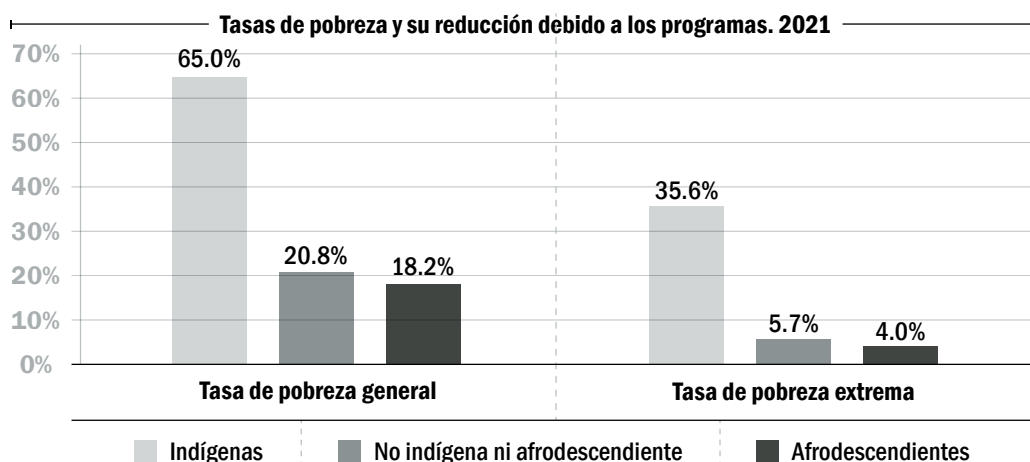
La información presentada en este gráfico indica una leve disminución de la tasa de desocupación entre las personas indígenas en la última década. Este es el resultado lógico de factores de impacto en las situaciones de mejoras en la tasa de disminución de analfabetismo, aumento de la cobertura escolar, y mejoras en el promedio de años de escolaridad, así como el aumento de personas indígenas con educación superior. Sin embargo, aún se mantiene la situación de pobreza entre la población indígena, en niveles más altos que la población no indígena.

Los siguientes datos de pobreza de pueblos indígenas en gráficos, indican la situación de vulnerabilidad de esta población. De hecho, se observa algunos efectos positivos:

“Junto a estos efectos positivos de los programas de apoyo a los hogares y la caída de pobreza y desigualdad en 2021, hay que señalar que aún se siguen observando en Panamá diferencias significativas sociales y territoriales. Las tasas de pobreza son notablemente más altas en las comarcas indígenas y algunas provincias del interior...”

Veamos la parte gráfica con la imagen de la tasa de pobreza indígena en Panamá.

◆ **Figura No. 7. Tasas de pobreza y reducción.**



Fuente: elaboración propia con datos de la EML 2021

Cuando se hace el análisis el tema de impacto de la pandemia en el campo laboral en poblaciones indígenas, la situación se observa de la siguiente manera, según los datos del informe técnico de BID, presentado por Garcimartín, Astudillo, Rodríguez en 2022:

“En las comarcas Emberá y Kuna Yala alcanzó el 17,3% y el 17% respectivamente. Por otro lado, la tasa de participación se redujo del 66,5% al 60,4%, siendo especialmente intensa en las mujeres (-7,7 puntos versus -4,4 en los hombres) y en las comarcas Kuna Yala y Ngäbe Buglé (-10 y -8,6 puntos, respectivamente). De hecho, prácticamente todos los hombres que dejaron de estar desocupados en 2021 fue porque encontraron un empleo, mientras que en el caso de las mujeres solo fue así para un 25%; para el 75% restante no fue porque lo encontraran, sino porque dejaron de buscarlo.”

Esta situación se confirma en el informe de Resultados del pacto del Bicentenario: cerrando brechas en lo referente a la inclusión Laboral, al indicar que la brecha se concreta en que *“no existe igualdad de condiciones laborales para jóvenes, adultos mayores, grupos indígenas y afrodescendientes; con el propósito de lograr su inclusión plena en el desarrollo sostenible del país”*.

¿En qué situación fueron más afectadas las comunidades indígenas en los tiempos de pandemia? Según el informe presentado por Marina Pedrero para CEPAL,

“En condiciones menos favorables enfrentaron la crisis aquellas comunidades más dependientes del mercado, que vivieron situaciones críticas. Por ejemplo, la interrupción del turismo impactó seriamente en las comunidades cuyos ingresos dependían casi exclusivamente de esta actividad, tal como se ha reportado para las comarcas indígenas de Panamá (Martínez, 2020); o aquellas que, aun teniendo fuentes de ingresos más diversificadas, participaban de los circuitos turísticos proveyendo servicios básicos y comercializando productos artesanales.”

TRABAJADORES MIGRANTES

La Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, ha elaborado una estrategia regional sobre migración laboral y movilidad humana en América Latina y el Caribe 2023-2030, cuyo resumen ejecutivo destaca que la gobernanza y protección laboral de las personas migrantes promueven desafíos complejos para la búsqueda global de la justicia social y el trabajo decente, a la vez que señala como causa de la migración laboral regional, la búsqueda de oportunidades laborales, ingresos más altos y el impacto del cambio climático.

Sobre las particularidades de la migración laboral, el documento destaca que

“El mercado laboral de la región se caracteriza por una alta informalidad, también en sectores económicos feminizados, como el trabajo doméstico, por ejemplo, lo cual afecta especialmente a los trabajadores migrantes y refugiados. La informalidad conduce a salarios bajos, la falta de acceso a derechos y la explotación laboral. Es necesario situar el trabajo decente en el centro de las políticas públicas y garantizar los derechos laborales para insertar a personas migrantes y refugiadas en el mercado laboral”

Entre los desafíos que destaca el documento comentado, se encuentran la migración ilegal; las prácticas de reclutamiento explotador; las dificultades para obtener el reconocimiento de habilidades y cualificaciones obtenidas en el país de origen; dificultades de carácter financiero y acceso limitado a la seguridad social, además de ausencia de políticas coherentes sobre migración.

En consecuencia, se proponen como ejes temáticos para enfrentar estas dificultades:

- La Gobernanza de la migración laboral y coherencia de políticas, para fortalecer el marco normativo, las capacidades y las políticas públicas de los países de la región, sobre migración laboral y movilidad humana

- Contratación equitativa, que busca mejorar las capacidades en los países de la región, para avanzar en la aplicación de principios y directrices de la contratación de los trabajadores migrantes
- Acceso al empleo y mejora de las condiciones de trabajo, que pretende impulsar políticas públicas de creación de empleo y de reducción de la informalidad en el ámbito de la migración laboral, así como facilitar el acceso de los trabajadores migrantes y refugiados, a empleos con condiciones de trabajo decente
- Movilidad laboral, formación, certificación y reconocimiento de títulos y aprendizajes previos, cuyo objetivo sería fortalecer las capacidades de los constituyentes de la OIT para impulsar medidas favorables a la movilidad laboral, formación y reconocimiento de competencias y calificaciones de los trabajadores migrantes y refugiados
- Protección y cohesión social, cuya finalidad es mejorar los sistemas y políticas públicas de protección social en la región, promoviendo la inclusión de las personas trabajadoras migrantes y refugiadas

Como ejes transversales de la estrategia descrita, se propone la formación interna y gestión del conocimiento, con el objeto de mejorar las capacidades de los países de la región para obtener estadísticas y datos de migración laboral y movilidad, dirigidos a la toma de decisiones.

También se habla de fortalecer las capacidades y las alianzas y cooperación para el desarrollo, con el apoyo técnico de la OIT y de otros actores que trabajan con la migración laboral y la movilidad humana.

La aplicación y promoción de las normas internacionales del trabajo es otro eje transversal de esta estrategia, orientado a armonizar e impulsar la legislación nacional de los países de la región, con relación a las normas internacionales del trabajo a favor de los trabajadores migrantes y refugiados.

Por último, el enfoque de género e interseccional para incorporar la perspectiva de género y la perspectiva interseccional en el trabajo con

trabajadores migrantes y refugiados en América Latina y el Caribe, es otro de los ejes transversales de esta estrategia.

Las causas y dificultades de la migración laboral descritas en este documento son plenamente aplicables al caso de la migración laboral en Panamá, por lo que la estrategia descrita bien podría aplicarse en coordinación con los actores sociales del mundo del trabajo en Panamá, principalmente desde las entidades gubernamentales involucradas en estos temas.

Panamá ocupa el puesto 73° en el ranking mundial de migración en cuanto a porcentaje de inmigración. Los inmigrantes en Panamá proceden principalmente de Venezuela, con el 38,18%; Colombia, con el 16,19% y China, con el 7,16%. En los últimos años, el número de inmigrantes que viven en Panamá ha aumentado en un 69,54%.

La situación de aumento a una escala alarmante de personas que atraviesan el tapón del Darién con la intención de llegar a Estados Unidos ha influido también en la migración laboral en los últimos dos años, debido a que algunos de ellos, por razones objetivas no pueden continuar el viaje y deciden quedarse en nuestro país, temporal o definitivamente.

La alarmante cifra de 539,959 personas que cruzaron el tapón del Darién en 2023, según Migración de la República de Colombia, sustenta esta realidad. En esta cifra se incluyen nacionales de Venezuela, Colombia, Ecuador, Haití, y China, principalmente.

Durante el año 2022, el MITRADEL otorgó 16,708 permisos de trabajo, la mayor parte de ellos, en la categoría de razones humanitarias (9,773), seguido de residentes permanentes (2,805) y de permisos temporales (menos de 3 meses de duración), que sumaron 855 en total.

El Órgano Ejecutivo expidió el Decreto 6 de 23 de abril de 2023, que unifica la normativa sobre los tipos o categorías de permisos de trabajo y los requisitos y procedimientos para cada uno de ellos, clasificando dichos permisos en:

- a)** equivalentes a mano de obra local;
- b)** porcentajes autorizados por el Código de Trabajo;

- c) leyes especiales; permisos de trabajo establecidos por medio de políticas especiales económicas y de inversión;
- d) protección humanitaria;
- e) condiciones migratorias especiales y,
- f) temporales.

Según los datos que se pudieron obtener, hasta julio de 2022 MITRADEL había impuesto cerca de 700 multas a sendos empleadores por mantener laborando personas extranjeras sin permiso de trabajo autorizado por esta Institución estatal. Las multas según el artículo 20 del Código de Trabajo, son de B/500.00 la primera vez por cada trabajador extranjero sin permiso de trabajo; B/1,000.00 la segunda, B/15,000.00 la tercera vez, sin considerar la cantidad de trabajadores sin permiso, y la cuarta vez se suspenderá el aviso de operación de la empresa, con lo cual no podrá seguir funcionando.

Sobre el debate de las prestaciones finales a que tiene derecho el trabajador extranjero, la jurisprudencia ha flexibilizado un poco el tradicional criterio de que no se puede pagar prima de antigüedad ni indemnización en este caso, porque sus contratos de trabajo son por tiempo definido (Lachman, 2019), arguyendo en primer lugar, que si el trabajador posee contrato por tiempo indefinido y es despedido injustificadamente, puede y debe cobrar la prima de antigüedad y la indemnización por despido injustificado y por otra parte, porque se ha considerado en algunas ocasiones, que el incumplimiento de la norma administrativa laboral de poseer un permiso de trabajo no es óbice para desconocer los efectos de la relación de trabajo existente, incluyendo el pago de indemnización por razón de despido injustificado.

Los servidores públicos

CONTEXTO

En los años post pandemia, Panamá ha tenido una recuperación significativa en el ámbito económico, liderando nuevamente los índices de crecimiento de la región. En el sector público, las relaciones de trabajo, o la relación funcional al decir del derecho administrativo, hay pocos avances, habida cuenta que dicho sector no fue tan drásticamente afectado durante el periodo 2020-21, ya que, por el contrario, se requirió de la mayor participación posible de los servidores públicos en la coyuntura de la pandemia, en diversas formas.

Los estamentos de salud pública, de seguridad, de educación y de trabajo estuvieron muy activos; también fue necesaria la participación de una gran cantidad de servidores públicos en las diversas actividades de solidaridad institucionalizadas, desde la bolsa de comida, hasta el vale digital, en el marco del programa gubernamental denominado Panamá Solidario.

Ello conllevó a no afectar en mayor medida las condiciones laborales de los servidores públicos. Una gran cantidad de ellos fueron enviados a teletrabajo y a estar en disponibilidad desde sus hogares, sin afectar sus salarios. Cuando debieron separarse del empleo temporalmente para evitar que fueran contagiados de COVID 19, tampoco se les descontó ese tiempo de sus salarios.

El aumento o disminución de la cantidad, derechos y condiciones posteriores a la pandemia en el caso de los servidores públicos se ha producido debido a otros factores que intentaremos explicar en este breve trabajo de investigación.

CANTIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS

Hasta el año 2023, existen en Panamá 111 instituciones públicas y 81 municipios, lo que suma un gran total de 192 instituciones, entre Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas financieras y no financieras y los Municipios.

No existen registros detallados de la cantidad de servidores públicos que laboran en cada una de esas instituciones, o quizás el tiempo de investigación de este trabajo no alcanzó para desglosarlo de esa manera. En cambio, datos

de la Contraloría General indican que la planilla estatal sumaba en noviembre de 2023, 264,025 servidores públicos en total.

Esta cifra se desglosa en 232,918 servidores públicos permanentes y 31,107 eventuales, por una parte, y por la otra, se registraron 172,054 servidores públicos en el gobierno central, mientras que en las entidades descentralizadas la planilla fue de 91,971 para la fecha indicada.

Al comparar el año 2022 con 2023, tenemos que la planilla estatal creció en 2023, en cuanto a la cantidad de servidores públicos en 5.9%.

Cabe destacar como dato importante, que la población ocupada en la administración pública y defensa aumentó en 2023 en 11.7% en las áreas urbanas, según la encuesta de mercado laboral del INEC de agosto de 2023.

En el año 2023, la población ocupada fue de 1, 399,883 personas, que al comparar con el número total de servidores públicos (264,025), refleja que los servidores públicos representan el 19% de todos los ocupados para esta fecha.

Según datos extraídos de los informes de la Contraloría General, en este periodo de post pandemia de COVID 19, aumentó la cantidad de servidores públicos, que en 2021 totalizaron 255,496, es decir, en los dos años siguientes a la pandemia, la cantidad de servidores públicos creció en 3.23%, a contrapelo de la percepción generalizada, que asume que el crecimiento fue abultadamente mucho mayor.

La Asamblea Nacional aumentó el total de sus funcionarios entre 2022 y 2023 en 1,495 personas; el Ministerio de Educación en 1,168; el Ministerio de Seguridad en 960; el Tribunal Electoral en 712; la Procuraduría General de la Nación en 454; el Órgano Judicial en 356; la Contraloría General en 346 y la Fiscalía Electoral en 189 nuevos funcionarios.

Las causas del crecimiento de la cantidad de servidores públicos pueden tener su explicación en la creación de nuevos puestos de trabajo, al crearse entre 2022 y 2023, siete (7) nuevos Corregimientos; el aumento de los funcionarios que laboran en el Órgano Judicial, que inició la ejecución de concursos para algunos cargos de carrera judicial en 2023. Los concurso de puestos del Ministerio Público; el aumento del pie de fuerza de la Policía Nacional para

darle mayor seguridad a la población; la ampliación de la cantidad de servidores públicos que se mantuvieron después de la pandemia en el sector salud, amén del crecimiento natural de este sector, al igual que el de los docentes y, por último, el crecimiento de las actividades comunales de los integrantes de la Asamblea Nacional.

◊ **Cuadro No. 10. Total de Empleados en el Sector Público. Años 2022-2023**

INSTITUCIÓN	2022	2023
TOTAL	258,517	264.025
GOBIERNO CENTRAL	166,101	172,054
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS	92,416	91,971

Fuente: Contraloría General de la República. Informe de Planillas Noviembre de 2023

Como dato curioso destacamos que, en agosto del año 2022 se expidió el Decreto Ejecutivo 204, que adoptaba y reglamentaba un programa de retiro voluntario para los servidores públicos, ofreciéndoles, bajo determinadas condiciones, hasta seis meses de salario por su retiro de la administración pública de manera definitiva. El Decreto ordenaba que se congelaran las posiciones de los que se acogían al programa, lo que significaba que no se podía nombrar a nadie en esos cargos durante el ejercicio fiscal de 2022. El Programa se extendió posteriormente, hasta el 31 de diciembre de 2022.

Según datos de DIGECA, se retiraron con este programa 1,171 servidores públicos.

◊ **Cuadro No. 11. Desglose del total de servidores públicos 2022-2023**

CATEGORÍA	AÑO 2022	AÑO 2023
PERMANENTES	228,682	232,918
DESCENTRALIZADO	29,835	31,107
TOTAL	258,517	264.025

Fuente: Contraloría General. Informe de Planillas, noviembre 2022 y 2023

SALARIOS

El ingreso salarial mensual bruto para noviembre de 2023 fue en total de 427.38 millones de balboas según informe de la Contraloría General, desglosado de la siguiente forma: 270.2 millones de balboas fueron destinados a los salarios de los servidores públicos del gobierno central y 160.00 millones para los servidores públicos de las instituciones descentralizadas.

Trescientos noventa y seis millones cuatrocientos mil balboas (396.4) se pagaron a los funcionarios nombrados de manera permanente en la planilla estatal y 33.8 millones a los servidores públicos eventuales.

La planilla descrita aumentó con respecto a noviembre de 2022 en 18.4 millones de balboas, es decir, en 4.5%, mientras que si lo comparamos con el periodo estudiado en nuestro tercer informe del trabajo (2020-2021), que fue de 413 millones de balboas, dicho crecimiento fue de un 3.36%.

Estos datos comparativos, según aclara el informe de Contraloría, no incluye los datos correspondientes a la ACP, los patronatos, ni los municipios, salvo los salarios de los Representantes de Corregimiento, que sí están incluidos.

En 2017, la Ley 23 ordenó presentar un proyecto de Ley General de Sueldos para el sector público antes del 1 de julio de 2018, que incluyera todas las categorías de servidores públicos, lo cual no se ha cumplido hasta la fecha; en consecuencia, para el período 2022-2023 los salarios de los servidores públicos siguen basándose en criterios subjetivos y personales, salvo, en alguna medida, los escalafones salariales estatuidos en sendas normas de obligatorio cumplimiento.

Entre 2022 y 2023, el monto total de salario bruto pagado a los servidores públicos aumentó en la planilla permanente en 2.1% y en instituciones específicas como la Asamblea Nacional; Ministerio de Seguridad; Tribunal Electoral; Procuraduría General de la nación; Órgano Judicial; Contraloría General de la República y Universidad Tecnológica.

Los aumentos descritos son justificados por el aumento en la cantidad de servidores públicos descritos en el aparte anterior de este informe; además,

por los ajustes escalafonarios de algunos grupos de servidores públicos, establecido en sendas leyes de la República, sin dejar de lado el hecho de que no existe una Ley General de Sueldo, lo que permite la discrecionalidad en los ajustes salariales de una buena parte de los servidores públicos, llevando al terreno del clientelismo y la corrupción en algunos casos, la asignación salarial en el sector.

◊ **Cuadro No. 12. Planilla total estatal 2022-2023 (en millones)**

CATEGORÍA	AÑO 2022	AÑO 2023
GOB CENTRAL	260.2	270.2
DESCENTRALIZADOS	151.5	160.0
PERMANENTES	379.0	396.4
EVENTUALES	32.7	33.8
TOTAL	411.7	430.2

Fuente: Contraloría General. Informe de Planillas, noviembre 2022 y 2023

Las normas presupuestarias de 2022 y 2023 no permitieron mayores flexibilidades en el presupuesto de funcionamiento de las instituciones públicas, salvo las ordenadas por Ley (escalafones, nuevas instituciones, etc.), quizás eso, junto a las otras causas descritas, es lo que haya permitido que los aumentos en la planilla estatal no hayan sido tan drásticos como en otros años, además de la vigilancia ciudadana y la exigencia de rendición de cuentas, sobre todo a partir de las necesidades de la población como lo son el aumento en el costo de vida y la dificultad para acceder a servicios básicos como agua, electricidad, recolección de desechos sólidos, transporte, seguridad, educación, salud, entre otros.

Con base en los datos expresados, el salario promedio mensual de los servidores públicos para el año 2023 fue de 1,629.39. Para los servidores públicos permanentes sería de 1,701.89 mensual y de 1,086.57 para los eventuales.

De acuerdo a la experiencia de ejercicios anteriores, esta mediana se ve afectada por las distorsiones salariales que existen en el sector, donde los

rangos salariales más altos (entre 2,000.00 hasta 10,000.00) percibidos por menos del 25% de los servidores públicos, arrastran las estadísticas hacia arriba al calcular el promedio. No fue posible en esta ocasión, sin embargo, obtener el dato de los salarios por rango salarial, como en ocasiones anteriores.

◊ **Cuadro No. 13. Salarios promedios en sector público 2022-2023**

SECTOR	PROMEDIO 2022	PROMEDIO 2023
PERMANENTES	1,657.32	1,701.89
EVENTUALES	1,639.33	1,086.57
TOTAL	1592.55	1,629.39

Fuente: Análisis del autor en base a los datos de la Contraloría General. Informe de Planillas, noviembre 2022 y 2023

Los salarios de las mujeres al parecer siguen siendo levemente menos que los de los hombres en el sector público, sobre todo en los segmentos salariales de menos de mil balboas mensuales, mientras que, en los niveles medios y directivos, las mujeres parecen superar levemente a los hombres en la escala de más de tres mil balboas mensuales, habida cuenta que existen más mujeres con alto perfil profesional que los hombres. No es que ganen mejores salarios que los hombres, sino que es mayor la cantidad de mujeres en el nivel directivo de las instituciones.

Esto guarda relación con el incremento de la ocupación femenina a nivel nacional, pues según el INEC, para agosto de 2023 hubo un incremento en la población ocupada con respecto al año anterior, que se desglosó en 44,943 hombres y 47,310 mujeres. Si a esto le agregamos que se gradúan más mujeres que hombres en el nivel universitario, se puede explicar la mejoría en los niveles salariales de las mujeres en el ámbito directivo del sector público panameño.

En el Tercer informe del Trabajo (periodo 2020-2021) destacamos que las mujeres participaban en el rango salarial de 1,000.00 a 1,500.00 con un 55% en el gobierno central y un 38% en las instituciones descentralizadas, lo cual al parecer ha mejorado poco en el periodo estudiado.

Existen muchos escalafones salariales que se aplican a servidores públicos profesionales que podrían servir de base para la ley general de sueldos. Estos escalafones se han reactivado en cuanto su pago, pues durante la pandemia hubo dificultad para su cumplimiento, debido a las afectaciones de los ingresos estatales de ese periodo, que bajaron a niveles no vistos en los últimos 20 años, y también por retrasos acumulados de años anteriores.

ESTABILIDAD LABORAL

Debido a la tradicional falta de aplicación de las normas vigentes y la ausencia de normas que garanticen la estabilidad laboral en el sector público o como lo indica el derecho administrativo, en el servicio civil, el periodo analizado en este informe no se distingue mucho de lo tradicional, pues la estabilidad laboral en este sector sigue siendo una utopía, debido, más que a posiciones ideológicas, al ejercicio inmemorial de la práctica del clientelismo por parte de quienes deben designar a los servidores públicos en sus cargos, haciendo prevalecer intereses personales por encima incluso de la Constitución de la República, que ordena que los cargos públicos deben ser proveídos con base en los méritos de cada quien, demostrados a través de concursos para cada cargo.

La Ley 23 de 2017, reformativa de la Ley 9 de 1994, sobre carrera administrativa, ordenó que después del 1 de julio de 2018, todos los puestos vacantes deberían ser proveídos mediante concursos, lo cual significa que la planilla de trabajadores eventuales o transitorios debía disminuir.

Entre 2018 y el 1 de julio de 2019, se habían realizado según datos de DIGECA, aproximadamente 600 concursos de puestos, pero mediante Resolución 038 de 2019, la DIGECA suspendió temporalmente la realización de los concursos, sobre la base de las quejas y denuncias por falta de transparencia en algunos de los realizados, al constatar entre otras falencias, que no se había aprobado debidamente los reglamentos que fundamentaban dichos concursos.

El Consejo de Gabinete expidió también la Resolución 069 del 6 de agosto de 2019, que adoptaba medidas temporales para ocupar los puestos vacantes de carrera administrativa en la administración pública, equiparando la escolaridad

requerida según el Manual descriptivo de cargos y funciones, con la experiencia profesional. Esta Resolución fue demandada por inconstitucional y en octubre de 2021, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia la declaró inconstitucional, con lo cual no se pudo aplicar, y los concursos volvían a ser el único camino legal para obtener estatus de carrera administrativa y por ende estabilidad laboral.

Diversas leyes han otorgado estabilidad a determinados grupos de servidores públicos, ordenando que su destitución sólo pueda efectuarse con previa autorización judicial, después de haberse comprobado que el afectado ha incurrido en una causa justa de destitución. Esta condición le ha sido otorgada por ley a los servidores públicos con capacidades limitadas y a sus tutores; a los pacientes de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, especial pero no exclusivamente, a los que sufren de diabetes mellitus 2, o insuficiencia renal.

El 31 de agosto de 2023, el Ministro de la Presidencia, debidamente autorizado por el Consejo de Gabinete, presentó a la Asamblea Nacional un proyecto de Ley para reformar la Ley 9 de 1994, anunciado que con dicha reforma se buscaba entre otras cosas, otorgar estatus de carrera administrativa a más de 48,000 servidores públicos. A la fecha de cerrar la edición de este informe, dicho proyecto no ha sufrido aún el primer debate en la Asamblea Nacional.

Hasta el año 2023, según información de la DIGECA, de 111 instituciones públicas y 81 municipios existentes, forman parte del sistema de carrera administrativa solamente 52 de ellas: 13 ministerios; 38 instituciones descentralizadas y un Municipio.

Es importante recordar que el texto de la Ley 9 de 1994 indica en su artículo 5 que todas las instituciones estatales están obligadas a formar parte de la carrera administrativa, al igual que los municipios no subsidiados y que dicha Ley se debe aplicar supletoriamente a todas las demás carreras públicas y a las leyes especiales.

Si a este le sumamos que la Ley 9 de 1994 tenía un cronograma original, según el cual todas las instituciones estatales deberían formar parte de la carrera administrativa para finales de 1998, es fácil concluir que no

se ha cumplido con ese objetivo, existiendo una morosidad de 25 años hasta ahora, en cuanto a la estabilidad laboral de los servidores públicos panameños.

Como se indicó en el Tercer Informe del Trabajo elaborado por INETRA desde el año 2015 la Corte Suprema de Justicia cambió su posición tradicional de ordenar el pago de salarios dejados de percibir desde que se produjo la destitución que posteriormente se declarase nula por ilegal, hasta que se concrete el reintegro, asumiendo el criterio de que sólo se debe ordenar el pago de esos salarios dejados de percibir si existe una ley específica que así lo ordene. Como consecuencia, a la administración no le cuesta nada destituir a un servidor público que no posea una ley que ordene el pago de sus salarios caídos una vez se ordene su reintegro.

El resultado práctico ha sido que existe menos estabilidad en la administración pública, habida cuenta que en una gran cantidad de casos no hay que pagar salarios caídos al reintegrar a los servidores públicos. Así, se ha eliminado el temor a destituir sin causa justa a los servidores públicos, e incluso se han dado casos de destituciones que terminan en sentencias que ordenan el reintegro, el cual se cumple, pero nuevamente se destituye al afectado, toda vez que el reintegro no afecta económicamente a la administración estatal.

La Ley 23 de 2017 ordenó la creación del Tribunal Administrativo de la Función Pública y estableció la fecha de julio de 2018 para que iniciara su funcionamiento. Entre sus funciones, este Tribunal tiene la facultad de conocer en segunda instancia de las apelaciones contra las destituciones de los servidores públicos, y puede ordenar reintegros y pago de salarios caídos o pago de indemnización a favor de los destituidos ilegalmente, con pago de salarios caídos, pero hasta la fecha no se ha materializado dicho Tribunal, lo que sin dudas afecta la estabilidad de los servidores públicos.

Para 2023 existían aproximadamente 22,908 servidores públicos adscritos al régimen de estabilidad laboral que contempla la carrera administrativa, de los cuales sólo 250 fueron incorporados a esa carrera entre 2019 y 2023, lo que representa el 9% de los servidores públicos permanentes, lo que no habla muy bien de la estabilidad laboral en sector público panameño.

Existe una práctica de desconocimiento de las normas vigentes de estabilidad que llevan a que con los cambios de gobierno cada 5 años, se destituyan sin causa justificada una gran cantidad de servidores públicos, para ser sustituidos por los amigos, copartidarios, simpatizantes y hasta familiares de los gobernantes recién electos, lo cual atenta contra la estabilidad laboral en el sector público. Así lo ha indicado PNUD en informe de 2019, donde asevera que estamos muy lejos como país, de tener un sistema de servicio civil eficaz y eficiente, entre otros, debido a la inestabilidad laboral.

El informe sobre el servicio civil en Panamá elaborado por PNUD en 2019 como parte del informe sobre el índice de desarrollo humano en nuestro país, indicó que uno de los principales obstáculos para el desarrollo y fortalecimiento del servicio civil es el clientelismo político.

“En Panamá la diferencia entre Estado y Gobierno difícilmente se percibe; los servidores públicos terminan siendo identificados con la administración gubernamental de turno. Los funcionarios públicos y los asesores políticos del gobierno en ejercicio son considerados parte de lo mismo, y las declaraciones hechas por entrevistados apuntan a mostrar una cierta incredulidad hacia el sistema político y el funcionamiento del poder ejecutivo.”

Indica el informe mencionado que, en mediciones realizadas por el BID para determinar el Índice de Desarrollo del Servicio Civil en 16 países de la región basado en 33 variables, extraídas de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, Panamá, pasó de 13 puntos en el año 2003 a 29 puntos en el 2012, resultado que está por debajo de los promedios regionales, *“a pesar de que en prácticamente todos los indicadores económicos y sociales, este país se encuentra sobre el promedio.”*

Esta situación no ha mejorado sustancialmente hasta el año 2023.

DERECHOS INDIVIDUALES

A) JORNADA DE TRABAJO

La jornada regular de los servidores públicos es de ocho horas diarias, de lunes a viernes. La mayor parte de las oficinas públicas laboran en horario de 8:00 a.m. a 4:00 pm. pero dicho horario es flexible puesto que el Órgano Ejecutivo, por razones coyunturales, cambia el horario de las oficinas públicas por razones de ahorro de energía, o por diversas circunstancias, aunque la Ley 40 de 1974 establece el horario de trabajo para las oficinas públicas y se encuentra jurídicamente vigente, lo que significa que dicho horario sólo debe ser variado por Ley.

El Órgano Ejecutivo o los jefes de las diferentes Instituciones establecen de manera unilateral, cambios de horario para compensar un día o medio día libre, con una o varias horas de trabajo adicionales durante varios días. De igual forma, es la autoridad quien decide cuándo se debe laborar en jornada extraordinaria, la cual no tiene límites legales en el sector público, constituyéndose esto en una práctica que atenta contra el mandato constitucional y los derechos humanos, de limitar la jornada ordinaria y de permitir el derecho al descanso y al ocio.

Los servidores públicos están obligados a laborar las horas extraordinarias que determine su superior jerárquico. Dichas jornadas tradicionalmente se pagan con el llamado tiempo compensatorio, pero sin recargo alguno, a diferencia de lo que ocurre en la legislación del sector privado, donde es obligatorio pagar las horas extras con recargo, como lo indica el artículo 70 de la Constitución de la República. A partir de la Ley 23 de 2017, se establece el pago en efectivo, sin recargo, de dichas jornadas extraordinarias, pero en la práctica no ha ocurrido así.

B) SALARIO MÍNIMO

Se reconoce desde el propio texto constitucional, el derecho al salario mínimo legal; vacaciones anuales remuneradas y los derechos de licencia y fuero derivados de la maternidad, que son aplicables a los trabajadores del sector público y privado, en atención al derecho de no discriminación, que forma

parte de los derechos fundamentales del trabajo sin embargo, algunos de los derechos consagrados en la Constitución para todos los trabajadores, encuentran resistencia en las autoridades cuando se trata de los servidores públicos.

No existe por ejemplo para los servidores públicos, el ajuste periódico al salario mínimo legal; el derecho de sindicación y de huelga efectivo; la capacitación sindical y la jurisdicción especializada, contenidos en normas constitucionales descritas en el Capítulo 3 del Título III, sobre garantías fundamentales para todos los ciudadanos, que encuentran dificultades al intentar ser aplicadas en el sector público.

La última vez que se ajustó el salario mínimo a los servidores públicos fue en el año 2006, cuando se fijó en 600.00 balboas mensuales.

La Ley 357 de 2023 ha establecido que el salario mínimo de los servidores públicos será determinado por Decreto Ejecutivo, pero aún no se ha dictado ningún Decreto que lo establezca.

C) DERECHO A SER OÍDO

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

Las estructuras y normas vigentes están diseñadas desde la concepción administrativista de servir y obedecer las reglas por parte del servidor público, aunque en los últimos años se ha logrado, ya por vía de la legislación general es decir no especializada, o por vía de la aplicación de la doctrina de derechos humanos, que los servidores posean el derecho a ser oídos y a la defensa en casos de investigación o cargos en su contra.

En la práctica, en los últimos años se ha hecho más uso de derechos e instituciones como la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a

la Información (ANTAI); la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría de la Administración para obtener auxilio o respuesta a las medidas de la administración, cuando se producen casi in oída parte.

D) PRIMA DE ANTIGÜEDAD

A partir de la vigencia de la Ley 39 de 2013, reformada por Ley 127 del mismo año, se reconoció el pago de la prima de antigüedad a los servidores públicos, pero el ejercicio real de este beneficio ha sido muy difícil debido a que las autoridades no lo aplican o lo hacen de manera muy restrictiva. La Ley excluyó a los servidores públicos con mando y jurisdicción de este beneficio, pero aquellos que poseen el derecho pleno, se vieron afectados por interpretaciones de la administración que técnicamente impedían que se cumpliera con dicho derecho.

La Ley 241 modificó la Ley 23 de 2017 para hacer viable el pago de este derecho, pero aún no existe en la práctica, la costumbre por parte de la administración, de reconocer dicho derecho. Durante el año 2023, hubo una instrucción de calcular el pago de la prima de antigüedad a todas las instituciones del Estado, más no así de cancelarlas, aunque algunas instituciones como la Contraloría General han iniciado la práctica de obedecer el mandato legal del reconocimiento y pago de este derecho.

Algunos afectados por la falta de pago de la prima de antigüedad recurren a la Corte Suprema de Justicia quien ha sido conteste en establecer y ordenar a la administración el pago de dicho derecho.

E) DERECHOS POST MORTEM

La Ley 23 de 2017 al modificar la Ley 9 de 1994, estableció el derecho de los familiares del servidor público fallecido, a cobrar un mes de salario del difunto. No hay estadísticas acerca del cumplimiento de este derecho, pero el procedimiento para hacerlo efectivo y todos los que se deriven del fallecimiento de un servidor público, está descrito en la Ley 10 de 1998, que simplifica los trámites del juicio sucesorio de las prestaciones del servidor público difunto.

F) VACACIONES

El derecho a disfrutar de vacaciones está contenido en el artículo 70 constitucional y reconocido en la legislación vigente, a todos los servidores públicos, sin embargo, en la práctica, al no tener estabilidad laboral garantizada, muchos servidores públicos prefieren acumularlas más allá de los límites permitidos por la ley y la jurisprudencia (hasta dos meses), lo cual es avalado por la administración al no ordenar el uso de las vacaciones acumuladas.

Regularmente al terminar la relación de trabajo en el sector público, los servidores públicos poseen varias vacaciones acumuladas lo que, en ausencia de un seguro de desempleo o una indemnización por despido injusto en el sector público, se convierte en un sustituto de esos ingresos, aunque en la práctica se atrase mucho más allá de los 30 días estipulados en la ley su cancelación.

No existen recargos por mora en el pago de prestaciones adeudadas a los servidores públicos, por lo que al caer en las llamadas vigencias expiradas, pueden durar años en ser cobradas después de terminar la vinculación con la administración pública.

G) JUBILACIONES

Las jubilaciones de los servidores públicos se rigen por las mismas normas del sector privado, pero en los últimos años se ha producido una discusión edadista, al reclamar una parte de la sociedad que los servidores públicos que llegan a la edad de jubilación deben retirarse, sin considerar que las pensiones de jubilación como regla general, representan el 60% de los 10 mejores años desde el punto de vista del salario y que no deben superar los B/1,500.00 mensuales.

Un servidor público para retirarse con el tope (B/1,500.00) debió ganar un poco más que ese salario durante al menos 10 años, lo que, atendiendo a la inestabilidad laboral descrita, resulta poco probable, de donde se deduce que el monto de la pensión en al menos el 80% de los servidores públicos que ganan menos de B/1,500.00 mensuales sería inferior a lo necesario para enfrentar el costo de vida actual.

Por otra parte, la jurisprudencia ha sido reiterativa en establecer que la jubilación no es causa de destitución y que es ilegal promover la separación de los servidores públicos jubilados.

La Ley 40 de 2007 declaró que no se le puede pedir a ningún servidor público la renuncia por motivo de haberse acogido a la jubilación. Esta misma Ley derogó la Ley 61 de 1998 y la Ley 70 de 2001 que la modifica, y que esencialmente ordenaban que los servidores públicos que cumplieran 75 años de edad debían retirarse del servicio público y acogerse a la jubilación.

Legislación laboral 2022-2023

En el periodo post pandemia investigado en el presente informe, la legislación laboral ha apuntado a reconocer derechos a los trabajadores y a hacer ajustes técnicos a la normativa vigente, cuidándose de no incurrir en la desregulación que caracterizó la reforma laboral de la primera década del siglo XXI, quizás imbuida de la solidaridad que despertó la pandemia que sacrificó la vida de miles de panameños y nos hizo en alguna medida, repensar el mundo laboral, aunque las reformas ahora se desarrollen por vía jurisprudencial y por la práctica infractora de las normas vigentes, con mayor aceptación en alguna medida, de la jurisprudencia.

NORMA	FECHA	TITULO	CONTENIDOS ESENCIALES
2022			
LEYES			
LEY 350	21-12-2022 G.O. 29686-B DE 21-12-20	QUE REGULA EL EJERCICIO DE LA ABOGACÍA EN PANAMÁ.	<p>SE DEROGA LA ANTIGUA LEY 9 DEL 18 DE ABRIL DE 1984 QUE REGULA EL EJERCICIO DE LA ABOGACÍA EN PANAMÁ. LOS (AS) NUEVOS (AS) ABOGADOS DEBEN APROBAR UN EXAMEN PROFESIONAL PARA OBTENER LA IDONEIDAD.</p> <p>EL EXAMEN ES GRATUITO Y SERÁ APLICADO POR LA SALA CUARTA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SE PROHÍBE EJERCER LA PROFESIÓN DE ABOGADO POR INTERMEDIO DE SOCIEDADES ANÓNIMAS U OTRAS DE CARÁCTER MERCANTIL. LA LEY TAMBIÉN ESTABLECE SANCIONES POR EL DELITO DE EJERCICIO ILEGAL DE LA ABOGACÍA. ADEMÁS, SE PROHÍBE EJERCER DE ABOGADO POR INTERMEDIO DE SOCIEDADES ANÓNIMAS U OTRAS DE CARÁCTER MERCANTIL.</p> <p>LOS ABOGADOS QUE LABORAN COMO FUNCIONARIOS REGULARES, ASESORES JURÍDICOS O CONSULTORES EN CUALQUIER DEPENDENCIA DEL ESTADO O DE LOS MUNICIPIOS NO PODRÁN GESTIONAR ANTE LA MISMA ENTIDAD O DEPENDENCIA OFICIAL EN LA CUAL PRESTAN SUS SERVICIOS.</p>

NORMA	FECHA	TITULO	CONTENIDOS ESENCIALES
2022			
LEYES			
LEY 321	29-8-2022 GACETA OFICIAL 29609-B DE 29-8- 2022	APRUEBA EL CONVENIO SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL ACOSO EN EL MUNDO DEL TRABAJO, 2019, (NÚM. 190), ADOPTADO POR LA CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN GINEBRA, EL 21 DE JUNIO DE 2019.	SE APRUEBA EL CONVENIO 190 FIRMADO POR PANAMÁ QUE ES UNA NORMA INTERNACIONAL DISEÑADA PARA BRINDAR PROTECCIÓN A TODAS LAS PERSONAS TRABAJADORAS CONTRA LA VIOLENCIA Y EL ACOSO EN EL LUGAR DE TRABAJO, INCLUYENDO A TRABAJADORES, A PERSONAS EN FORMACIÓN, PASANTES, VOLUNTARIOS, EMPLEADORES O INDIVIDUOS QUE EJERCEN AUTORIDAD.
LEY 285	15-02-2022. G.O. 29477-C DEL 15-2- 22	QUE CREA EL SISTEMA DE GARANTÍAS Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.	RECONOCE PROTECCIÓN ESPECIAL, NO DISCRIMINACIÓN, COMO DERECHOS IRRENUNCIABLES, LIMITACIÓN DE TRABAJOS, DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL, VALIDEZ DE LA RELACIÓN DE TRABAJO, LÍMITES DE LA JORNADA; SE DEBE ARMONIZAR EL TRABAJO CON LA EDUCACIÓN ENTRE OTROS ASPECTOS.
LEY 291	31-3-22 G.O. 29507 DE 31-03- 2022	QUE ADOPTA MEDIDAS DE CONCIENTIZACIÓN NACIONAL SOBRE EL 20 DE DICIEMBRE DE 1989	SE DECLARA EL 20 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO COMO DÍA DE DUELO NACIONAL, MODIFICANDO EL ARTÍCULO 46, NUMERAL 2 DEL CÓDIGO DE TRABAJO

NORMA	FECHA	TITULO	CONTENIDOS ESENCIALES
2022			
DECRETOS EJECUTIVOS			
DECRETO EJECUTIVO NO. 45 DEL MINISTERIO DE SALUD	7 DE ABRIL DE 2022 GACETA OFICIAL NO. 29,512-A DE 7-04-2022.	QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY 59 DE 28 DE DICIEMBRE DE 2005, QUE ADOPTA NORMAS DE PROTECCIÓN LABORAL PARA LAS PERSONAS CON ENFERMEDADES CRÓNICAS, INVOLUTIVAS Y/O DEGENERATIVAS, ASÍ COMO LA INSUFICIENCIA RENAL CRÓNICA, QUE PRODUZCAN DISCAPACIDAD LABORAL..."	RELACIONADA A LA PROTECCIÓN DEL TRABAJO DE LAS PERSONAS QUE PADECEN ENFERMEDADES CRÓNICAS; SE CREA LA "COMISIÓN INTERDISCIPLINARIA DE CERTIFICACIÓN FÍSICA O MENTAL" Y SE ESTABLECEN REGULACIONES.
DECRETO EJECUTIVO NO. 204 DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA	8-08-2022 GACETA OFICIAL NO. 29611 DE 31-08-2022	QUE ADOPTA Y REGLAMENTA EL PROGRAMA DE RETIRO VOLUNTARIO PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS".	CREA EL PROGRAMA DE RETIRO VOLUNTARIOS PARA SERVIDORES (AS) PÚBLICOS, REQUISITOS, MONTO DEL BONO DE RETIRO VOLUNTARIO, EXCEPCIONES, PROCEDIMIENTO, ENTRE OTROS ASPECTOS.
DECRETO EJECUTIVO NO. 242 DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA	11-11-2022 GACETA OFICIAL NO. 29664 DE 16-11-2022.	"QUE EXTIENDE POR DOS MESES EL PROGRAMA DE RETIRO VOLUNTARIO PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS".	EL PROGRAMA DE RETIRO VOLUNTARIO SERÁ DE CARÁCTER TEMPORAL Y ESTARÁ VIGENTE HASTA QUE SE CUMPLA CON EL TRÁMITE DE LOS FORMULARIOS DE SOLICITUD DE RETIRO VOLUNTARIO PRESENTADOS HASTA EL 15 DE ENERO DE 2023.

NORMA	FECHA	TITULO	CONTENIDOS ESENCIALES
2022			
JURISPRUDENCIA			
FALLO S/N	19-08-2022 GACETA OFICIAL 29665-A DE 17-11-2022	POR EL CUAL SE DECLARA QUE ES PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL, EL ARTÍCULO 6 (NUMERAL 3), SÓLO EN LO QUE RESPECTA A LA FRASE "... TODOS LOS TRABAJADORES DE LA EMPRESA GOZAN DEL FUERO DE NEGOCIACIÓN.	MEDIANTE LA PRESENTE SENTENCIA SE DECLARA QUE ES PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL, EL ARTÍCULO 6 (NUMERAL 3), SÓLO EN LO QUE RESPECTA A LA FRASE: "...TODOS LOS TRABAJADORES DE LA EMPRESA GOZAN DEL FUERO DE NEGOCIACIÓN..." Y, DECLARA QUE NO SON ILEGALES, LOS ARTÍCULOS 3, 6 (NUMERAL 1) Y 10, TODOS DEL DECRETO EJECUTIVO 68 DE 30 DE ABRIL DE 2021, EMITIDO POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL.
2023			
LEYES			
LEY 357 DE 2023	1-02-2023 GACETA OFICIAL 29713-B DE 1-02-2023.	QUE MODIFICA UN ARTÍCULO DE LA LEY 92 DE 1974, QUE ADOPTA MEDIDAS DE PROTECCIÓN AL SUELDO DEL EMPLEADO PÚBLICO.	ESTABLECE QUE LAS DEDUCCIONES PROVENIENTES DE SECUESTROS Y EMBARGOS SÓLO PUEDEN GRAVAR HASTA EL QUINCE POR CIENTO (15%) DEL EXCEDENTE DEL SALARIO MÍNIMO. EL CÁLCULO DEL EXCEDENTE ESTABLECIDO SE CONSIDERA COMO SALARIO MÍNIMO EL QUE SE ESTABLEZCA MEDIANTE DECRETO EJECUTIVO.
LEY 390	18-07-2023 GACETA OFICIAL 29827 DE 18-07-2023	QUE REGULA LA PROFESIÓN DE PROTOCOLO Y CEREMONIAL	SE RECONOCE COMO UNA OCUPACIÓN QUE PUEDE EJERCERSE DE MANERA INDEPENDIENTE O COMO EMPLEO REMUNERADO, Y QUE SE ENFOCA EN LA ORGANIZACIÓN, CONCEPCIÓN Y EJECUCIÓN DE EVENTOS EMPRESARIALES E INSTITUCIONALES.

NORMA	FECHA	TITULO	CONTENIDOS ESENCIALES
2023			
LEYES			
LEY 408	16-11-2023 GACETA OFICIAL 29911 DE 16-11-2023.	QUE MODIFICA Y DEROGA ARTÍCULOS DE LA LEY 16 DE 2009, SOBRE EL ESCALAFÓN Y LA NOMENCLATURA DE CARGOS DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORES SOCIALES, Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES	MODIFICA LA LEY 16 EN ASPECTOS RELACIONADOS AL INGRESO DE TRABAJADORES (AS) SOCIALES EN ENTIDADES PÚBLICAS Y CLASIFICACIÓN.
JURISPRUDENCIA			
FALLO 01 DE 2023 DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	28-09-2023 GACETA OFICIAL 29694-C DE 4-01-2023.	DECLARA QUE ES PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL, EL ARTÍCULO 151 (ANTES ARTÍCULO 103) DEL TEXTO ÚNICO DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 203 DE 27 DE SEPTIEMBRE DE 1996.	POR EL CUAL SE DECLARA QUE ES PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL, EL ARTÍCULO 151 (ANTES ARTÍCULO 103) DEL TEXTO ÚNICO DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 203 DE 27 DE SEPTIEMBRE DE 1996, APROBADO MEDIANTE EL RESUELTO NO. 804 DE 5 DE MARZO DE 2020, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, SOLO EN LO QUE RESPECTA A LA FRASE "... O LOS QUE LABOREN EN UN PLANTEL PARTICULAR DE ENSEÑANZA O EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL O MUNICIPAL, EN INSTITUCIÓN AUTÓNOMA O SEMIAUTÓNOMA O EN LA EMPRESA PRIVADA...".

NORMA	FECHA	TITULO	CONTENIDOS ESENCIALES
2023			
DECRETOS Y RESOLUCIONES			
ACUERDO 413 DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ.	28-02-2023	POR EL CUAL SE SUBROGAN LOS ACUERDOS NO. 231 DE 31 DE MAYO DE 2022 Y OTROS.	ESTABLECE EL PROGRAMA DE RETIRO VOLUNTARIO. EL PROGRAMA DE UTILIZACIÓN DE HORAS DE VACACIONES ACUMULADAS, REQUISITOS PARA APLICAR AL PROGRAMA, EL TRÁMITE, PERÍODO DE LEGIBILIDAD, MONTO A PAGARSE, ENTRE OTROS ASPECTOS
DECRETO EJECUTIVO 6 DEL MINISTERIO DE TRABAJO	2 DE MARZO DE 2023. GACETA OFICIAL 29760-C DEL 13-04-2023.	QUE REGULA LA MIGRACIÓN LABORAL Y SUBROGA EL DECRETO EJECUTIVO	REGULA LA MIGRACIÓN LABORAL Y SUBROGA EL DECRETO EJECUTIVO NO. 4 DE 2 DE MARZO DE 2023, POR LO QUE LO REEMPLAZA EN SU TOTALIDAD, CON EL OBJETIVO DE REGULAR LOS PERMISOS DE TRABAJO EN PANAMÁ.
RESOLUCIÓN N° DM-288-2023 DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL	1-08-2023 GACETA OFICIAL 29847 DEL 16-08-2023	POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA GUÍA CONCEPTUAL PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN EN EL LUGAR DE TRABAJO.	APRUEBA LA GUÍA QUE ESTABLECE DEFINICIONES, CAUSAS, TIPOS, CONSECUENCIAS, RESPUESTAS ANTE SITUACIONES DE LA DISCRIMINACIÓN LABORAL
DECRETO EJECUTIVO N° 8 DEL MINISTERIO DE SALUD	14-08-2023 G. O. 29486-A DEL 14-08-2023	QUE CREA EL CONSEJO NACIONAL DE SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO	SE CREA EL CONSEJO COMO UN ENTE TÉCNICO CIENTÍFICO, BAJO EL MODELO DE PARTICIPACIÓN TRIPARTITA PARA PROMOVER AMBIENTES SALUDABLES PARA MANTENER EL BIENESTAR

Referencias Bibliográficas

Academia de Derecho del Trabajo -APADETRA- (2023). *Revista Derecho del Trabajo y la Seguridad Social No. 6, 2023-2024*. UDELAS. Panamá

Ayala Montero, Carlos (2023). *Justicia Social Cien Opiniones*. Editorial Sánchez y Barrios & Barrios. Medellín.

Casa Esperanza. (2023). *Cifras de trabajo infantil*, disponible en: <https://casaesperanza.org.pa/2023/02/01/cifras-de-trabajo-infantil-y-situacion-actual/>

Castillo, Andrea. *Desempleo juvenil: un reto para los jóvenes y las políticas públicas en Panamá*. Universidad de Panamá, 2023.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P), Santiago.

Communications., H. L. (2001-2022). *¿Qué es un trabajador autónomo? Ventajas, desventajas y tipos de autónomos*. Obtenido de: <https://www.humanlevel.com/blog/marketing-digital/trabajador-autonomo-ventajas-desventajas-tipos.html>

Contraloría General de la República (2023). *Informe de Planillas, noviembre 2022 y 2023*. Panamá

Contraloría General De La República (2023). Instituto Nacional de Estadística y Censo. *Encuesta de Mercado Laboral, Agosto 2023*

Datos Macro. (2023). *Expansión Datos Macro*. Obtenido de Expansion Datos Macro: <https://datosmacro.expansion.com/paises/panama>

DIGECA (2019). *Informe de gestión 2014-2019*, disponible en www.digeca.gob.pa

INEC. (2023). Contraloría General de la República. *Censos Nacionales de Población y Vivienda, Panamá*.

INEC. (2023). Instituto Nacional de Estadística y Censo. *Encuesta de Mercado Laboral*, Agosto 2023. Obtenido de: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P0760723620231213154047Comentario.pdf>

Fundación del Trabajo (2022). *Carta Socioeconómica No. 18 – El mercado laboral en el primer trimestre de 2022*. 21 de septiembre de 2022. Panamá

Garcimartín, Carlos; Astudillo, Jhonatan y Rodríguez, Rubilú. (2022). *Pobreza y desigualdad en Panamá tras dos años de pandemia. El papel de Panamá solidario y los programas de transferencia monetarias condicionadas*. Nota Técnica N°. IDB-TN-2542. BID.

Lachman, Ricardo. *Teoría y Práctica de Derecho Laboral. Comentarios Jurisprudenciales*. S/E. 2019. Panamá

MITRADEL. Observatorio del Mercado Laboral (2022). *Revista 2, volumen 1. Perspectivas del Empleo en Panamá*. Marzo de 2022. Panamá

Moreno, S. (2023). *Las dinámicas demográficas y las políticas públicas: ¿Qué nos dice el resultado de los Censo? [Diapositivas de PowerPoint]*

Murillo Zúniga, Gioser Marcela; Hernández Valdez, Nelly Amairany; Yolson Louis, Raphael y Santana Javier, Achelis Benjamin. *Oportunidades para la juventud de América Latina y el Caribe frente al dilema del desempleo*. Cumbre de la Juventud del Banco Mundial 2023. Banco Mundial, 2023. Recuperado el 13 de enero de 2024. <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/oportunidades-juventud-america-latina-caribe-desempleo>

Pedrero M., María (2023). *Hacia una recuperación económica transformadora de América Latina-Abya Yala. Desafíos para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas*. Naciones Unidas-CEPAL.

Pinnock, Roberto, (2020). *75 dardos para el combate ideológico*, Panamá.

Pinnock, Roberto. (2015). *Falta recurso humano cualificado: ¿una idea realista o fantasiosa?*, en: Página de FLACSO, La Estrella de Panamá, 26 de julio, Panamá.

Pinheiro, V. (2021). *Hacia una recuperación con empleo en América Latina y el Caribe*. 343ª reunión del Consejo de Administración de la OIT.

PNUD. (2021). *Resultados del Pacto del Bicentenario “Cerrando Brechas”*. Panamá

Schady, Norbert, Alaka Holla, Shwetlena Sabarwal, Joana Silva, y Andrés Yi Chang. 2023. *“Colapso y recuperación: Cómo la pandemia de COVID-19 erosionó el capital humano y qué hacer para recuperarlo.”* Cuadernillo de resumen ejecutivo. Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO



ISBN 978-9962-716-55-6



9 789962 716556