

Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Panamá

Jürgen Weller
Compilador



Este documento se elaboró en el marco del programa de cooperación CEPAL/AECID "Políticas e instrumentos para la promoción del crecimiento de América Latina y el Caribe".
Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.227

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2009. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones

Índice

Presentación	5
Panamá: Una breve revisión de la evolución reciente del mercado de trabajo y las características de los nuevos puestos de trabajo	
<i>Jürgen Weller</i>	7
Bibliografía	20
Elementos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral de Panamá:	
El contexto regional	
<i>Jürgen Weller</i>	23
Introducción.....	24
La Institucionalidad laboral y las nuevas demandas.....	24
Avances y retos de la institucionalidad laboral	26
Conclusiones.....	33
Bibliografía	34
La regulación del mercado de trabajo en Panamá	
<i>Rolando Murgas Torrazza</i>	37
Introducción.....	38
I. Antecedentes de la legislación laboral panameña.....	38
II. Las reformas flexibilizadoras de la legislación laboral	52
III. La normativa actual.....	60
IV. Evaluación del grado de flexibilidad de los cambios en la regulación del mercado de trabajo	63
V. Análisis de las reglas laborales individuales para la relación de trabajo	66
VI. Las relaciones colectivas de trabajo	101
VII. Análisis de la brecha entre las reglas del mercado y su funcionamiento real, derivada del crecimiento de la informalidad y el bajo cumplimiento	133
VIII. Posición de los actores en relación con la necesidad y factibilidad de eventuales reformas a la legislación laboral.....	136
IX. Conclusiones y recomendaciones	137
X. Entrevistas realizadas	139
XI. Bibliografía	139

Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Panamá

<i>Isabel Atencio</i>	141
Introducción	142
1. Análisis detallado de las políticas activas y de protección al trabajador y al desempleado vigentes en Panamá	143
2. Políticas activas del mercado de trabajo en Panamá	148
3. Políticas de protección al trabajador y al desempleado	173
4. Propuestas de políticas activas y de protección al trabajador	177
5. Conclusiones y recomendaciones	179
Abreviaturas	181
Bibliografía	182

Presentación

Las políticas laborales y del mercado de trabajo se encuentran bajo fuerte presión, por razones económicas, políticas y sociales, pero en los países latinoamericanos existen grandes discrepancias sobre la manera en que estas políticas deberían reaccionar a los cambios en el funcionamiento de los mercados, en las pautas tecnológicas y en las tendencias demográficas.

Para fomentar el debate sobre estos aspectos, en el marco del programa de cooperación “Políticas e Instrumentos para la Promoción del Crecimiento en América Latina y el Caribe” que se desarrolla conjuntamente con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha encargado varios estudios en Costa Rica, Panamá y Uruguay. Con el presente documento se pretende hacer accesible a todos los interesados los avances correspondientes al caso de Panamá. En este documento se publican, sobre todo, los trabajos de consultoría que se prepararon en el marco del programa. Una versión preliminar de estos trabajos ha sido presentada y discutida en un seminario que se realizó el día 2 de octubre de 2008 en Ciudad de Panamá.

El primer capítulo, a cargo de Jürgen Weller, CEPAL, presenta una breve revisión de la evolución reciente del mercado laboral panameño. En el segundo capítulo, el mismo autor introduce al debate sobre los retos y propuestas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral, con un resumen de los resultados de una investigación de la CEPAL sobre países seleccionados de América Latina. A continuación se dan a conocer los trabajos de consultoría encargados por la CEPAL, el documento “La regulación del mercado de trabajo en Panamá” del Dr. Rolando Murgas y “Las políticas activas y de protección al trabajadores en Panamá”, de Isabel Atencio¹.

Se agradece a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, sin cuyos aportes las actividades del programa, incluyendo esta publicación, no habrían sido posibles. El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral no solamente auspició el mencionado seminario, sino mostró un interés activo a lo largo del programa, contribuyendo con valiosa información y con importantes aportes al debate. También se agradece el excelente trabajo de los consultores Isabel Atencio y Rolando Murgas, así como a los comentaristas, panelistas y participantes del seminario.

¹ Cabe señalar que todos los autores y comentaristas presentan sus opiniones personales y no representan las posiciones de la CEPAL o de alguna otra institución con la cual pueden estar relacionados.

Esperamos que la publicación de estos trabajos sea un aporte a un debate informado y orientado al perfeccionamiento de la institucionalidad laboral del país, para que esta institucionalidad funcione cada vez más bajo los criterios de eficiencia y equidad y, de esta manera, contribuya a la generación de empleo de calidad.

Jürgen Weller

Coordinador de la componente laboral

Programa de cooperación CEPAL/AECID
“Políticas e Instrumentos para la Promoción
del Crecimiento en América Latina
y el Caribe”

CEPAL

**Panamá: Una breve revisión de la
evolución reciente del mercado de trabajo
y las características de los nuevos
puestos de trabajo**

Jürgen Weller

A partir de fines de 2003, América Latina y el Caribe experimentó un período de crecimiento económico con tasas y una duración no vistas durante los últimos 30 años. Este dinamismo tuvo un marcado impacto en los mercados de trabajo de la región. Específicamente¹:

- la tasa de ocupación creció de 52,1% en 2002 a 54,7% en 2007, y en ese año superó su promedio de los años noventa por 1,5 puntos porcentuales;
- la tasa de desempleo bajó tres puntos porcentuales entre 2003 y 2007 y con un 8,0% alcanzó los niveles de comienzos de la década de 1990;
- la generación de empleo se concentró en el empleo asalariado, lo que refleja una demanda laboral dinámica y una elasticidad crecimiento-empleo asalariado de alrededor de 0,7 entre 2004 y 2007;
- el empleo formal se expandió y esta expansión se midió tanto sobre la base de la estructura del mercado de trabajo como sobre la base de las afiliaciones a los sistemas de seguridad social y las cotizaciones en dichos sistemas;
- la productividad laboral mejoró tras un período de estancamiento de aproximadamente 10 años desde mediados de los años noventa;

En este contexto, los niveles de pobreza bajaron gracias a renovadas políticas sociales, un aumento de los niveles de empleo, los cambios demográficos que generan tasas de dependencia más bajas y, en menor grado, al incremento de los salarios.

Sin embargo, también se registraron signos de precarización, como se reflejaron en las relaciones contractuales más inestables. El efecto del repunte de la demanda laboral se centró en la generación de empleo, mientras que los salarios del sector formal solo registraron un leve incremento en la mayoría de los países; la inflación creciente, nutrida por el aumento de los precios de los alimentos y los combustibles a nivel mundial, amenaza adicionalmente al poder de compra, sobre todo de los hogares de menores ingresos. Finalmente, muchas economías continúan mostrando un comportamiento volátil, y la crisis economía mundial, que se originó en la crisis financiera de los Estados Unidos, tendría un impacto todavía desconocido en el crecimiento económico y las condiciones laborales de la región.

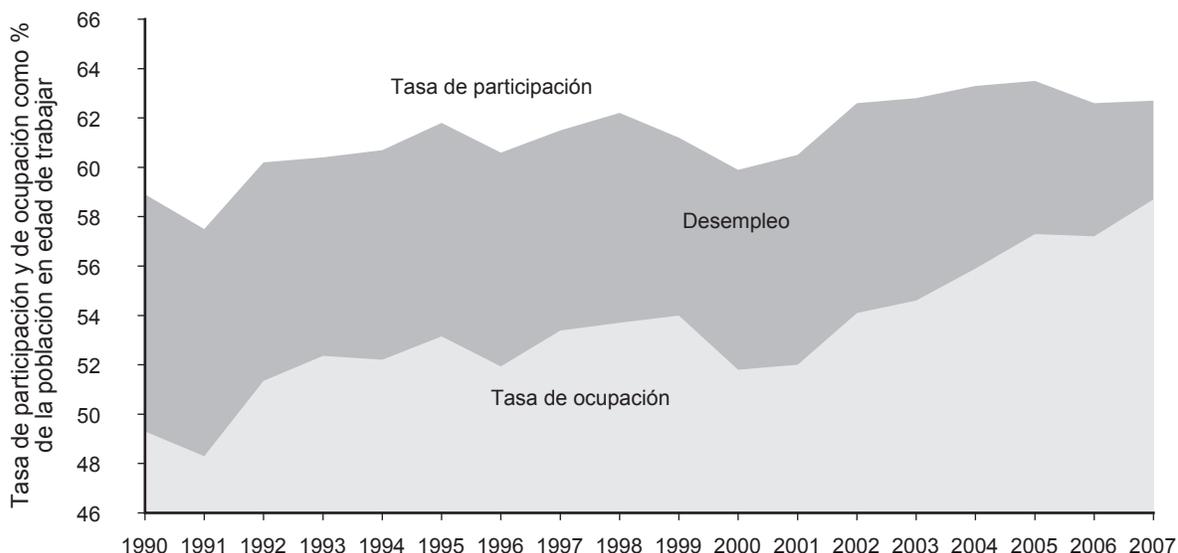
Similar que la región en su conjunto, Panamá experimentó un crecimiento económico relativamente elevado a partir de 2003 (7,8% p.a. entre 2003 y 2007), lo que se ha reflejado en un importante aumento de la tasa de ocupación, con lo cual la tasa de desempleo llegó a niveles históricamente bajos (gráfico 1). En el gráfico 1 se destacan dos tendencias adicionales:

1. El aumento – si bien con altibajos – de la tasa de participación, causada por la inserción creciente de las mujeres al mercado de trabajo.
2. La elevada correlación entre las tasas de participación y ocupación, la cual indica que en un contexto de menores niveles de empleo, un importante contingente de personas se retira del mercado de trabajo. Esto subraya la importancia de continuar con la medición del desempleo oculto².

¹ Véanse al respecto CPAL (2007a, 2007b y 2007c) y Machinea, Kacef y Weller (2007).

² El desempleo oculto corresponde a las personas que, sin buscar empleo activamente durante el período de referencia y, por lo tanto, no califican como “desempleados abiertos”, están disponibles y dispuestos a trabajar y lo han demostrado con actividades de búsqueda previas.

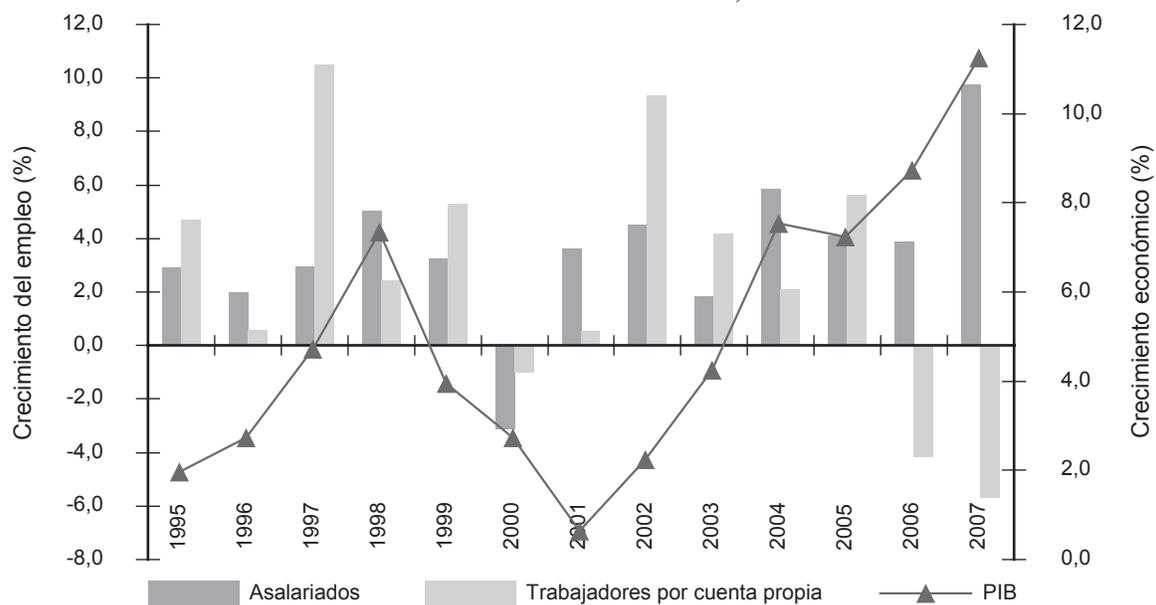
GRÁFICO 1
PANAMÁ: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL, LA OCUPACIÓN Y EL DESEMPLEO, 1990-2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Contraloría General de la República

Si observamos la expansión de las dos principales categorías de ocupación (empleo asalariado, trabajo por cuenta propia) a lo largo de los últimos años, en comparación con la evolución del crecimiento económico, podemos constatar que el empleo asalariado generalmente, aunque con excepciones, se comportó de manera procíclica, o sea creció con tasas elevadas en años de mayor crecimiento de la actividad económica y creció poco o incluso cayó cuando la economía panameña estuvo en una fase poco dinámica (gráfico 2).

GRÁFICO 2
PANAMÁ: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE EMPLEO POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN, 1995-2007

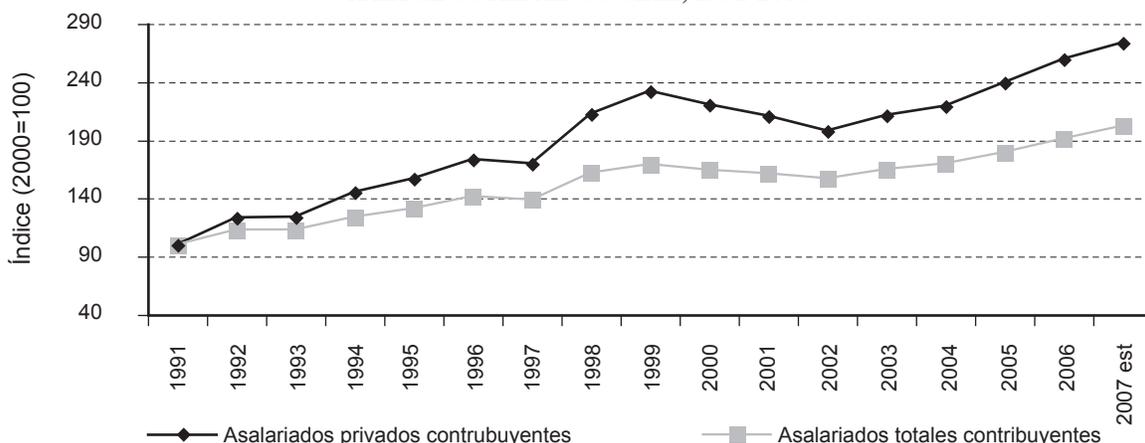


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Contraloría General de la República

Por otra parte, respecto al trabajo por cuenta propia se registran tanto años con un comportamiento procíclico (p.ej., 2001 y 2005), como años en que este tipo de empleo se comporta de manera opuesta al crecimiento económico (p.ej., 1995 y 2006/2007). Aparentemente, este segundo comportamiento es preponderante, pues la correlación entre generación de empleo por cuenta propia y el PIB, entre 1995 y 2007 ha sido $-0,46$, lo que indicaría que la mayor parte del trabajo por cuenta propia representa un empleo de supervivencia que se genera por falta de alternativas de mayor productividad e ingresos. El empleo asalariado, por otra parte, registra una correlación de $+0,65$ respecto al crecimiento económico, lo que refleja la importancia del crecimiento económico para la demanda laboral. Sobre todo durante los últimos años, de crecimiento económico relativamente elevado la demanda laboral ha sido bastante dinámica, y entre 2001 y 2007 el empleo asalariado (sin servicio doméstico) aportó $66,5\%$ al nuevo empleo, mientras el trabajo por cuenta propia contribuyó solamente $15,0\%$ ³.

Un bajo crecimiento económico y el freno correspondiente para la demanda laboral tienen un impacto directo en la protección de los trabajadores. En efecto, entre 2000 y 2002, años con un crecimiento económico de sólo $1,8\%$ p.a., el número de trabajadores asalariados privados contribuyentes a la seguridad social cayó en un $5,2\%$ p.a. (gráfico 3). En contraste, durante el período entre 2002 y 2007, este número creció anualmente en $6,7\%$.

GRÁFICO 3
PANAMÁ: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO CONTRIBUTIVO
A LA SEGURIDAD SOCIAL, 1991-2007

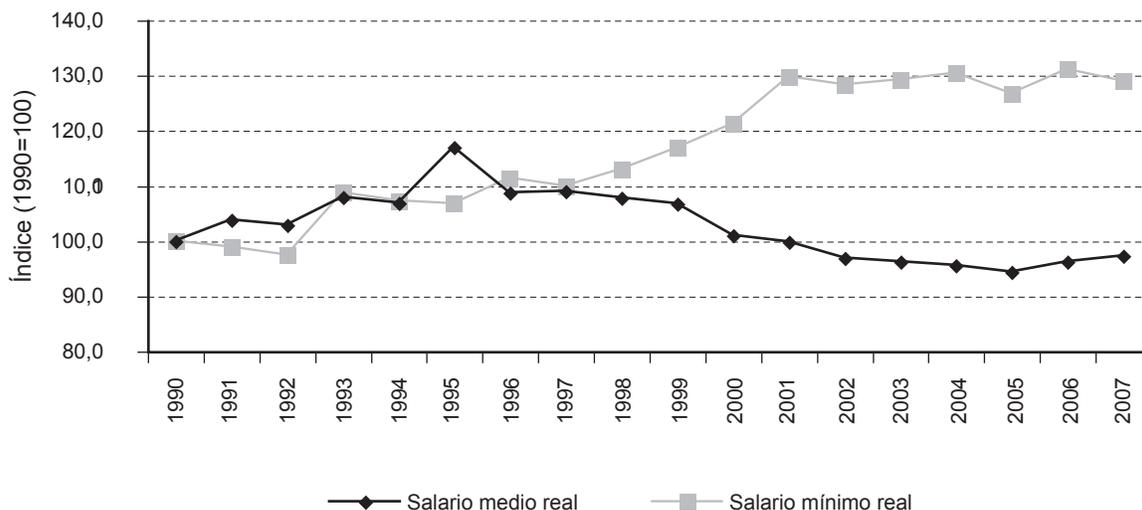


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Contraloría General de la República y de la CSS

Mientras el dinámico aumento de empleos asalariados con seguridad social mostraría una mejoría de la calidad de empleo, la evolución de los salarios no indicaría lo mismo. En efecto, y de manera similar que la región latinoamericana en su conjunto, mientras la generación de empleo fue dinámica sobre todo a partir de 2004, los salarios reales no se beneficiaron mayormente del repunte económico de estos años (gráfico 4). En efecto, después de una caída importante durante los años previos, de bajo crecimiento económico, entre 2002 y 2007 los salarios reales medios se mantuvieron básicamente constantes.

³ El servicio doméstico aportó un $6,7\%$, el trabajo familiar no remunerado un $6,4\%$ y los patronos un $5,5\%$ al nuevo empleo (datos de la Encuesta Continua de Hogares de la Contraloría General de la República, procesados por la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL). Cabe señalar que los factores de expansión de la encuesta están objeto de revisión, por lo que los datos presentados son preliminares, sobre todo respecto a los números absolutos.

GRÁFICO 4
PANAMÁ: EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS REALES, 1990-2007 (ÍNDICE 1990=100)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Contraloría General de la República y de la CSS

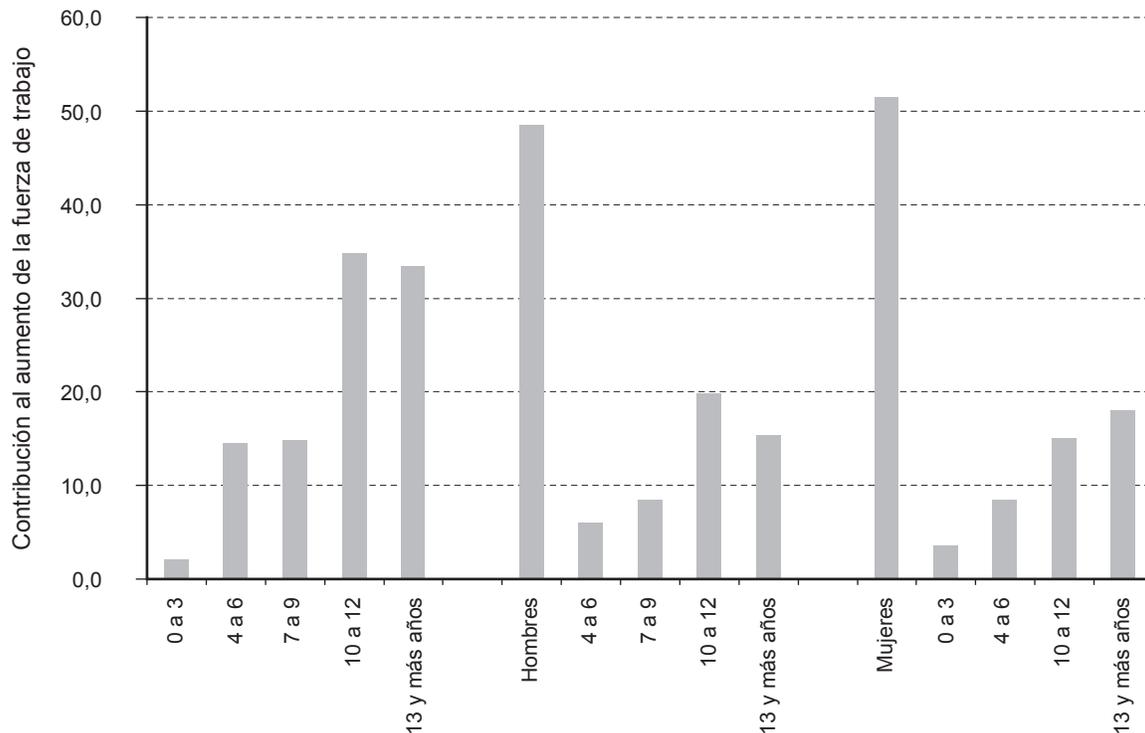
En cierto contraste con los datos sobre los salarios medios, entre 2004 y 2007 mejoró no solamente la tasa de subempleo visible (de 4,5% a 2,8%), sino también la de subempleo invisible (de 17,6% a 13,7%)⁴.

Quiénes son los nuevos entrantes al mercado de trabajo? A este respecto cabe destacar dos tendencias (gráfico 5):

1. La creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo ha llevado a que contribuya a más de la mitad de los nuevos entrantes.
2. La expansión del sistema educativo y la mayor permanencia de los jóvenes en él implica un importante aumento del nivel educativo de los nuevos entrantes. En efecto, entre 2000 y 2005, un tercio de ellos ha tenido un mínimo de 13 años de estudio.

⁴ Cabe señalar que los salarios medios presentados en el gráfico y se refieren a los salarios reales medios de los contribuyentes a la seguridad social. Un cambio en la composición del empleo – por ejemplo una importante generación de empleo formal en ocupaciones con ingresos por debajo del promedio – puede haber presionado este promedio a la baja, mientras los salarios de ocupaciones específicas pueden haber subido.

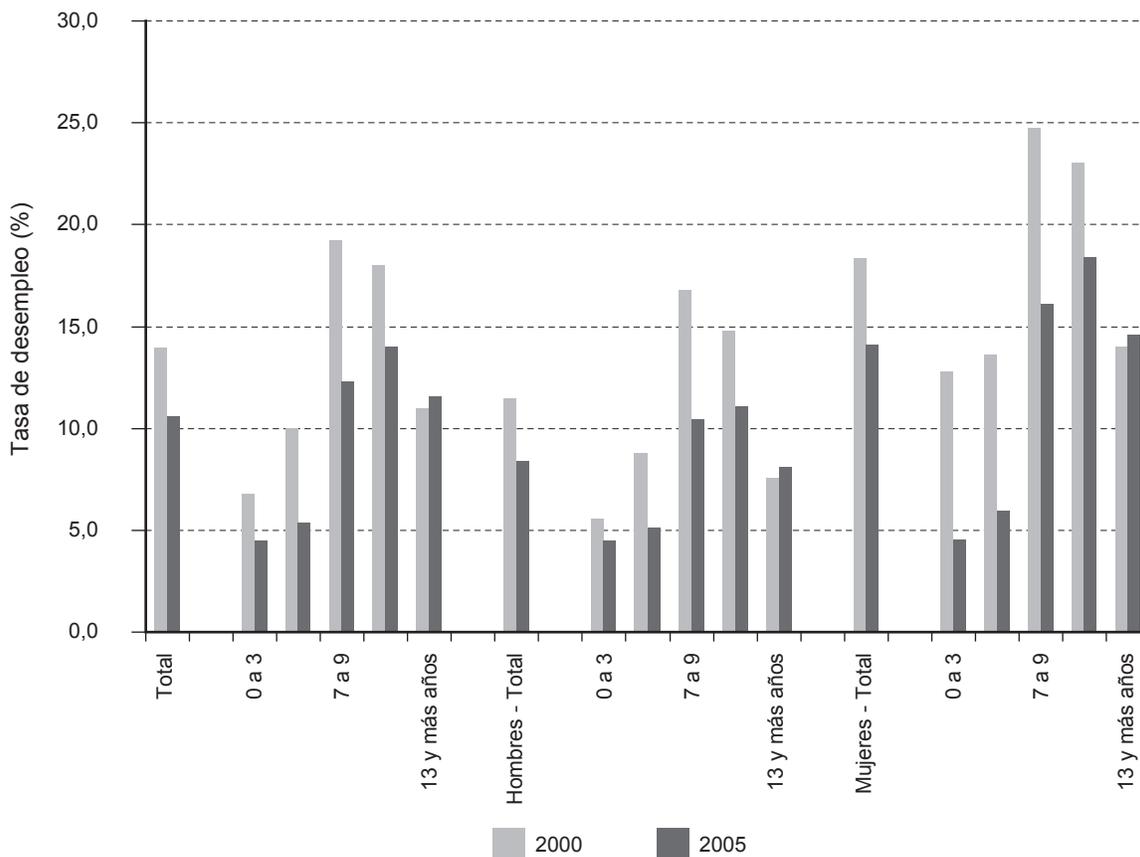
GRÁFICO 5
PANAMÁ: CARACTERÍSTICAS DEL AUMENTO DE LA FUERZA LABORAL, 2000-2005



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Contraloría General de la República

Para analizar quiénes son los entrantes con mayores problemas de inserción laboral, observamos las tasas de desempleo para 2000 y 2005 (gráfico 6). Cabe señalar que entre estos años la tasa de desempleo decreció de 14,0% a 10,6%, y el número absoluto de desempleados cayó en 11.000 personas, aproximadamente un 8%. Observamos en el gráfico 6 que la caída de la tasa de desempleo fue bastante generalizada; sin embargo, ciertos grupos continúan con dificultades de inserción laboral que exceden ampliamente al promedio. Destaca la tasa de desempleo de las mujeres que casi duplica a la de los hombres, lo que indica que una parte significativa de las mujeres que se incorporaron de manera importante al mercado de trabajo no consiguieron empleo. El análisis por niveles educativos muestra para este período la típica “U invertida”, en que los mayores problemas de inserción se centran en los grupos educativos medios. Sin embargo, cabe señalar que para los más educados la tasa de desempleo, contrario a la tendencia general, se incrementó, lo que indica que muchas de estas personas que buscan empleo no lo consiguen – por lo menos no un empleo con las características correspondiente a su nivel educativo. En resumen, los dos grupos para los cuales identificamos un fuerte aumento de la oferta laboral, las mujeres y los altamente calificados, enfrentan importantes problemas para su inserción laboral productiva.

GRÁFICO 6
PANAMÁ: TASAS DE DESEMPLEO, POR SEXO Y NIVEL DE EDUCACIÓN 2000 Y 2005



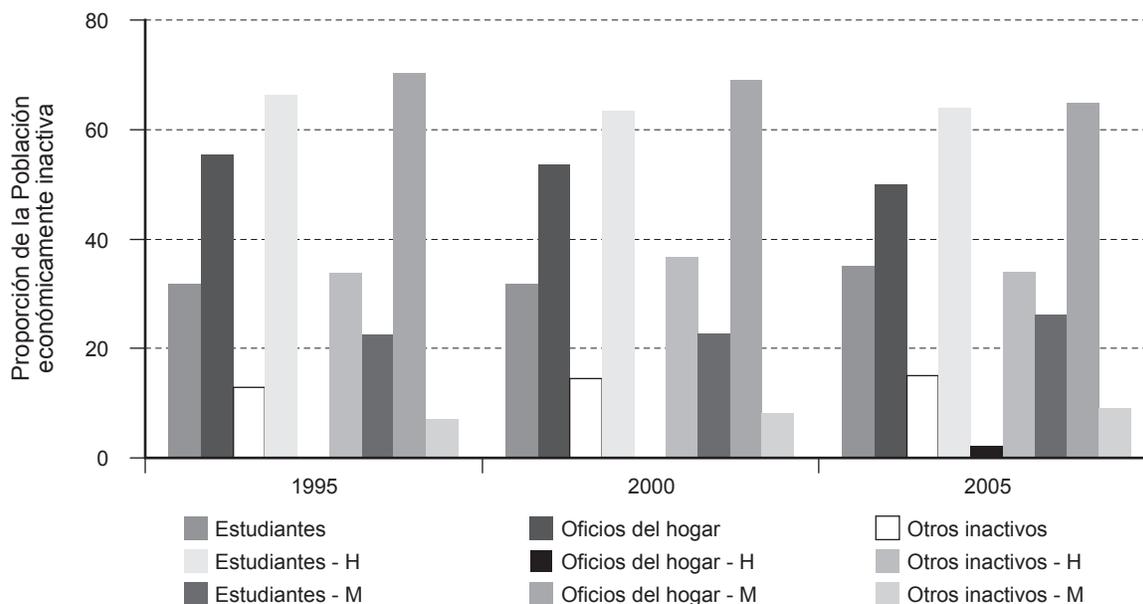
Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Contraloría General de la República

Por otra parte, destaca la elevada tasa de desempleo (todavía aproximadamente 18% en 2005) de los jóvenes de entre 15 y 29 años. Esto refleja, sobre todo, el típico problema de los jóvenes que buscan trabajo por primera vez (Weller, 2003).

El análisis de las características de los nuevos entrantes al mercado de trabajo requiere complementarse con una mirada a las personas que **no** entran a este mercado, los llamados económicamente inactivos. Como lo indica el gráfico 7, entre 1995 y 2005 ha habido un cambio importante en la composición de este grupo:

- El porcentaje de los estudiantes aumentó de 32% a 35% de este grupo. Los estudiantes son el grupo más importantes entre los **hombres** inactivos, pero aumentaron su peso solamente entre las mujeres (de 22,5% a 26%), mientras cayeron ligeramente entre los hombres (de 66% a 64%).
- La proporción de las personas dedicadas a los oficios del hogar descendió de 55% a 50%. Este es el grupo más importante entre las **mujeres** inactivas, donde su peso bajó de 70% a 65%.
- La proporción de los otros inactivos aumentó ligeramente, de 13% a 15%.

GRÁFICO 7
PANAMÁ: COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA,
POR SEXO, 1995, 2000 Y 2005

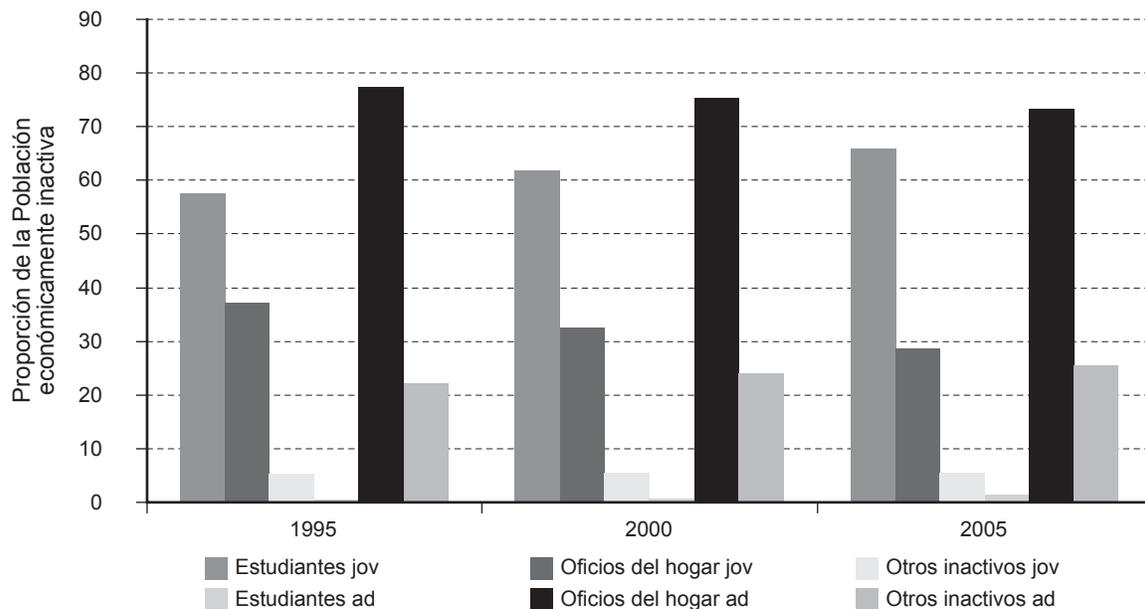


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Contraloría General de la República

Cabe señalar que al respecto hay una gran diferencia entre jóvenes y adultos, pues entre los jóvenes los estudiantes – tanto hombres como mujeres – aumentaron marcadamente su participación, de 58% a 66%, mientras las personas jóvenes con oficios de hogar, sobre todo mujeres, bajaron su participación de 37% a 29% - lo que son, indudablemente, cambios muy positivos (gráfico 8). Los otros inactivos, entre los cuales se puede suponer que hay un importante grupo de riesgo social, mantuvo su peso alrededor de un 5% de los jóvenes económicamente inactivos. Entre los adultos, los oficios del hogar descendieron de 77% a 73%, mientras los otros inactivos, probablemente en gran parte personas con jubilación relativamente temprana, aumentaron su participación de 22% a 25,5%⁵.

⁵ Cabe señalar que el procesamiento de la población económicamente activo e inactivo se hizo sobre una población en edad de trabajar definida con el rango de 15 a 64 años.

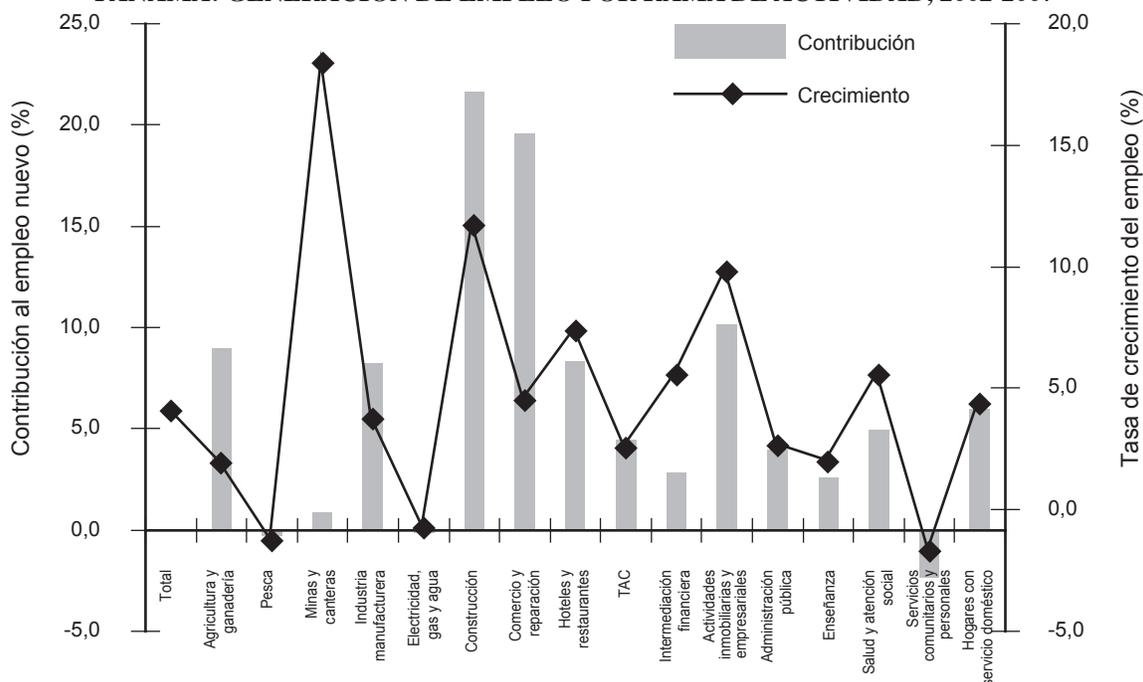
GRÁFICO 8
PANAMÁ: COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA, POR GRUPOS DE EDAD, 1995, 2000 Y 2005



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Contraloría General de la República

Como ha sido característico durante las últimas décadas, en el período 2002-2007 las ramas de actividad del sector terciario han aportado la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo (gráfico 9). Destacan al respecto, por su contribución de alrededor de 20%, la construcción y el comercio y, por su elevado dinamismo (+10% p.a.), las actividades inmobiliarias y empresariales.

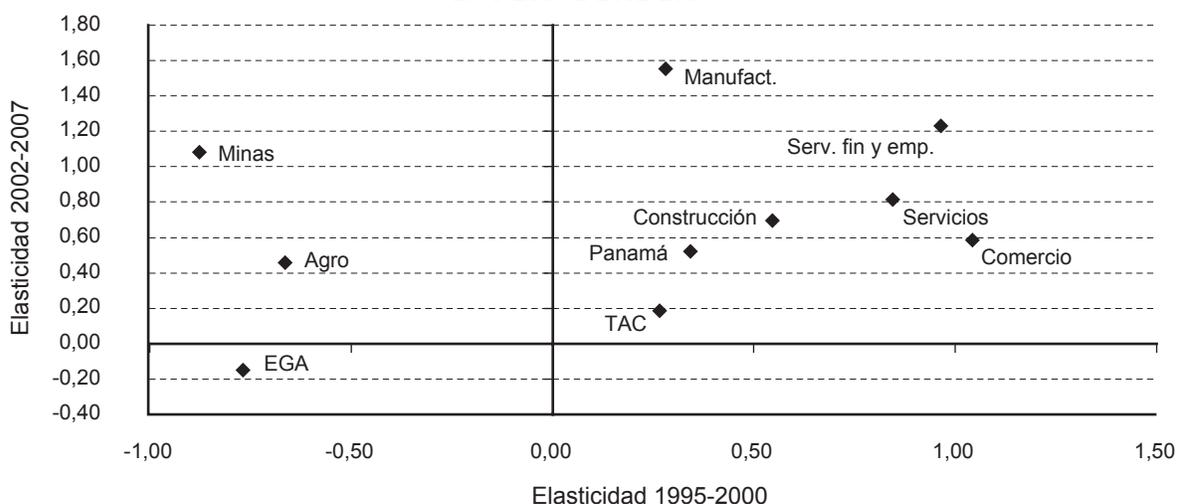
GRÁFICO 9
PANAMÁ: GENERACIÓN DE EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD, 2002-2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Contraloría General de la República

En el gráfico 10 podemos analizar la elasticidad empleo-ingreso de las diferentes ramas de actividad, tanto para el período 1995-2000, como para 2002-2007. Resaltan los siguientes resultados:

GRÁFICO 10
PANAMÁ: ELASTICIDAD EMPLEO-INGRESO POR RAMA DE ACTIVIDAD,
1995-2000 Y 2002-2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Contraloría General de la República

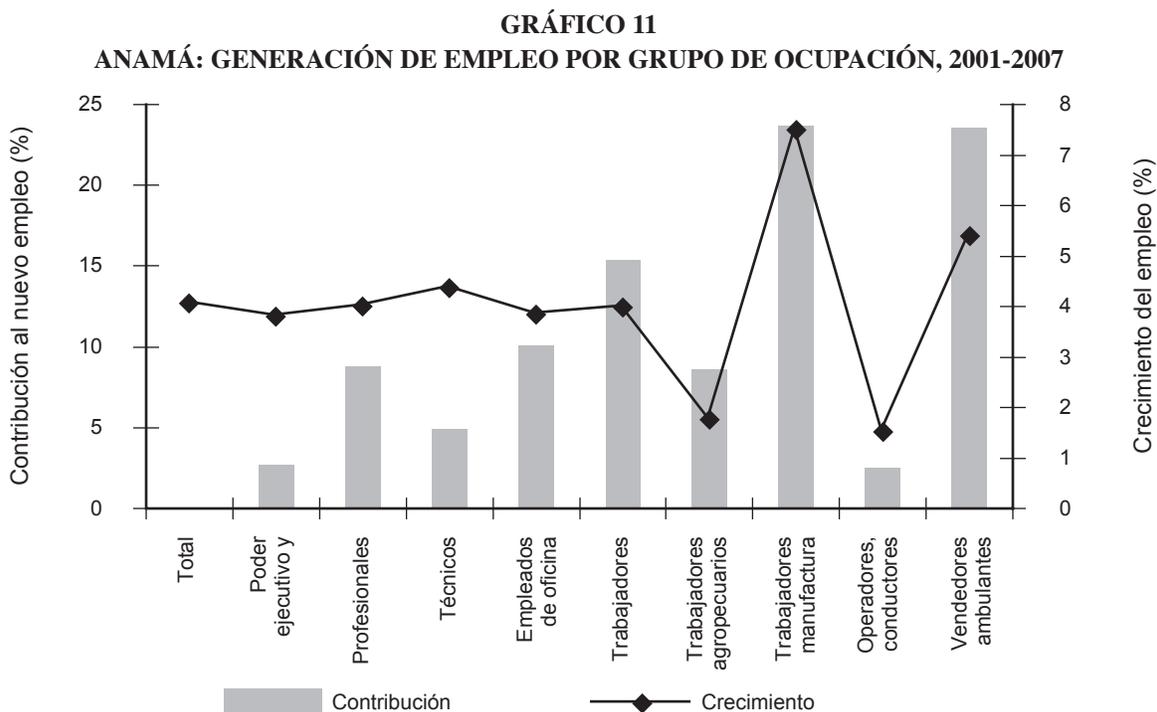
- A nivel agregado, la elasticidad estuvo bastante baja en el primer período (0,34), pero se recuperó en el segundo (0,52), con valores que representan una combinación aceptable de generación de empleo y aumento de la productividad laboral media. Por otra parte se observan grandes diferencias entre las ramas de actividad. Específicamente:
- La agricultura, los transporte y comunicaciones y la rama electricidad, gas y agua registran muy bajas – ocasionalmente negativas – elasticidades⁶. En el caso de la agricultura esto no sorprende, pues refleja la tendencia de largo plazo de una caída del sector como proveedor de nuevos puestos de trabajo, en el marco de una modernización parcial del sector y una contracción relativa de la economía campesina. Las otras dos ramas estarían objeto de importantes procesos de modernización, lo que aumenta marcadamente la productividad, pero genera pocos puestos de trabajo adicionales.
- En el otro extremo, el comercio, la construcción, los servicios financieros y empresariales así como los servicios comunales, sociales y personales muestran altas elasticidades en ambos períodos. Estas se explican, en parte, con las características típicas de algunas de estas ramas de actividad, con limitaciones respecto a la sustitución de la mano de obra por capital, en otra parte por la concentración de actividades informales de algunas de estas ramas, por problemas de medición del valor agregado y, finalmente, por posibles traslados de una rama a otra por medio de la subcontratación⁷.

Si observamos la generación por grupos de ocupación, registramos, por un lado, aumentos bastante significativos entre los grupos más calificados (profesionales, técnicos, empleados de oficina), con tasas de crecimiento de alrededor de 4% p.a., pero por otro lado una importante

⁶ En el primer período la minería registra un resultado similar, pero en este caso la base muestral es sumamente pequeña, lo que puede explicar la gran diferencia entre los dos períodos.

⁷ La industria manufacturera registra una baja elasticidad en el primer período cuando tanto el empleo como el producto sectoriales se contraen, y una elasticidad sorprendentemente alta en el segundo.

contribución de alrededor de 25% de las ocupaciones menos calificadas (vendedores ambulantes, jornaleros) a los nuevos puestos de trabajo (gráfico 11).

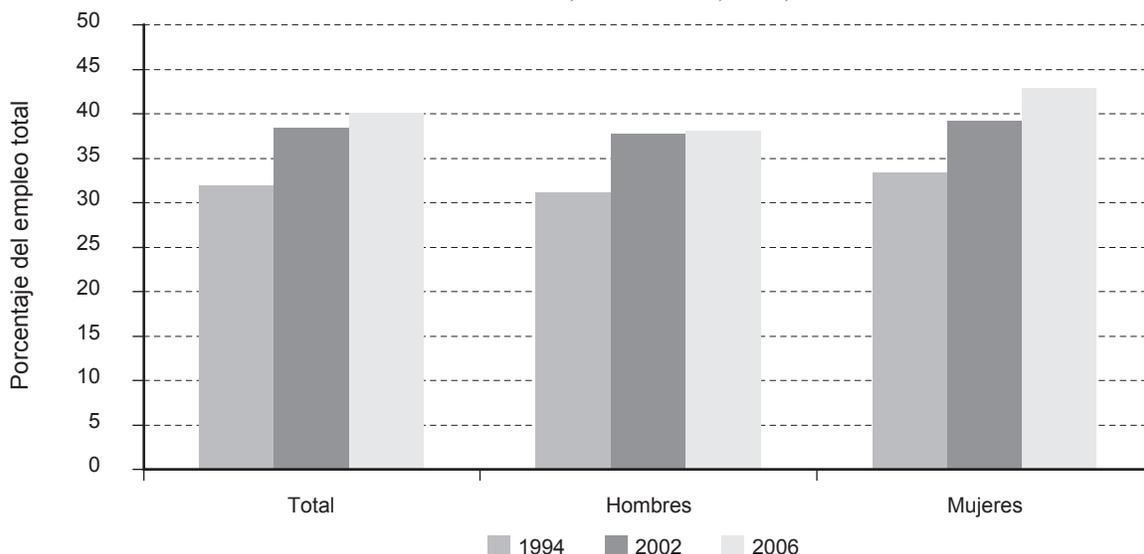


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Contraloría General de la República

Para cerrar esta breve revisión de las tendencias laborales recientes de Panamá, destacaremos algunos problemas específicos de calidad de empleo, que completarían los aspectos mencionados previamente.

Primero, en la comparación entre 1994 y 2006, se registra un aumento de la proporción de los ocupados insertos en sectores de baja productividad, centrada en el período entre 1994 y 2002, mientras que entre 2002 y 2006 este porcentaje se mantuvo prácticamente estable (gráfico 12). Cabe señalar, sin embargo, que la evolución es muy diferente si diferenciamos entre los sexos, ya que el aumento ha sido más marcado entre las mujeres. Como ya se observó para el desempleo abierto, esto indica nuevamente la dificultad de muchas mujeres que se incorporan masivamente al mercado de trabajo, de encontrar un trabajo productivo.

GRÁFICO 12
PANAMÁ: PROPORCIÓN DE LOS OCUPADOS EN SECTORES
DE BAJA PRODUCTIVIDAD, POR SEXO, 1994, 2002 Y 2006

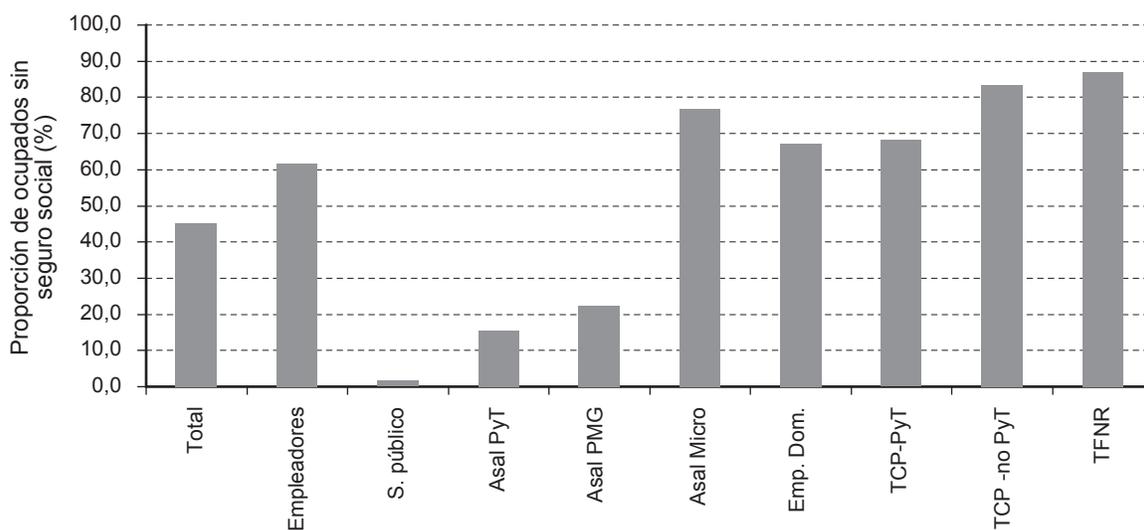


Fuente: CEPAL, Panorama Social 2007

Como se sabe, personas de bajo nivel de educación típicamente tienen pocas posibilidades de insertarse a actividades de productividad media y alta, y en 2005 un 77% y un 67% de los ocupados con hasta 3 años y entre 4 y 6 años de educación, respectivamente, se desempeñaron en actividades de baja productividad.

Por otra parte, y a pesar del fuerte aumento del empleo asalariado con seguridad social durante los últimos años, en ciertas ocupaciones la falta de seguridad social se mantiene como un grave problema (gráfico 13).

GRÁFICO 13
PANAMÁ: OCUPADOS NO ASEGURADOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL,
POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN, 2005

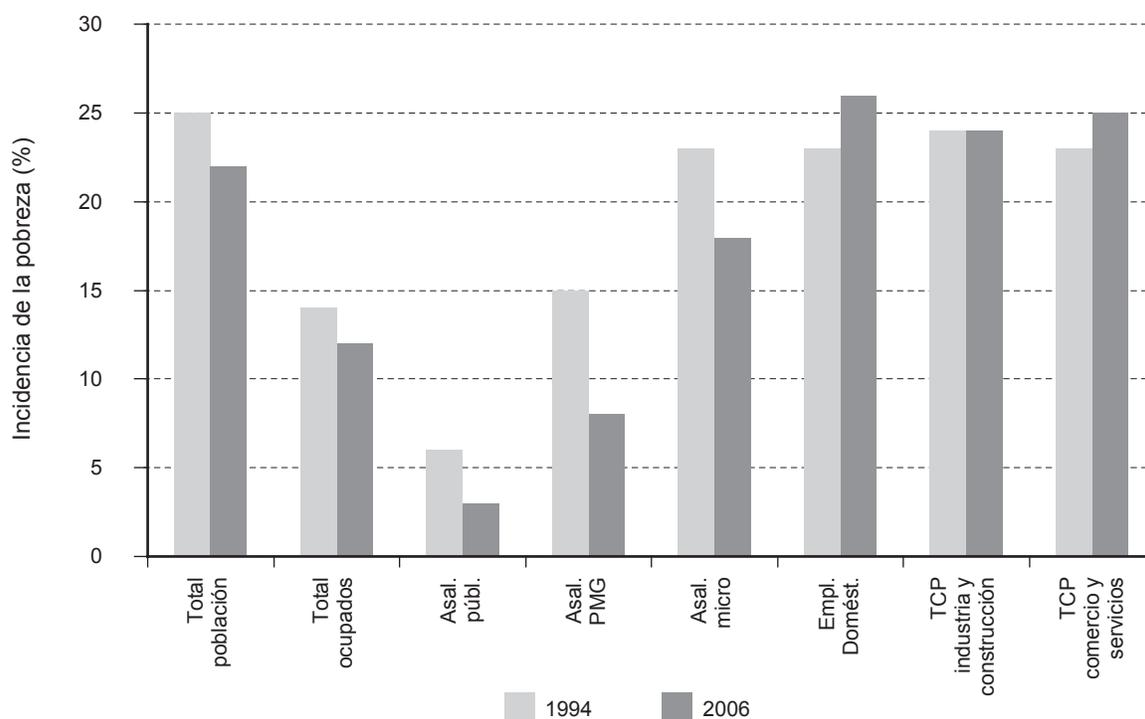


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Contraloría General de la República

En efecto, entre asalariados de microempresas, empleadas domésticas, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados son entre 67% y 87% las personas que no cuentan que seguridad social.

Finalmente, como dato positivo, entre 1994 y 2006 en Panamá se observa un descenso importante de la pobreza urbana, probablemente en buena parte relacionado con el aumento del nivel de empleo, que implica un mayor número de perceptores de ingresos por hogar. En consecuencia, también descendió la pobreza entre los ocupados urbanos (gráficos 13 y 14). Sin embargo, este descenso no ha sido uniforme. En las zonas urbanas se observan que la pobreza entre las empleadas domésticas y los trabajadores por cuenta propia no sólo es elevada, sino que en el período mencionado ha experimentado un estancamiento o, en los casos de las empleadas domésticas y los trabajadores por cuenta propia quienes se desempeñan en el comercio o los servicios, incluso un aumento. Esto indicaría, nuevamente, que una gran parte de los ocupados en estas actividades se desempeña allí no por las ventajas monetarias que podrían proporcionar, sino que lo está haciendo por falta de alternativas más atractivas.

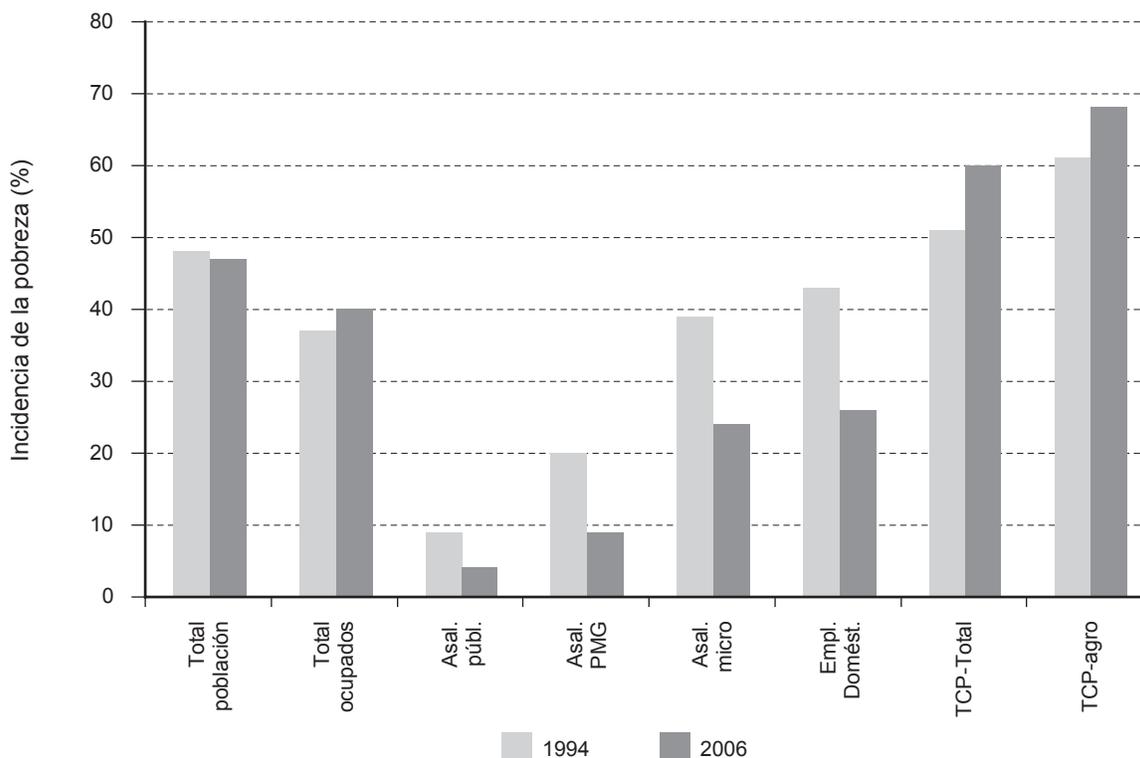
GRÁFICO 14
PANAMÁ: INCIDENCIA DE LA POBREZA EN ALGUNAS CATEGORÍAS OCUPACIONALES,
ZONAS URBANAS, 1994 Y 2006



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2007

En las zonas rurales, el cuadro es similar, pues mientras las otras categorías de ocupaciones registran, en algunos casos marcados, descensos de su pobreza, la pobreza entre los trabajadores por cuenta propia incluso aumentó. Esto se debe a un marcado incremento específicamente entre los trabajadores por cuenta propia agropecuarios, lo que refleja la debilidad de la economía campesina en el marco del modelo económico de los últimos 20 años. El aumento de la pobreza entre los campesinos incluso incide en que la pobreza entre los ocupados rurales en su conjunto no haya retrocedido.

GRÁFICO 15
PANAMÁ: INCIDENCIA DE LA POBREZA EN ALGUNAS
CATEGORÍAS OCUPACIONALES, ZONAS RURALES, 1994 Y 2006



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2007

En conclusión, durante los últimos años, en el marco de un crecimiento económico relativamente elevado, se ha registrado una evolución positiva de varios indicadores laborales claves. Sin embargo, persiste una serie de problemas, tanto respecto a la evolución del mercado laboral en su conjunto, como para grupo específicos. Entre los primeros podemos mencionar el bajo crecimiento de los salarios reales a pesar de una dinámica demanda laboral. Entre los segundos cabe recalcar los problemas de inserción laboral de las mujeres y jóvenes, la elevada pobreza – y su estancamiento – en que viven muchos ocupados informales, sobre todo trabajadores por cuenta propia, tanto urbanos como rurales y su elevado nivel de desprotección social. En este contexto surge la pregunta sobre el papel que la institucionalidad laboral puede jugar para mejorar ese desempeño, pregunta que se hace más pertinente en un momento en que las condiciones económicas global están empeorando marcadamente, y el repunte de inflación y la amenaza de un mercado enfriamiento de la economía global amenazan la evolución de la economía panameña, su desempeño laboral y el bienestar de su población.

Bibliografía

- CEPAL 2007a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007* (LC/G.2355-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.161.
- ____ (2007b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007* (LC/G.2338-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.

- _____ (2007c), *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile.
- Machinea, José Luis, Osvaldo Kacef y Jürgen Weller (2007), “América Latina en el 2007: situación económica y del mercado de trabajo”, documento presentado al seminario Cohesión social y reformas en América Latina, Fundación CIDOB, Barcelona, 26 y 27 de octubre.
- Weller, Jürgen (2007), “La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 61 (LC/L.2848-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.171.
- _____ (2003), “La problemática inserción laboral de los y las jóvenes”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 28 (LC/L.2029-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.192.

Elementos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral de Panamá: El contexto regional¹

Jürgen Weller

1 Esta introducción se basa en gran parte en CEPAL (2008b); véase ese documento para mayores detalles.

Introducción

Las transformaciones experimentadas por la economía global en los últimos años han generado nuevos retos para todas las sociedades y economías del mundo. El incremento del intercambio de bienes, servicios e información, los elevados flujos de capital y el carácter masivo de la migración internacional representan lo que se ha identificado como una segunda ola de globalización. Al tiempo que se benefician de los aspectos positivos de esta integración de mercados, las economías más abiertas enfrentan el costo que supone un ajuste continuo a un contexto económico volátil y difícil de predecir.

Mientras que para optimizar el aprovechamiento de los posibles beneficios, los países deben tratar de mejorar su competitividad sistémica, para limitar los costos de enfrentar un entorno volátil y distribuirlos lo más equitativamente posible deben establecer mecanismos eficientes de ajuste y sistemas de seguridad social que protejan a los afectados por estos ajustes.

En este contexto, las empresas reclaman flexibilidad en las regulaciones de los mercados para poder adaptarse rápidamente a los cambios de la demanda y una reducción de los costos de las transacciones económicas (World Bank, 2007). Sin embargo, para mantenerse competitivas a largo plazo, las empresas deben además diseñar estrategias destinadas a incrementar la productividad, para lo cual la innovación de procesos y productos y la calificación de la fuerza laboral son elementos clave.

Las transformaciones registradas han tenido una extraordinaria repercusión en los mercados de trabajo. Factores tales como el cambio tecnológico, que flexibiliza los procesos productivos, la creciente movilidad de capitales y tecnologías, y la adopción de estrategias empresariales en respuesta al cambio de contexto tienden a diversificar y polarizar las pautas ocupacionales. Además, la apertura de las economías asiáticas y de los países de la ex Unión Soviética ha incidido en la “gran duplicación” (Freeman, 2005a) de la fuerza laboral integrada al mercado mundial. La fuerza laboral de los países de América Latina y el Caribe, en particular, enfrenta tanto la competencia de la mano de obra calificada proveniente de los países altamente industrializados como la de los trabajadores de menor nivel educativo que compiten con bajos salarios. En este contexto, los trabajadores exigen mayores niveles de protección y más oportunidades que favorezcan trayectorias laborales ascendentes. Debido a que en América Latina y el Caribe una gran proporción de la fuerza de trabajo está excluida de la institucionalidad laboral, se plantea una demanda adicional: lograr que esta institucionalidad incluya cada vez más a este segmento de la población.

La Institucionalidad laboral y las nuevas demandas

Las instituciones laborales son mecanismos con diferente grado de formalidad, que establecen reglas de comportamiento para los actores del mercado de trabajo. Son ejemplos de estas instituciones: la legislación sobre las relaciones laborales individuales y colectivas, las políticas activas del mercado de trabajo, los sistemas de protección contra el desempleo y también los comportamientos objeto de sanción informal. El fin último de la institucionalidad laboral es la generación de empleo de calidad. Adicionalmente, debe aportar al desarrollo socio-económico sostenible de largo plazo y estimular la inclusión creciente de los segmentos de la fuerza laboral no cubiertos por los mecanismos de protección. Para alcanzar estos fines, las instituciones deben cumplir un doble objetivo: asegurar un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, es decir, lograr una asignación óptima de los recursos, y garantizar la protección y el fortalecimiento de los más débiles en un mercado que presenta desigualdades estructurales entre los actores. De esta manera, una institucionalidad laboral adecuadamente diseñada estimula el crecimiento económico, la competitividad, el empleo y la cohesión social.

Betcherman, Luinstra y Ogawa (2001) indican que hay tres tipos de mecanismos de regulación del mercado de trabajo, basados exclusivamente en el mercado, la regulación legal la negociación entre las partes, respectivamente². El cuadro 1 muestra un resumen de los potenciales ventajas y riesgos de los tres mecanismos.

CUADRO 1
ALGUNAS VENTAJAS Y RIESGOS POTENCIALES DE LA REGULACIÓN BASADA EN MECANISMOS DE MERCADO, LEGALES Y NEGOCIADOS

Tipo de regulación	Ventajas potenciales	Riesgos potenciales
Basada en Mercado	Flexibilidad Asignación eficiente Bajos costos de transacción	Fallas de mercado Cortoplacismo Discriminación
Regulación legal	Previsibilidad Puede tomar en cuenta temas de equidad Mecanismos de monitoreo	Rigidez Costos de monitoreo Riesgo moral
Basada en negociaciones	Favorece inversión de largo plazo Mecanismos de auto-monitoreo	Intensivo en tiempo Problemas de insider-outsider

Fuente: Betcherman, Luinstra y Ogawa, 2001, p.9; traducción del autor

Cuando los objetivos indicados entran en conflicto, la política laboral debe encontrar los equilibrios adecuados entre los mecanismos e instrumentos disponibles. Cabe señalar que el diseño de la institucionalidad laboral no es un juego de suma cero; existe más bien el reto de identificar opciones de potenciar el cumplimiento de varios objetivos al mismo tiempo. Un ejemplo al respecto son instrumentos para aumentar la productividad laboral, lo que mejora la competitividad económica y, al mismo tiempo, refuerza el potencial para mejorar las condiciones de trabajo. Para el logro de estos equilibrios no existe una solución óptima y la respuesta siempre depende del tiempo y del espacio. Por una parte, los cambios de las condiciones de otros mercados pueden provocar modificaciones de la institucionalidad laboral. Por otra parte, la institucionalidad laboral es el resultado de procesos históricos específicos de cada país; y mientras que determinado arreglo institucional puede tener amplia aceptación en un país a causa de procesos sociales históricos y contribuir al cumplimiento de los objetivos, en otra sociedad, ese mismo arreglo puede resultar controvertido y su puesta en práctica puede desestabilizar el funcionamiento de otras instituciones.

Como consecuencia de los mencionados cambios tecnológicos y económicos registrados a nivel mundial, regional y nacional en las últimas décadas, la estructura productiva y la demanda laboral se han vuelto más heterogéneas y requieren una mayor velocidad de ajuste. En lo que respecta a la oferta laboral, una fuerza de trabajo más heterogénea —con una creciente participación de las mujeres y preferencias específicas de los jóvenes respecto a las condiciones de trabajo— exige relaciones laborales diferentes de las predominantes en etapas previas, diseñadas sobre la base del hombre adulto como “trabajador típico” (Cortázar, 2004). Esta mayor heterogeneidad, tanto de la oferta como de la demanda, apunta a una menor intervención directa del Estado, que se limitaría a establecer “pisos” de derechos y mecanismos de protección para determinados grupos. En términos generales, es necesario que las relaciones laborales se definan cada vez más en la negociación entre

² Se puede argumentar, que desde una perspectiva que ve este mercado como “institución social” el mercado laboral por definición nunca se dirige por mecanismos “neutros” de mercado, ya que siempre influyen relaciones de poder, aspectos éticos etc. (Standing, 1999). Sin embargo, la diferenciación es conceptualmente relevante.

empresas y trabajadores y a diferentes niveles, por ejemplo a nivel de la rama de actividad y de la empresa en forma complementaria. En resumen, si bien no existe un esquema regulatorio único que cumpla con estos objetivos de manera óptima, los mercados de trabajo internos y externos con más elementos de adaptabilidad tendrían un papel importante en el fomento de la flexibilidad en el proceso productivo.

Por su parte, en este contexto de mercados más volátiles, los trabajadores suelen exigir más estabilidad y protección. La respuesta tradicional de la legislación laboral a esta demanda ha sido desincentivar el despido por medio de un sistema de indemnizaciones en caso de despido “sin justa causa”, con lo cual se trata de evitar una rotación elevada. En el contexto actual, en que la misma volatilidad económica tiende a reducir la estabilidad en el empleo, la orientación debería apuntar a otro tipo de estabilidad, especialmente en relación con los ingresos (ILO, 2004a). Además, no hay que olvidar que una elevada proporción de la fuerza de trabajo, cuya magnitud varía de un país a otro, no está cubierta por la institucionalidad laboral, lo que provoca un debilitamiento estructural de la cohesión social. En consecuencia, es necesario trabajar sobre dos instrumentos:

- sistemas de protección para desempleados y
- políticas activas del mercado de trabajo que faciliten la pronta reinserción laboral de los desempleados y mejoren la empleabilidad de los excluidos de la institucionalidad laboral.

Finalmente, la institucionalidad laboral debe analizarse en el contexto de una estrategia de desarrollo a largo plazo. La pregunta es: ¿en qué se basaría la competitividad sistémica de los países de la región? Si la opción es que el crecimiento y el desarrollo deben basarse cada vez más en la innovación y el conocimiento, la producción de bienes de mayor valor agregado y una productividad creciente (CEPAL, 2008a), resulta obvio que la institucionalidad laboral debe tener características que favorezcan la acumulación de capital humano y relaciones laborales y esquemas de organización empresarial que estimulen la cooperación, tanto a nivel de las empresas como a nivel de los distintos sectores y de la economía en su conjunto.

Avances y retos de la institucionalidad laboral

Para hacer frente a sus propios retos en materia de ajuste de la institucionalidad laboral, que si bien son similares a los de América Latina, se presentan en un contexto socioeconómico muy diferente, algunos países europeos han elaborado una respuesta que consiste en combinar regulaciones laborales flexibles con sólidos mecanismos de protección al desempleado, tanto mediante subsidios financieros directos como mediante políticas activas del mercado de trabajo. Esta respuesta se resume bajo el concepto de flexiguridad.

Cabe señalar que según un estudio de la OIT (ILO, 2004b), en los países miembros de la OCED la percepción de la seguridad de empleo es más alta en aquellos países que combinan una alta protección para los desempleados y una elevada inversión en políticas activas del mercado de trabajo con leyes laborales poco protectoras para los puestos de trabajo. En estos casos se observa una alta rotación del empleo, pero las personas que pierden su puesto de trabajo reciben un fuerte apoyo de los sistemas de protección y las políticas, lo que para la gran mayoría facilita una pronta reinserción sin altas pérdidas de ingresos.

Por múltiples razones, las experiencias de otras latitudes no pueden servir de modelo para las transformaciones que se deberían aplicar en los países de la región que nos compete. Sin embargo, algunas lecciones de estas experiencias pueden resultar útiles, como la necesidad

de adaptar la institucionalidad laboral a un nuevo contexto económico y social, más dinámico y cambiante, el logro de una adaptación negociada para que la nueva institucionalidad sea sostenible en el tiempo, la importancia de una visión integrada que perciba los diferentes componentes de la institucionalidad como complementarios y la inserción de la institucionalidad laboral en una estrategia de desarrollo a largo plazo.

En América Latina, las **reformas laborales** de los años noventa hicieron énfasis en ampliar la gama de contratos disponibles, añadiendo al contrato “típico” de duración indeterminada una serie de contratos de duración determinada, ampliando el uso del período de prueba y facilitando modalidades de subcontratación. La segunda tendencia consistió en el abaratamiento del despido, destacándose como medidas la ampliación de la definición del despido por causa justa y la introducción de sistemas de protección al desempleo por medio de cuentas individuales. Según un estudio detallado de la OIT (Vega Ruiz, 2005), a partir de 1990 las reformas más profundas se dieron en Argentina y Perú³, y también Brasil, Colombia, Ecuador y Panamá introdujeron reformas que afectaron instituciones centrales de la relación laboral, mientras en Chile, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela hubo reformas flexibilizadoras de menor alcance.

Cabe señalar que los cambios legales no significaron una flexibilización generalizada, ni a nivel regional, ni como modelo único dentro de los diferentes países. Por ejemplo, durante la primera mitad de los años noventa los cambios legales estimularon un reforzamiento de la organización sindical en Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica mientras la debilitaron en Argentina y Perú. Específicamente en Chile se revirtieron algunas de las medidas desreguladoras de los años ochenta.

Durante el primer lustro de la presente década no hubo reformas flexibilizadoras profundas. En general, en esta fase el esfuerzo flexibilizador se centró en la pequeña y microempresa, mientras que otras reformas más recientes dieron más énfasis a la revisión de las relaciones laborales colectivas, frecuentemente para ajustarlas a la normativa de la OIT (Vega Ruiz, 2005). Además, en varios países hubo reformas con signo protector y en el debate internacional empezó a reinar una mayor cautela frente a propuestas de desregulación radical (Freeman, 2005b). Sin embargo, sobre todo en un contexto más allá del debate especializado, algunas instituciones multilaterales continúan promoviendo una reducción de los niveles de la regulación laboral como método de estimular el crecimiento económico, sugiriendo que el nivel más bajo de las regulaciones es el nivel óptimo⁴.

La regulación de las relaciones laborales individuales y colectivas es, sin duda, el aspecto más complejo del debate sobre el rediseño de la institucionalidad laboral. Muchas medidas se perciben como generadoras de beneficios y daños unilaterales para los diferentes agentes y parece más difícil formular soluciones favorables para todas las partes como es factible sin grandes problemas, por ejemplo, en las políticas activas del mercado de trabajo. Esta situación se expresa en una falta de consenso en muchas áreas. El disenso ya se observa en la etapa de diagnóstico, pues las partes no logran llegar a una interpretación común de la situación actual, lo cual serviría de punto de partida para el debate sobre las reformas pendientes. Esto incluye, entre otras cosas, los beneficios y costos de la integración a la economía global y las características de la regulación laboral y del funcionamiento del mercado de trabajo. Con frecuencia se confunde flexibilidad laboral con bajos costos laborales, o se la identifica con aspectos parciales (como la facilidad de contratación y despido), pero además de la flexibilidad de los costos laborales y de la flexibilidad numérica externa, también habría que considerar la flexibilidad numérica interna y la flexibilidad funcional. Desde una perspectiva más amplia, este concepto abarca no solo la flexibilidad del mercado de trabajo

³ Ya previamente, Chile había modificado radicalmente su institucionalidad laboral.

⁴ Véanse, por ejemplo los informes anuales Doing business del Banco Mundial y la Corporación Internacional de Financiamiento.

(flexibilidad de empleo y salarios) sino también la flexibilidad del insumo trabajo (flexibilidad del capital humano, mecanismos para promover la productividad) (Amadeo y Camargo, 1993). Específicamente, engloba también la generación de oportunidades para favorecer las trayectorias laborales ascendentes de los trabajadores. En resumen, la caracterización de una institucionalidad laboral como flexible o rígida es muy compleja debido a la multiplicidad de variables relevantes, y los protagonistas suelen hacer un uso selectivo de los resultados de los estudios específicos, lo que dificulta el diálogo.

Además, en general el debate se presenta en diferentes “niveles” de abstracción, como cuando se enfrenta un análisis de la normatividad y sus posibles repercusiones en el mercado de trabajo con otro que hace hincapié en el funcionamiento real de esta normatividad y de este mercado, por ejemplo mediante la contraposición de mecanismos que limitarían el despido y la contratación con altos niveles de rotación. Esto se relaciona con la ubicación del debate “en diferentes mercados”, ya que algunos estudios se refieren al funcionamiento del mercado laboral formal, mientras que otros incluyen al sector informal en el análisis. En consecuencia, mientras que una perspectiva puede ver un estancamiento en la institucionalidad debido a la ausencia de reformas, otra puede ver profundos cambios en el funcionamiento del mercado laboral debido a variaciones en la composición de la estructura de las ocupaciones, a un uso diferente de la institucionalidad existente y a modificaciones de hecho en un nivel “inferior” al de la legislación laboral (Bensusán, 2006).

Relacionado con lo anterior, el debate a menudo carece de especificidad, por ejemplo cuando se reclama una rigidez del mercado de trabajo sin que se especifiquen los orígenes de esta ausencia de flexibilidad ni se aclare qué regulación específica causa qué daño (Weller, 2007). La rigidez puede deberse, además de a las regulaciones laborales, al funcionamiento de los otros mercados y a la lógica del comportamiento de los actores en el mercado de trabajo, ya que ellos podrían, por ejemplo, preferir relaciones laborales más estables a una elevada rotación.

Esta falta de consenso en el diagnóstico dificulta el avance hacia acuerdos para perfeccionar la regulación laboral. Si bien no se puede aspirar a una superación de estas discrepancias en un período corto, sería bueno aclarar los términos del debate para enfrentar los retos que se presentan en esta área. Entre los desafíos, con importantes diferencias de un país a otro, se pueden enumerar los siguientes:

- Los actores en el mercado laboral deben reconocerse como interlocutores legítimos. El cumplimiento de esta condición fundamental se complica debido a la historia conflictiva ya mencionada, por lo que requiere de estrategias graduales que permitan generar una confianza mutua. Este proceso presenta grandes diferencias entre las distintas sociedades debido a la gran variedad de experiencias históricas.
- En muchos casos, los sindicatos necesitan reforzar su posición como interlocutores válidos y eficaces en representación de los trabajadores. Para lograrlo, sería indispensable que dejaran de lado las prácticas corporativistas, superaran la falta de autonomía y democracia interna, y mejoraran su capacidad negociadora sobre la base de una mayor capacidad de estudio y análisis.
- El aparato jurídico a veces es incoherente. Por ejemplo, en algunos países existen discrepancias entre los derechos constitucionales y la legislación laboral. Esto implica que el tema del funcionamiento real de la institucionalidad laboral se traslade del debate y la decisión políticos, así como la negociación colectiva, al ámbito jurídico, con resultados a menudo imprevisibles.
- En muchos países, el grado de cumplimiento con las normas existentes es bajo, y la experiencia ha demostrado que la reducción de costos y la flexibilización no son

suficientes para aumentarlo. Esto suele tener un efecto nefasto sobre la credibilidad de las decisiones políticas y estimular la búsqueda de caminos para evadir las normas más que promover los esfuerzos por cumplirlas. Por otra parte, es indispensable que el cumplimiento de la normatividad sea objetivamente factible.

- Para que la institucionalidad laboral sea eficiente y equitativa, el nuevo contexto económico tiende a exigir un mayor espacio para la negociación colectiva frente a una detallada regulación legal. Por lo tanto, es importante que se definan los niveles y las áreas temáticas correspondientes de la negociación. Sin embargo, la regulación legal seguirá siendo imprescindible para establecer pisos mínimos, en vista de los grandes segmentos que no cuentan con el nivel de organización ni la capacidad de negociación requeridos.
- Un sistema integrado de información laboral constituye un elemento de suma importancia para analizar el desempeño del mercado de trabajo y el debate sobre su institucionalidad. Sin embargo, a pesar de las mejoras recientes, muchos países presentan gran escasez de datos sobre el mercado laboral.

Si bien el diseño de la institucionalidad solo puede ser resultado de los procesos específicos de cada país, a continuación se ofrecen algunas sugerencias para aspectos puntuales, basadas en las experiencias de la región:

- Según indican las experiencias dentro y fuera de la región, la introducción de una serie de contratos “atípicos” no ha contribuido a generar más empleo, pero ha incidido en una mayor segmentación del mercado laboral. Se sugiere centrar las reformas en los contratos “típicos”, flexibilizándolos y combinándolos con mejores mecanismos de protección (Tokman, 2007). Los contratos atípicos deberían reservarse para situaciones especiales como el trabajo por temporada o a tiempo parcial, y las tareas específicas o de capacitación. Además, debería asegurarse que los contratos “atípicos” generen los mismos derechos que los contratos “estándar”, en su correspondiente proporción.
- Dado que el principal argumento en contra de los contratos a plazo indefinido es la rigidez que generarían los sistemas de indemnización por despido, se sugiere considerar la transformación parcial del gasto de indemnización en contribuciones periódicas a un sistema de seguro de desempleo basado en cuentas individuales. De esta manera, no se reduce la protección financiera contra el desempleo y, según las cuotas mensuales, posiblemente tampoco disminuiría el costo laboral no salarial total, aunque sí el costo del despido. Al respecto, caben dos consideraciones: en primer lugar, las condiciones de despido no deben “petrificar” las relaciones laborales existentes, pero tampoco deben fomentar una rotación máxima. El vínculo positivo entre la estabilidad laboral y la formación de capital humano y el aumento de la productividad es un factor clave⁵. Además, es frecuente observar que las empresas no aplican todos los instrumentos legales disponibles que les permitirían alcanzar una mayor flexibilidad en el manejo de su personal. Esto indicaría que, desde su perspectiva, la aplicación de una flexibilidad máxima no es necesariamente óptima⁶. Más bien parece que en un escenario con grandes y frecuentes cambios, la solución ideal en cuanto a los requisitos, tanto inmediatos

⁵ Chacaltana y García (2001) muestran este vínculo positivo en el caso de Perú. Perry y otros (2006) resaltan el efecto negativo de la inestabilidad laboral en la formación de capital humano, mientras que Auer, Berg y Coulibaly (2005) recalcan que la relación entre estabilidad laboral y productividad es positiva pero no lineal.

⁶ Por ejemplo, en Colombia se ha observado una discrepancia entre algunos economistas que favorecen la flexibilización del mercado de trabajo y los empresarios, que adoptan una posición más cautelosa (Universidad Externado de Colombia, 2003). De todas maneras, existen diferentes visiones empresariales sobre la flexibilidad laboral como instrumento para mejorar sus resultados (Echeverría et al., 2004).

como a más largo plazo, no resulta obvia para muchas empresas que estarían en un proceso continuo de búsqueda de soluciones adecuadas. En segundo lugar, habría que distinguir claramente entre los costos laborales y la flexibilidad. Si la inflexibilidad causada por una regulación específica constituye un cuello de botella identificado para el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, podría ser recomendable modificarla aunque ello implique mayores costos. La situación sería diferente si el obstáculo estuviera relacionado con el monto de los costos laborales.

- En muchos países se debate sobre la institucionalidad laboral respecto de las microempresas y las pequeñas empresas. La experiencia ha mostrado que en estos casos no es suficiente reducir los costos laborales para fomentar su formalización masiva (Chacaltana, 2007). Sin embargo, debido a que estos costos suelen ser demasiado elevados para este tipo de empresas, la estrategia de formalización gradual que incidiría en una mejora de las condiciones laborales en este segmento podría incluir esquemas especiales que provocaran su reducción transitoria.
- El fomento de la flexibilidad interna, en términos de funciones, salarios y horas, es un tema de creciente relevancia que requiere de un marco legal común y de una intensa negociación colectiva. Si bien este aspecto de la flexibilidad puede generar beneficios inmediatos de productividad y salarios, así como estabilidad de empleo, es innegable que también conlleva riesgos y cargas, por lo que el diálogo debe ser continuo para generar los ajustes necesarios.
- Por el lado de la oferta, la falta de flexibilidad puede ser un obstáculo que impida la incorporación al mercado de trabajo, sobre todo de mujeres que estarían interesadas en aprovechar oportunidades laborales para generar un ingreso para sí mismas y para su hogar. Este no es un tema menor por la importancia que tiene contar con un mayor número de ocupados por núcleo familiar como una de las principales determinantes para sacar un hogar de la pobreza. Al tiempo que tienden a debilitarse las pautas culturales de una división del trabajo que excluye a grandes segmentos de mujeres de la inserción en los mercados laborales en la región, persisten algunas restricciones, sobre todo para las mujeres con niños en edad preescolar y escolar. Por este motivo, al abrir la gama de opciones para estas mujeres, las políticas con las cuales la sociedad asume una parte de la responsabilidad en las tareas vinculadas a la reproducción, contribuyen a flexibilizar la oferta laboral.
- Hay muchas mujeres quienes preferirían una inserción al mercado de trabajo a tiempo parcial, lo que suele citarse para justificar el establecimiento de contratos de este tipo. Sin embargo, habría que prevenir que estos contratos más flexibles no conlleven a una mayor precarización de las relaciones laborales – para lo cual hay que integrarlos a los sistemas de seguridad social – y que no sean un instrumentos para reforzar la segmentación por género lo que, además, relaciona este tema con el debate más amplia sobre la división de trabajo por género.
- Frente a los altos niveles de incumplimiento con muchas normas, habría que mejorar la inspección en los lugares de trabajo. Es recomendable contar con estrategias de inspección que apoyen a las empresas en el cumplimiento, más que castigarlas por el incumplimiento, sobre todo en el caso de las pequeñas y medianas empresas (Schrank y Piore, 2007). En una línea similar se ubican iniciativas como la certificación del cumplimiento de normas como “buen empleador” por parte de las autoridades o, en un proceso de adhesión voluntaria, por parte de iniciativas de responsabilidad social o compromiso global.

En América latina la **protección contra el desempleo** consiste tradicionalmente más en la protección del puesto de trabajo que en la protección de los ingresos. El instrumento principal al respecto ha sido la indemnización en caso de despido “sin justa causa”. Otros mecanismos que han sido implementados en algunos países son cuentas individuales que se nutren de depósitos periódicos de (principalmente) los empleadores y seguros de desempleo. Cabe señalar que la vigencia de todos estos instrumentos está condicionada por la existencia de una relación laboral formal, en algunos casos (sobre todo, las indemnizaciones) además de un contrato de plazo indefinido. Por lo tanto, la cobertura de todos estos instrumentos es limitada (Velásquez, 2003).

La protección de los desempleados es el pilar más débil de la institucionalidad laboral latinoamericana. Pocos países cuentan con otros sistemas de protección además de la indemnización por despido y generalmente la cobertura y los beneficios son limitados. Sin embargo, existe un consenso básico sobre la necesidad de mejorar la protección de los desempleados, tanto por razones sociales como por motivos económicos. El principal reto es diseñar sistemas de protección de los desempleados que:

- se centren en la protección de los ingresos, más que en la protección del puesto de trabajo,
- sean solidarios sin subir mucho los costos laborales no salariales,
- incrementen continuamente su cobertura,
- limiten el riesgo moral,
- se relacionen con las políticas activas para fomentar la reinserción y proporcionen un mecanismo de seguimiento con respecto a la cobertura de la seguridad social (sobre todo en materia de salud y pensiones).

Finalmente, las **políticas activas de mercado de trabajo** no jugaron un papel muy importante en el debate estratégico y político de las últimas décadas. Sin embargo, urgencias de corto plazo y el carácter – en comparación con las otras áreas de políticas – menos conflictivo de estas políticas, llevó a cambios relevantes (Weller, 2004):

- En la formación profesional destaca la diversificación de los ejecutores de la capacitación, dándole un papel creciente a instituciones privadas y concentrándose el sector público en el financiamiento y la regulación de la actividad. Además, se intentó acercar las actividades de capacitación a las pautas de la demanda, apoyándose frecuentemente la capacitación continua del personal ya calificado, pero estratégico para la competitividad de las empresas. Por otra parte, se desarrollaron programas especializados de formación profesional para grupos desempleados con problemas de empleabilidad específicos (jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo) u ocupados en actividades de escasa productividad y bajos ingresos (ocupaciones específicas, trabajadores por cuenta propia, microempresarios).
- La intermediación fue revalorada como un instrumento potencialmente efectivo a bajo costo. Hay importantes esfuerzos para ampliar su cobertura, para lo cual se incorporaron nuevas tecnologías, y se establecieron diferentes modalidades de cooperación pública-privada. Para aprovechar mejor su potencial, se intenta integrar en mayor manera la intermediación con las políticas activas y – donde existen – las pasivas.
- El aumento del desempleo hacia fines de los años noventa ha resucitado a los programas de generación de empleo directo, sin mayores cambios respecto a experiencias previas, si bien con la intención de mejorar su focalización. Un esquema novedoso en la región, si bien todavía con poca experiencia, es el subsidio a la contratación de mano de obra.

Si bien en los últimos años se han logrado algunos avances interesantes para mejorar la eficacia, eficiencia y equidad de las políticas activas del mercado de trabajo. Sin embargo, resulta claro que aún persisten deficiencias con respecto a estos tres criterios, sobre todo en el área de la capacitación, que es un componente clave por su papel tanto en la competitividad sistémica en mercados abiertos como en la inserción productiva, estable y ascendente de los trabajadores.

La ventaja estratégica de las políticas del mercado de trabajo es la mayor coincidencia de intereses que existe en esta área en comparación con otras. Tanto las empresas como los trabajadores muestran gran interés en las políticas de capacitación y en los servicios de empleo eficaces, eficientes y equitativos. Ambas partes también se interesan, aunque en menor grado, por los programas de generación de empleo y de fomento del autoempleo y de las microempresas. Esto puede servir de base para lograr alianzas bilaterales que fomenten estas políticas, sobre todo en un contexto donde su financiamiento corresponde, en gran parte, al sector público, que busca generar una rentabilidad social. Asimismo, el Estado debería fomentar el debate sobre el papel de la capacitación en el marco de una estrategia de crecimiento y desarrollo basada en la mejora continua de la competitividad sistémica. Algunos puntos específicos que habría que tener en cuenta al respecto son:

- Un sistema de capacitación genera mejores resultados cuanto más el sistema educativo logra ampliar las habilidades y los conocimientos generales de la población. Por lo tanto, es indispensable promover en la región una educación de mejor cobertura y calidad, y mayor permanencia y equidad. Sin estos cuatro elementos, los sistemas de capacitación no están en condiciones de hacer un aporte eficiente para mejorar la inserción laboral de los trabajadores, ni a corto ni a largo plazo.
- Es necesario revisar los sistemas de capacitación para adaptarlos mejor a las necesidades heterogéneas de los diferentes segmentos del aparato productivo y de los distintos sectores de la fuerza laboral, es decir, los nuevos ingresos al mercado de trabajo (sobre todo los jóvenes), los desempleados y los diferentes segmentos de ocupados.
- Sería conveniente diseñar sistemas de capacitación permanente (“de por vida”) para facilitar la adaptación a nuevas tecnologías, aumentar la productividad y mejorar las posibilidades de inserción de los trabajadores. Esto requiere de un mayor esfuerzo para realizar un análisis prospectivo de la demanda con la participación tanto de los actores del mercado de trabajo como de académicos.
- Es necesario prestar especial atención a la capacitación adaptada a las necesidades y perspectivas de los grupos en desventaja (personas con bajo nivel educativo, sobre todo mujeres, minorías étnicas discriminadas y discapacitados).
- Una institucionalidad diversificada puede ser la respuesta adecuada para enfrentar la gran variedad en la demanda de capacitación y los cambios frecuentes en sus características. Sin embargo, para evitar abusos es indispensable que la oferta de capacitación sea transparente y que sus resultados se controlen, por ejemplo mediante sistemas reconocidos de certificación de habilidades y conocimientos.
- El fomento de la pequeña empresa y de la microempresa sigue siendo un reto importante en el cual se deberían combinar instrumentos para mejorar el acceso al financiamiento, la tecnología, la capacitación y la información con medidas para simplificar y abaratar los procesos de formalización. En vista del tamaño limitado del sector formal en muchos países de la región, esta es una tarea clave para aumentar la inserción sociolaboral.
- Los servicios de empleo deben profundizar políticas como la descentralización, la incorporación de los distintos actores al mercado laboral, la generación de incentivos para alcanzar mayores logros en la intermediación, la modernización tecnológica y

organizativa, la capacitación del personal, la integración de la intermediación con los diferentes programas de políticas activas y pasivas, y el apoyo al establecimiento de estrategias laborales individuales.

- Debido a que los programas de empleo directo son un sustituto poco contundente de la generación de empleo por medio del mercado de trabajo, su utilización debería limitarse a situaciones especiales (crisis económica, baja demanda laboral por temporada, problemas locales específicos). Tanto los programas de empleo directo como los de subsidios para la creación de nuevos puestos de trabajo deben incorporar componentes de capacitación para favorecer la inserción laboral de los beneficiarios a más largo plazo.
- En un contexto donde existe presión sobre el gasto fiscal para ampliar y mejorar las políticas activas del mercado de trabajo, es indispensable mejorar las prácticas de evaluación de los programas correspondientes para que los encargados de diseñar las políticas puedan tomar decisiones informadas sobre las prioridades en este campo.

Conclusiones

Queda claro que si bien ha habido algunos avances significativos, los países de la región no han desarrollado una estrategia para combinar de manera integral los tres componentes de la institucionalidad laboral para que se cumpliera con los objetivos de esa institucionalidad, en un nuevo contexto global, regional y nacional. La causa principal de esta falla ha sido la ausencia de un consenso básico sobre la reorientación de la institucionalidad laboral en su conjunto.

Claramente, no hay ninguna receta única al respecto. En cada uno de los países de la región se requiere un análisis y un debate sobre las deficiencias de la institucionalidad laboral y los cuellos de botella que impiden que cumplan de mejor manera con sus objetivos. Algunos elementos estratégicos para avanzar en este tema son:

- El diálogo social. Las reformas impuestas por algunos actores específicos que aprovecharon una coyuntura política favorable a sus intereses tienen un bajo nivel de legitimidad y usualmente son objeto de presiones para realizar contrarreformas una vez que haya cambiado la coyuntura política. De allí surge lo que en varios países de la región se percibe como una variación oscilante de la institucionalidad laboral. En contraste, las reformas negociadas tienen una legitimidad más amplia y tienden a una mayor estabilidad en el tiempo.
- Las normas internacionales de trabajo pueden ser una valiosa referencia para el diálogo social, sobre todo las llamadas “fundamentales” (la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva; la eliminación del trabajo forzoso y obligatorio; La abolición del trabajo infantil; la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación). En vista de su origen tripartito en el marco de las deliberaciones en la OIT, las normas internacionales ya son resultados del diálogo social y generalmente ofrecen un amplio espacio para que el diálogo a nivel nacional los transforme a reglas relevantes y legítimas a nivel de los países.
- La necesidad de contar con más recursos para reorientar la institucionalidad laboral. Para no aumentar los costos laborales, con el posible efecto negativo que ello podría tener en la demanda laboral, estos recursos tendrían que financiarse

con ingresos fiscales. En diferentes oportunidades⁷, la CEPAL ha propuesto un pacto fiscal y social que consensúe los objetivos a largo plazo y que contribuya a su financiamiento y a su sostenibilidad macroeconómica por medio de un manejo responsable de las finanzas públicas.

- El gradualismo. Si bien parecería atractivo negociar un paquete unificado de reformas en todas las áreas relevantes, en muchos países este procedimiento se presenta como poco factible en vista de la desconfianza reinante entre las partes. En consecuencia, se requiere de un proceso de generación de confianza que podría basarse en avances graduales que, de ser favorables, ampliarían el espacio para nuevos acuerdos.
- La inserción de la institucionalidad en una estrategia de desarrollo a largo plazo. La estrategia de desarrollo y sus correspondientes objetivos definen algunos de los requisitos clave para la institucionalidad laboral, relacionándola con aspectos no laborales (por ejemplo en el área de la educación y el avance tecnológico).

Panamá cuenta con ciertas ventajas para futuros avances en esta dirección, sobre todo la tradición de diálogo social que diferencia al país de las experiencias de muchos otros países latinoamericanos. También están históricamente enraizadas en la sociedad y las instituciones panameñas valores como la solidaridad y la equidad, y se registran importantes avances, por ejemplo, en las políticas del mercado de trabajo. Sin embargo, todavía no existe ningún consenso sobre la dirección fundamental y las características del perfeccionamiento de la institucionalidad laboral, reto que la sociedad panameña tendrá que asumir para fomentar, en las circunstancias económicas y sociales actuales, el funcionamiento del mercado laboral bajo los criterios de eficiencia y equidad de manera que contribuya cada vez más a la generación de empleo de calidad.

Bibliografía

- Amadeo, Edward J. y José Marcio Camargo (1993), “Flexibilidad laboral, productividad y ajuste”, *Boletín sociográfico*, N° 26, diciembre.
- Auer, Peter, Janine Berg e Ibrahim Coulibaly (2005), “El trabajo estable mejora la productividad?”, *Revista internacional del trabajo*, vol. 124, N° 3.
- Bensusán, Graciela (coord.) (2006), “Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina”, México D.F., Cámara de Diputados/Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)/Porrúa.
- Betcherman, Gordon, Amy Luinstra and Makoto Ogawa (2001), *Labor Market Regulation: International Experience in Promoting Employment and Social Protection*, The World Bank, Social Protection Discussion Paper Series, No.128.
- CEPAL (2008a), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, Trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL, Santo Domingo, República Dominicana, 9 a; 13 de junio de 2008 (LC/G.2367(SES.32/3))
- ____ (2008b), *Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: Experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe* (LC/L.2880), Santiago de Chile
- CEPAL (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G2234(SES.30/3), Santiago de Chile.

⁷ Véase, por ejemplo, CEPAL (2004).

- Chacaltana, Juan (2007), “Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: a quick review of the Latin American experience”, Organización Internacional del Trabajo (OIT), inédito.
- Chacaltana, Juan y Norberto García (2001), “Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana”, *documento de trabajo*, N° 139, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Cortázar, René (2004), Instituciones y mercados laborales, en BID, Reformas y equidad social en América Latina y el Caribe. Memorias de la Primera Fase del Foro de Equidad Social, ed. por Carlos Eduardo Vélez y Paz Castillo-Ruiz, Washington, D.C., pp.209-220.
- Echeverría, Magdalena, Diego López, Ibcia Santibáñez y Humberto Vega (2004), “Flexibilidad laboral en Chile: Las empresas y las personas”, *Cuaderno de Investigación No.22*, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago de Chile
- Freeman, Richard B. (2005a), “La gran duplicación: los efectos de la globalización sobre los trabajadores en el mundo”, *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*, Juan Chacaltana, Miguel Jaramillo y Gustavo Yamada (eds.), Lima, Universidad del Pacífico.
- Freeman, Richard B. (2005b), Labor market institutions without blinders: The debate over flexibility and labor market performance, NBER Working paper series, No 11286.
- ILO (2004a), *Economic Security for a Better World*, Geneva.
- ILO (2004b), *World Employment Report 2004-2005*, Geneva
- Perry, Guillermo y otros (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuos and Vicious Circles*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Schrank, Andrew y Michael Piore (2007), “Norms, regulations and labour standards in Central America”, *serie Estudios y perspectivas*, No.77 (LC/MEX/L.766), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- Standing, Guy (1999), *Global Labour Flexibility. Seeking Distributive Justice*, Houndmills and London, MacMillan.
- Tokman, Víctor E. (2007), “De las reformas del consenso a las reformas para el empleo estable y protegido”, documento presentado al seminario Cohesión social y reformas en América Latina, Fundación CIDOB, Barcelona, 26 y 27 de octubre.
- Universidad Externado de Colombia (2003), “Ley 789 de 2002. Reforma laboral colombiana”, *Boletín del Observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social*, N° 6, diciembre.
- Vega Ruiz, María Luz (2005), *La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado*, OIT, Lima.
- Velásquez Pinto, Mario D. 2003, “Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América latina”, serie Financiamiento del Desarrollo, No.133, CEPAL
- Weller, Jürgen (2007), “La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 61 (LC/L.2848-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.171.
- Weller, Jürgen (comp.) (2004) *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Santiago de Chile, LOM/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- World Bank (2007), *Doing Business 2008*, Washington, D.C.

La regulación del mercado de trabajo en Panamá

Rolando Murgas Torrazza

Introducción

El presente estudio enfoca la normativa referente al mercado de trabajo en Panamá y el papel que le corresponde a dicha normativa. Se analizan las principales instituciones regulatorias de la protección laboral, sus posibles debilidades y la eficacia real de las normas laborales.

En este sentido, se destacarán no sólo los eventuales espacios de flexibilización, sino que también se identificarán las principales fallas de aplicación y los problemas de evasión de la regulación jurídica del mercado de trabajo.

I. Antecedentes de la legislación laboral panameña¹

I.1 Desde la independencia hasta la constitución de 1941

Al producirse la Independencia de Panamá de Colombia, el Decreto N° 4, de 4 de noviembre de 1903, evitó un vacío legislativo y dispuso la continuidad de la vigencia de la legislación colombiana, hasta tanto el país adoptara sus propios instrumentos legales. Esta medida fue reiterada en el artículo 147 de la Constitución de 1904 y la ley 37 del mismo año.

I.1.1 Constitución de 1904

La Constitución de 1904 no adoptó normas específicas de protección del trabajo, pero reconoció la libertad de trabajo en su artículo 29.

Por el momento de su aprobación, esta Constitución carece de referencias a normas tutelares del trabajo o a la idea de un estado intervencionista. De allí que la referencia al trabajo en su artículo 29, simplemente garantizase a toda persona la libertad de “ejercer cualquier oficio u ocupación honesta, sin necesidad de pertenecer a gremios de maestros o doctores”, con la sola facultad para el Estado de realizar inspecciones por razones de moralidad, seguridad y salubridad públicas. Con el Acto Legislativo de 1928 se añadió la exigencia de requisitos de idoneidad.

Precisamente basada en este artículo, la Corte Suprema de Justicia, en 1910, declaró inconstitucional un proyecto de ley tendiente a regular el descanso semanal obligatorio².

De haberse seguido el criterio sustentado por la Corte en esta decisión, habría sido imposible la aprobación de leyes de carácter social y protectoras del trabajador. Sin embargo, como se explica a continuación, en 1914 se inicia en Panamá una evolución legislativa laboral, que contrasta con el criterio adoptado en 1910 por la Corte Suprema de Justicia.

Desde muy temprano, Panamá inició una legislación laboral y adoptó medidas dirigidas a establecer la administración de trabajo, así como la forma en que serían resueltos los conflictos derivados de la aplicación de las normas laborales.

La legislación laboral de este período, que en el fondo contrastaba con el perfil ideológico de la Constitución de 1904, se vio impulsada por el ambiente social que derivó de la presencia en el país de numerosos contingentes de obreros extranjeros, que llegaron para las obras del Canal

¹ En su esencia, esta parte del informe está basada de nuestra monografía Cincuenta años de derecho del trabajo en Panamá, que aparece en **Cincuenta años de derecho del trabajo en América Latina**, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2007.

² Acuerdo N° 23 de 1910.

(1904-1914), entre ellos muchos de procedencia europea, con una formación sindicalista. Esto coincidió con el ejercicio del gobierno por corrientes políticas de un liberalismo de corte social.

La presencia arriba anotada ya se había sentido durante las obras del canal a cargo de los franceses, a partir de 1880. Todo ello generó un ambiente receptivo a la necesidad de una legislación social, que el país afrontó de manera temprana.

I.1.2 Ley 6ª de 29 de octubre de 1914

Con esta ley, que inicia la legislación laboral en Panamá, se establece la jornada máxima de trabajo para los obreros, empleados públicos nacionales y municipales y “en general en toda obra que se emprenda en territorio de la República”, ya se trate de horas diurnas o nocturnas (arts. 1 y 2). Nótese que esta temprana legislación proteccionista se adopta unos meses después de inaugurado oficialmente el funcionamiento del Canal (15 de agosto de 1914).

Otros de sus dispositivos son los siguientes:

- a. Introduce el concepto de horas extraordinarias, si bien no impone ningún recargo (art. 3).
- b. Establece el descanso semanal obligatorio el día domingo, salvo las excepciones legales (art. 7).
- c. Prohíbe el trabajo extraordinario “habitual”, cuando obliga a sujetar las jornadas a ocho horas diarias y a seis días semanales, salvo las excepciones por la naturaleza del servicio (arts. 4, 5, 7 y 8); obliga a establecer dos turnos distintos a los establecimientos que deban laborar en turnos diurnos y nocturnos (art. 12).
- d. Establece la no obligatoriedad del trabajo extraordinario (arts. 1 y 4).
- e. Para los empleados de comercio, los descansos dentro de la jornada se fijaron en dos horas; y entre una jornada y otra debía mediar un período de doce horas consecutivas.
- f. Obligación de cerrar el comercio a las nueve de la noche y los domingos, salvo excepciones. Los establecimientos que amparados por las excepciones podían abrir después de las nueve de la noche debían ser atendidos por sus propietarios o por un turno distinto de trabajadores (arts. 10 y 11).
- g. Impuso un mínimo del 50% de trabajadores nacionales (art. 5); los establecimientos que podían abrir después de las nueve de la noche debían utilizar adultos del sexo masculino (art. 11); y prohibió el trabajo de los menores de 14 años (art. 14).

I.1.3 Ley 17 de 1916, reformada por la ley 43 de 1916

Estas leyes introducen la responsabilidad por los accidentes de trabajo, inspiradas en la teoría del riesgo profesional. Debe tenerse en cuenta que en 1914 concluyen las obras del Canal, en las cuales se dieron muchos accidentes de trabajo, lo cual vino a poner en evidencia la necesidad de legislar sobre la materia.

I.1.4 La codificación

A partir de 1917 se inicia la vigencia de la nueva codificación nacional, aunque no todos los códigos comienzan a regir ese año. Con la codificación se da la existencia simultánea de leyes laborales, códigos inspirados en la libertad de contratación e, incluso, la coexistencia en un mismo código de normas laborales proteccionistas, con normas de naturaleza civilista (caso del Código Administrativo).

Con la codificación se dio lo siguiente:

- a. Código Civil: reguló la prestación de servicios laborales, bajo la figura del arrendamiento de obra y de servicios, basada en la libertad de contratación. Tuvo normas especiales para el servicio doméstico y para los “sirvientes de labranza, menestrales, artesanos y demás trabajadores asalariados por cierto tiempo o para cierta obra”.
- b. Código Administrativo: recogió en gran parte las normas de la ley 6ª de 1914, en materia de jornada de ocho horas y la no obligación de trabajar los domingos; la remuneración adicional por el trabajo dominical y el día compensatorio por el trabajo en ese día; así como la no obligatoriedad del trabajo extraordinario. Las leyes 15 de 1919 y 17 de 1927, modificaron el artículo 1088 de este Código, tomado de la ley 6ª de 1914, en el sentido de eliminar el cierre obligatorio del comercio a las nueve de la noche, siempre que los dueños atendieran personalmente, que el servicio lo prestase un nuevo turno de trabajadores o que voluntariamente los mismos trabajadores aceptasen el turno extra, mediante remuneración adicional. El Código Administrativo también introdujo, para los empleados públicos, las vacaciones de treinta días luego de once meses de servicios y, en general, estableció una amplia regulación del trabajo de dichos empleados.
- c. Código de Minas: fijó la jornada entre ocho y doce horas diarias; y prohibió el trabajo en el interior de las minas a las mujeres y niños menores de doce años
- d. Código de Comercio: incluyó, para los dependientes de comercio y para los marinos, normas sobre accidentes de trabajo, duración, terminación y causas de despido y de renuncia, salario, etc.
- e. Código Penal (aprobado en 1923): tipificó los delitos contra la libertad de industria y de trabajo, que limitaron el ejercicio del derecho de huelga.

I.1.5 Ley 16 de 1923

Creó la primera Oficina de Trabajo y estableció, en seguimiento del Convenio N° 1 de la OIT, el recargo de 25% para las horas extraordinarias. La Oficina de Trabajo era una dependencia de la Secretaría de Fomento y Obras Públicas y tenía entre sus funciones las de inspección laboral y registro de afiliados a las asociaciones sindicales debidamente constituidas.

I.1.6 Leyes sobre pensiones en el sector público

Mencionamos las aprobadas bajo la vigencia de la Constitución de 1904: ley 21 de 1920 (enfermeras del Hospital Santo Tomás); ley 9 de 1924 (empleados de telégrafo); ley 66 de 1924 (Policía Nacional); ley 65 de 1926 (empleados de la Agencia Postal, del Banco Nacional y del Hospital Santo Tomás); ley 75 de 1928 (empleados del Hospital Santo Tomás); ley 111 de 1928 (empleados de telégrafos); ley 78 de 1930 (maestros); ley 7 de 1935 (empleados públicos en general).

I.1.7 Ley 23 de 29 de octubre de 1930

Estableció la licencia de maternidad, de ocho semanas antes y ocho semanas después del parto, con medio salario. Además, el derecho a dos meses remunerados por enfermedad derivada del parto o del embarazo. Se introduce por primera vez la regla que el hecho del embarazo no podía constituir causa del despido y el derecho a conservar el empleo durante el mencionado período. La anterior protección era aplicable a las servidoras públicas.

I.1.8 Ley 8ª de 11 de febrero de 1931

Estableció el derecho a un mes de vacaciones por cada año de servicios, luego de cumplir dos años con el empleador; el derecho a una pensión vitalicia después de veinte años de servicio; así como una indemnización por antigüedad, si el retiro ocurría antes de los veinte años y se había laborado al menos durante diez años continuos.

I.1.9 Ley 47 de 1932

Decretó el cierre obligatorio del comercio a las seis de la tarde, en las ciudades de más de 15,000 habitantes, salvo excepciones.

I.1.10 Ley 3 de 25 de septiembre de 1936

Crea la Secretaría de Trabajo, Comercio e Industrias. En realidad la parte de trabajo era secundaria.

I.1.11 Decreto 155 de 1940

La Secretaría de Trabajo, Comercio e Industrias pasa a ser únicamente la de Comercio e Industrias. Se crea la Sección de Trabajo y Justicia Social en la Secretaría de Gobierno y Justicia, como una instancia administrativa en los conflictos entre trabajadores y empleadores, pero se mantiene la Oficina de Trabajo en la Secretaría de Comercio e Industrias

A la Sección de Trabajo y Justicia Social se le atribuyen, además de asuntos inquilinarios, la decisión en última instancia de las controversias entre trabajadores y empleadores, después de que hubiese conocido de ellas y las decidiese la Oficina de Trabajo de la Secretaría de Comercio y Agricultura. De esta manera, ambas dependencias llegaron a tener funciones jurisdiccionales. En el mismo orden de ideas, a la Sección de Trabajo y Justicia Social le correspondía decidir definitivamente acerca de las indemnizaciones por accidentes de trabajo.

I.1.12 Constitución de 1941

De vida efímera, introduce la protección constitucional del trabajo y las bases de la seguridad social. En estas materias recoge tantos los derechos individuales como los derechos sociales. Se deja clara la posibilidad de reglamentar el ejercicio de las profesiones; se reconoce el trabajo como una obligación social; se admite el papel del Estado en las regulaciones entre el capital y el Estado; se reconoce el derecho de huelga; etc.

En esta constitución se atribuyó al Presidente de la República la potestad de nombrar y separar libremente a los servidores públicos cuya provisión no estuviere a cargo de otros funcionarios o corporaciones.

I.2 Legislación posterior a la constitución de 1941, aprobada con anterioridad a la constitución de 1946

Con la aprobación de la constitución de 1941, poco después derogada, se dicta una legislación inspirada en sus principios, con una impronta intervencionista.

I.2.1 Ley 23 de 1941

Crea la Caja de Seguro Social, para trabajadores privados y públicos.

I.2.2 Decreto Ley 38 de 28 de julio de 1941

Sistematiza gran parte de la legislación laboral existente hasta entonces, con algunas importantes innovaciones. Constituye la ley laboral más completa adoptada antes de la vigencia del primer Código de Trabajo.

Sus principales normas fueron las siguientes:

- a. Reitera la jornada máxima de ocho horas diarias de trabajo y el concepto de no obligatoriedad de las horas extraordinarias.
- b. Establece un recargo de 25% para las horas extraordinarias y por el trabajo en días de fiesta nacional.
- c. Establece, salvo excepciones, un límite diario de tres horas extraordinarias por día.
- d. Reitera la regla de la obligatoriedad de mantener varios turnos de trabajadores, si la empresa funciona más de ocho horas diarias.
- e. Establece la obligatoriedad del descanso dominical y en los días de fiesta nacional, salvo las excepciones legales; y el derecho a un día compensatorio de descanso, por el trabajo en el domingo.
- f. Establece las vacaciones remuneradas de un mes, luego de once meses de servicios, con la posibilidad de acumularlas por dos años y la expresa prohibición de compensarlas en dinero.
- g. Normas sobre inspección de trabajo.
- h. Normas sobre trabajo de mujeres y niños.
- i. Porcentaje mínimo de trabajadores nacionales.
- j. Normas procesales.
- k. Los juicios por accidentes de trabajo quedaban bajo la competencia de los tribunales comunes.

I.2.3 Decreto N° 313 de 31 de enero de 1942

Reorganiza el Ministerio de Gobierno y Justicia, en atención a que con la ley 86 de 1941 se había dividido la Administración en seis Ministerios, entre ellos el antes mencionado. Se mantiene la Sección de Trabajo y Justicia Social, con las mismas funciones que en materia de trabajo le había atribuido el Decreto 155 de 1940.

1.2.4 Decreto Legislativo N° 1 de la Asamblea Constituyente

Crea el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, reglamentado por el Decreto 31 de 14 de agosto de 1945. Es un Ministerio mixto, que conjuga las funciones, de trabajo, salud y asistencia social. Con él, la administración del trabajo adquiere un carácter más relevante, si bien no el principal dentro del accionar de la institución.

I.3 Período desde la aprobación de la constitución de 1946 hasta la creación del ministerio de trabajo y bienestar social en 1969

I.3.1 Constitución de 1946

Esta Constitución amplía la cobertura de los derechos sociales y dedica todo un capítulo, el III del Título III, al trabajo, de la siguiente manera:

- a. El trabajo es un deber y un derecho (artículo 63)
- b. Garantía de un salario mínimo, en el sector privado y en el público, con la obligación de ajustarlo periódicamente y de garantizarlo igualmente, por jornada, en los trabajos por ajuste o precio alzado (artículos 64 y 65).
- c. Inembargabilidad del mínimo de todo salario, salvo respecto de las pensiones alimenticias, así como de los instrumentos de labor de los trabajadores (artículo 65).
- d. Igualdad de salario (artículo 66).
- e. Derecho de sindicación a patronos, empleados, obreros y profesionales, para fines exclusivos de su actividad económica y social; plazo de 30 días para admitir o rechazar la inscripción, que determinaba la personería jurídica; disolución previa sentencia judicial de declaratoria de alejamiento de los fines exclusivos del sindicato; y nacionalización de las juntas directivas (artículo 67).
- f. Derecho de huelga y de paro, con la posibilidad de restricciones especiales en los servicios públicos (artículo 68).
- g. Jornada máxima diurna de ocho horas diarias 48 semanales; y nocturna de siete horas diarias (artículo 69).
- h. Pago con recargo de las horas extraordinarias (artículo 69).
- i. Posibilidad de reducir la jornada máxima hasta a seis horas diarias, para los mayores de catorce años y menores de dieciocho (artículo 69).
- j. Prohibición del trabajo a los menores de catorce años y el nocturno a los menores de dieciséis, salvo excepciones legales; prohibición del trabajo de menores de doce años como domésticos; y prohibición del trabajo de menores y mujeres en ocupaciones insalubres (artículo 69).
- k. Derecho al descanso semanal y a vacaciones remuneradas (artículo 69).
- l. Irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores (artículo 70).
- m. Protección de la maternidad obrera, con derecho a protección contra el despido y a licencia remunerada de maternidad de seis semanas antes del parto y ocho posteriores (artículo 71).
- n. Obligación del Estado de regular la inmigración y de proteger el empleo de los nacionales (artículo 72).
- o. Protección en contra del despido injustificado, regulación legal de las justas causas de despido y derecho a indemnización (artículo 73).
- p. Obligación de las empresas industriales de crear escuelas de aprendices (artículo 74).
- q. Establecimiento de la jurisdicción especial de trabajo (artículo 75).

- r. Obligación del Estado de regular las relaciones entre el capital y el trabajo, sobre una base de justicia social (artículo 76).

En lo relativo a los servidores públicos, desarrolló en su Título XII todo lo relativo a derechos y deberes. En relación con los servidores públicos se dispuso:

- a. Su nombramiento y remoción no era potestad discrecional de ninguno de los órganos del poder público, salvo lo dispuesto en la propia Constitución. La base del servicio debía ser la competencia y moralidad del funcionario o empleado su inamovilidad, sin perjuicio de la remoción por causa definida en la Ley y declarada por los tribunales.
- b. Estableció las bases para la carrera administrativa y las de la carrera judicial.

Durante su vigencia se instituyó la carrera administrativa (ley 4 de 1961) y también la carrera judicial (ley 9 de 1963), ambas suspendidas en 1969.

La Constitución de 1946 se aprobó en el contexto social e ideológico que siguió a la terminación de la segunda guerra mundial y al triunfo sobre el nazi-fascismo. Incidieron en su perfil intervencionista la presencia en la Asamblea Constituyente de corrientes socialistas y de liberales con inclinación social e intervencionista. Su adopción fue parte de una interesante concertación política, que siguió a una crisis provocada por un período de un gobierno prácticamente de facto (aunque formalmente se mantuvo el revestimiento de la constitucionalidad), que se instauró luego del derrocamiento del líder populista Arnulfo Arias.

I.3.2 El primer Código de Trabajo

Se aprueba mediante la ley N° 67 de 11 de noviembre de 1947 y comienza a regir el 1° de marzo de 1948. De allí las denominaciones de Código de 1947 y de Código de 1948, con preferencia por la primera. Se dicta en desarrollo de las normas constitucionales y contiene una regulación integral de las relaciones individuales y colectivas, si bien no reguló la convención colectiva de trabajo o convenio colectivo. Sentó las bases para la implantación del salario mínimo, lo que se hace por primera vez en 1959. Introdujo la jurisdicción especial de trabajo, con un procedimiento también especial, fundamentado en la oralidad parcial, aunque carente de completa autonomía normativa, por lo que regían provisionalmente las normas del Código Judicial relativas al procedimiento civil.

La adopción de un Código de Trabajo respondió al mismo espíritu de la Constitución de 1946.

Este Código tuvo varias reformas puntuales y mantuvo su vigencia hasta la aprobación del actual Código de Trabajo. Entre las reformas están la ley 7 de 26 de enero de 1950, que modificó disposiciones del Código de Trabajo relativas al trabajo en la marina mercante y adoptó medidas adicionales; y la ley 31 de 12 febrero de 1955, que adoptó reformas adicionales sobre la estructura de la jurisdicción de trabajo.

Esta legislación laboral se aplicaba, según el artículo 2 del Código de Trabajo a todos los trabajadores del sector privado, sin distinción del tipo de empresa, ni entre empleados y obreros, salvo lo que se indica más adelante. Se incluía (artículo 47) bajo el amparo del Código a los trabajadores contratados por el Estado, las Provincias o los Municipios en las obras públicas que se ejecutaran por administración o en los establecimientos industriales, agrícolas y mercantiles que sostuvieron. Los demás trabajadores oficiales no estaban regidos por la legislación laboral.

En el año 1957 el Código de Trabajo excluía de su aplicación (artículo 2) a las explotaciones agrícolas que no ocupasen más de cinco trabajadores y a las ganaderas que no ocupasen más de tres.

Sin embargo, mediante fallo de 12 de septiembre de 1960, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional esta excepción, por considerarla contraria a las normas del Capítulo III, del Título III, de la Constitución.

También se exceptuaban de la aplicación de la legislación laboral (parágrafo segundo el artículo 39 del Código de Trabajo), los directores, gerentes y funcionarios de las empresas que por la representación que ostenten, por su elevada capacidad técnica, por la cuantía de sus emolumentos o por la índole de su labor, podían considerarse como independientes. Este parágrafo también fue declarado inconstitucional, mediante fallo de 15 de diciembre de 1949, por la Corte Suprema de Justicia, que lo consideró contrario al artículo 21 de la Constitución.

I.3.3 Principales rasgos de la legislación en materia de derecho individual y colectivo

I.3.3.1 En materia individual

- a. Libre despido, sujeto a un preaviso-indemnización muy bajo (de 24 horas a dos meses, según la antigüedad, que una reforma posterior aumentó a seis meses como máximo)³.
- b. Irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores.
- c. Revisabilidad del contrato individual de trabajo, cuando sobreviniesen imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica.
- d. Presunción de existencia del contrato entre quien presta un servicio o ejecuta una obra y la persona que los recibe.
- e. Presunción a favor de lo que alegue el trabajador sobre las cláusulas obligatorias en el contrato, si el mismo no se hacía por escrito, en los casos no exceptuados por el Código.
- f. Período probatorio hasta de dos semanas, durante las cuales no se consideraba existente la relación de trabajo.
- g. Posibilidad de pactar la duración temporal de la relación de trabajo, con limitación del contrato por tiempo definido a una duración de un año, salvo excepciones.
- h. Edad mínima para trabajar de 14 años, pero no se podían contratar menores hasta de quince años que no hubiesen terminado la educación primaria. Se podía contratar, en jornada diurna y para trabajos livianos, a mayores de doce y menores de dieciséis años, tratándose de explotaciones agrícolas o ganaderas. Además, por excepción se podía autorizar el trabajo de menores hasta de catorce años, si se comprueba que se estaba llenando el mínimo de la instrucción primaria, en tareas livianas y siempre que la familia del menor se encontrase en situación de extrema pobreza.
- i. Regulación del contrato de grupo o equipo.
- j. Obligación de adoptar un reglamento interno de trabajo, para las empresas con diez o más trabajadores.
- k. Regulación de la suspensión de los efectos de la relación de trabajo.
- l. Licencia por enfermedad remunerada, mediante un fondo de 12 horas por cada 26 jornadas servidas, acumulable hasta por dos años seguidos.

³ El Código de Trabajo combinaba el preaviso con una tabla indemnizatoria.

- m. Protección del trabajo de los menores y de las mujeres.
- n. Licencia remunerada de maternidad, de seis semanas antes del parto y de ocho después del mismo.
- o. Prohibición del despido por causa del embarazo y exigencia de una notificación previa a la autoridad administrativa de trabajo del despido por justa causa.
- p. Regulación como contratos especiales, del trabajo a domicilio, el contrato de aprendizaje y del trabajo en el mar y en las vías navegables.
- q. Regulación de la jornada máxima de trabajo, en ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales, en la diurna; de siete diarias y cuarenta y dos semanales, en la nocturna; y de siete horas y media diarias y cuarenta y cinco semanales, en la mixta.
- r. Recargos de 25, 50 y 75% para el trabajo en horas extraordinarias.
- s. Prohibición del trabajo extraordinario en los trabajos peligrosos o insalubres y limitación a nueve las horas extraordinarias en la semana.
- t. Reconocimiento del descanso semanal obligatorio, no remunerado, de preferencia el domingo.
- u. Reconocimiento de un recargo de 50% por el trabajo en domingo o en el día de descanso semanal obligatorio.
- v. Reconocimiento del derecho al descanso remunerado en los días de fiesta o duelo nacional.
- w. Vacaciones de 30 días por cada once meses de servicio.
- x. Adopción de normas protectoras del salario.
- y. Bases legales para la fijación de los salarios mínimos, lo cual sólo viene a ejecutarse a partir de 1959.
- z. Regulación de la responsabilidad del empleador en caso de riesgos profesionales.

1.3.3.4 En materia colectiva

- a. Regulación del derecho de asociación sindical, sin autorización previa, con el reconocimiento de la personería jurídica derivada de la admisión del registro de la organización sindical.
- b. Exigencia de un mínimo de 20 trabajadores para formar un sindicato de esa naturaleza y de cinco miembros para los sindicatos de empleadores.
- c. Clasificación de los sindicatos de trabajadores en sindicatos de empresa, gremiales, industriales y mixtos o de oficios varios.
- d. Reconocimiento del derecho de formar federaciones y confederaciones.
- e. Prohibición en los contratos colectivos de las cláusulas que excluyesen del trabajo al trabajador que no formase o dejase de formar parte del sindicato.
- f. Prohibición a las organizaciones sindicales de intervenir en la política partidista o en asuntos religiosos, ejercer actividades lucrativas y ejercer o mantener actividades contrarias al régimen democrático.
- g. Reconocimiento del fuero sindical.

- h. Exclusión de los extranjeros de las directivas sindicales.
- i. Exigencia de dos terceras partes de nacionales entre los miembros de una organización sindical.
- j. Aunque reconoció la posibilidad de celebrar convenios colectivos, no reguló dicha figura.
- k. Regulación de las cooperativas.
- l. Reconocimiento del derecho de huelga, con la exigencia de un 60% de apoyo por parte de los trabajadores.
- m. Tramitación de los conflictos colectivos que daban lugar al ejercicio del derecho de huelga, ante un tribunal de conciliación y arbitraje, presidido por un juez de trabajo.
- n. Exclusión del derecho de huelga en los servicios públicos. Esta prohibición fue declarada inconstitucional por sentencia de 7 de marzo de 1950, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.
- o. Posibilidad de la declaratoria de imputabilidad de una huelga legal, con derecho al pago de los salarios caídos, si los tribunales declaraban que los motivos de la misma era imputables al empleador, por incumplimiento del contrato o contratos de trabajo, o por maltratos a los trabajadores.
- p. La declaratoria de ilegalidad de la huelga permitía la terminación de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el empleador.
- q. Reconocimiento del derecho de paro al empleador, como medida de presión hacia los trabajadores ante un conflicto colectivo.
- r. Posibilidad de pactar la no utilización del derecho de huelga o del derecho de paro, de manera temporal, mientras una de las partes no dejase de cumplir los términos del convenio suscrito entre el empleador y el sesenta por ciento de sus trabajadores. Lo anterior fue declarado inconstitucional, mediante sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de 5 de diciembre de 1963.

Entre los años 1957 y 1959 se registran pocos cambios, pero a partir del año 1959 se inicia el proceso de fijación de los salarios mínimos en Panamá, año en el cual se hace sentir, como en otros países latinoamericanos, el impacto de la Revolución Cubana. Ese mismo año, se dan intentos insurreccionales.

A finales de los años cincuenta se dan las primeras convenciones colectivas de trabajo (en el sector hotelero y en el de procesamiento de alimentos).

En 1959 surge también el sindicalismo social cristiano. Se inicia un movimiento denominado Acción Sindical Panameña (ASIP). Posteriormente, bajo dicha influencia, se constituye la Federación Istmeña de Trabajadores Cristianos.

La ley 51 de 30 de noviembre de 1959 estableció el salario mínimo provisional en toda la República, con efectos a partir del 1° de enero del año siguiente. Durante la década de los sesenta, se fue institucionalizando la fijación de salarios mínimos diferenciados por región y por actividad económica.

Entre la legislación aprobada en este período, puede resaltarse:

- a. Ley 60 de 18 de diciembre de 1958, introduce reformas en materia de recargos por el trabajo en el día de descanso semanal obligatorio y en los días de fiesta o duelo

nacional. Reforma el artículo 471 del Código de Trabajo, en lo relativo a los honorarios en los procesos de trabajo.

- b. Ley 57 de 30 de noviembre de 1959, modifica la tabla de preaviso-indemnización en caso de despido injustificado o de renuncia con justa causa.
- c. Ley 101 de 26 de diciembre de 1960, crea agencias oficiales de colocaciones.
- d. Ley 64 de 18 de diciembre de 1961, suspende durante el mes de diciembre de cada año, los descuentos o embargos judiciales, préstamos y compras de bienes muebles.
- e. Ley 12 de 24 de enero de 1963, establece el cierre obligatorio a las seis de la tarde de los establecimientos comerciales de mercancías secas en las ciudades de Panamá y Colón.
- f. Ley 83 de 29 de noviembre de 1963, modifica el Código de Trabajo en materia de representación en los conflictos colectivos; número de miembros de las juntas directivas de las organizaciones sindicales; ampliación del fuero sindical; incompatibilidades para el desempeño de cargos en los tribunales de trabajo, de los dirigentes y representantes sindicales; recurso administrativo (casación laboral) en contra de las sentencias de segunda instancia; exigencia de designación de una representación legal en la República para toda sociedad anónima que ocupe más de diez trabajadores.

En este período se inicia la ratificación de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo:

1. Convenio N° 3, sobre Protección de la Maternidad de 1919, ratificado en 1967.
2. Convenio N° 12, sobre la Indemnización por accidentes de trabajo, de 1921, ratificado en 1967.
3. Convenio N° 17, sobre la Indemnización de accidentes de trabajo de 1925, ratificado en 1967.
4. Convenio N° 29, sobre Trabajo forzoso, de 1930, ratificado en 1966.
5. Convenio N° 30, sobre las Horas de trabajo (Comercio y oficinas), ratificado en 1958.
6. Convenio N° 42, sobre Enfermedades profesionales (Revisado), de 1934, ratificado en 1958.
7. Convenio N° 45, sobre el Trabajo subterráneo (mujeres), ratificado en 1958.
8. Convenio N° 52, sobre las Vacaciones pagadas, de 1936, ratificado en 1958 y nuevamente en 1967.
9. Convenio N° 80 sobre la Revisión de los artículos finales, de 1946, ratificado en 1954.
10. Convenio N° 81, sobre la Inspección del Trabajo, de 1947, ratificado en 1967.
11. Convenio N° 87, sobre Libertad sindical y protección del derecho de sindicación, de 1947, ratificado en 1967.
12. Convenio N° 98, sobre el Derecho de sindicación y de negociación colectiva, de 1949, ratificado en 1966.
13. Convenio N° 105, sobre la Abolición del trabajo forzoso, de 1957, ratificado en 1966.
14. Convenio N° 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación), de 1958, ratificado en 1966.

I.4 Desde la creación del ministerio de trabajo y bienestar social en 1969, hasta el inicio de las reformas laborales flexibilizadoras en 1976

El 11 de octubre de 1968 se produce un golpe militar en Panamá, dentro de un contexto de descomposición política. En su primera etapa, dentro de un contexto de restricción de las libertades públicas, el régimen militar encarceló a dirigentes sindicales.

Aún dentro de ese contexto, en enero de 1969 se crea el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, en el cual vino a encontrar un espacio específico y más relevante la función de la administración del trabajo, antes relegada a un segundo plano en el anterior Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública. La función de administración del trabajo del nuevo Ministerio, quedó acompañada por las de Bienestar Social.

La Ley Orgánica de este Ministerio, actualmente vigente, se aprueba mediante Decreto de Gabinete N° 249 de 16 de julio de 1970. En la elaboración de esta Ley Orgánica participó, como especialista de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Dr. Emilio Morgado Valenzuela.

La creación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social fue acompañada de una reforma importante en materia de Seguro Social, en virtud de la cual se centralizó en la Caja de Seguro Social, mediante Decreto de Gabinete N° 68 de 31 de marzo de 1970, la cobertura obligatoria de los riesgos profesionales, que incorporó a dicha protección a la casi totalidad de los asalariados, con beneficios sustancialmente superiores a los que se reconocían en el régimen anterior (Código de Trabajo), en el cual sólo las empresas de mayor riesgo estaban obligadas a contratar un seguro contra riesgos profesionales (en compañías privadas), con un nivel mínimo de beneficios.

Poco antes de la aprobación del nuevo Código de Trabajo, se introduce, en medio de grandes resistencias empresariales, el pago obligatorio del décimo tercer mes, con el Decreto de Gabinete N° 221 de 18 de noviembre de 1971, pago equivalente a un mes de salario, dividido en tres partidas.

Pese a la existencia de una normativa (Código de Trabajo aprobado en 1947) que no promovía la negociación colectiva, en este período se nota un incremento en la cantidad de convenciones colectivas celebradas, aún antes de la aprobación del nuevo Código de Trabajo.

El 30 de diciembre de 1971, mediante Decreto de Gabinete N° 252, se aprueba un nuevo Código de Trabajo, que entró a regir el 2 de abril de 1972. Este Código transformó radicalmente el sistema de relaciones laborales. En su elaboración se recibió asistencia técnica de la Organización Internacional de Trabajo, en la persona del Dr. Emilio Morgado Valenzuela.

Parte de los cambios introducidos por este Código son los siguientes:

- a. Expresa directamente su finalidad de protección hacia el trabajador.
- b. Contiene un nutrido conjunto de normas sobre fraude, simulación y responsabilidad en las relaciones laborales.
- c. Contiene una mejor conceptualización del contrato y la relación de trabajo.
- d. Introduce el concepto de relación de trabajo y el de dependencia económica.
- e. Incorpora importantes grupos de trabajadores anteriormente excluidos de la aplicación de la legislación laboral, como marinos pescadores, conductores del transporte público, vendedores en la calle de helados y productos similares, corredores de seguros, otros vendedores en la calle por cuenta de empresas, músicos.

- f. Regula una mayor cantidad de contratos especiales (domésticos; trabajadores a domicilio; trabajadores del campo; maestros y profesores; agentes, vendedores del comercio y trabajadores similares; artistas, actores, músicos y locutores; trabajo de auto transporte; trabajo en la construcción; aprendizaje; trabajo en el mar y en las vías navegables; contrato de aprendizaje).
- g. Desarrolla con mayor precisión el tema de la prescripción y de la caducidad.
- h. Introduce el concepto de la empresa como una unidad económica.
- i. Introduce la estabilidad relativa en el empleo, con derecho al reintegro, salvo excepciones.
- j. Aumenta las indemnizaciones por terminación de la relación de trabajo.
- k. Amplía el concepto de salario y mejora la protección del salario.
- l. Establece un complejo sistema de remuneración del trabajo extraordinario, con recargos diferenciados y acumulables.
- m. Establece limitaciones al trabajo extraordinario y restringe su obligatoriedad.
- n. Contiene importantes normas de soporte y promoción de la libertad sindical.
- o. Fortalece la protección laboral de la maternidad.
- p. Amplía las medidas de protección al sindicalismo, pero excluye a los extranjeros de las directivas sindicales y exige un mínimo de 75% de miembros de nacionalidad panameña en cada organización.
- q. Fortalece el fuero sindical e introduce los fueros de negociación y de huelga.
- r. Hace obligatorio el descuento de la cuota sindical de los afiliados y también de los no afiliados, si el sindicato es mayoritario o si los no afiliados se benefician de la convención colectiva de trabajo.
- s. Regula la convención colectiva de trabajo y hace obligatoria su negociación.
- t. Fortalece la protección del derecho de huelga, aunque con una regulación detallada, producto de la anterior interpretación restrictiva y, en parte, excluyente, de la jurisprudencia.
- u. Traslada al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social el trámite del procedimiento de conciliación obligatoria en los conflictos colectivos de trabajo, previo a la huelga.
- v. Regula el arbitraje en los conflictos colectivos económicos y jurídicos que dan lugar al ejercicio del derecho de huelga e introduce el arbitraje obligatorio para el empleador, a petición de los trabajadores.
- w. Elimina el derecho de paro para los empleadores.
- x. Crea nuevos tribunales en la justicia de trabajo, entre ellos un segundo Tribunal Superior de Trabajo y una Corte de Casación Laboral, ambos con fecha precisa de instalación. Sin embargo, al primero sólo se le incluyó en el presupuesto años más tarde, mientras que a la Corte nunca se le consideró presupuestariamente.
- y. Dota de autonomía normativa al proceso laboral, con normas e instituciones modernas, simplificadas y en gran parte efectivas.
- z. Regula el recurso de casación laboral.

El 11 de octubre de 1972 comienza a regir una nueva Constitución Política, en un marco político caracterizado por el liderazgo del General Omar Torrijos Herrera y por la lucha nacionalista por el Canal y la afirmación de la soberanía nacional.

La Constitución de 1972 se dicta después de iniciada la vigencia del Código de Trabajo y en su contenido incorpora varias de las innovaciones introducidas por el Código. La Constitución comenzó a regir a partir del 11 de octubre de 1972 y ninguna de sus varias reformas ha afectado las normas relativas al trabajo.

La protección de los trabajadores dependientes se encuentra en primer lugar en el Capítulo Tercero del Título III, que comprende la protección del trabajo en general, pero que, en lo fundamental, es aplicable al trabajo dependiente o subordinado, tanto en el sector público como en el privado.

Este capítulo de la Constitución Política comprende los artículos 64 a 79⁴, referentes al trabajo como un deber y un derecho y políticas económicas dirigidas al pleno empleo; salario mínimo; igualdad de salario; derecho de sindicación; derecho de huelga; jornada máxima, descanso semanal y vacaciones; irrenunciabilidad de derechos; protección de la maternidad; limitación del trabajo de los extranjeros; estabilidad en el empleo; enseñanza profesional gratuita; capacitación sindical; jurisdicción especial de trabajo; regulación legal de las relaciones entre el capital y el trabajo, con el señalamiento del principio protector; identificación del capítulo como un mínimo de garantías a favor de los trabajadores.

Pueden precisarse los siguientes cambios en el Capítulo III, del Título III, respecto de la Constitución de 1946:

- a. Eliminación del derecho de paro.
- b. Aumento a catorce años de la edad mínima para el trabajo doméstico.
- c. Posibilidad programática de la remuneración del descanso semanal.
- d. Posibilidad programática de la obligatoriedad de la participación en las utilidades.
- e. Aumento del fuero de maternidad a un año después de la reincorporación de la trabajadora.
- f. Estabilidad en el empleo.
- g. Enseñanza profesional gratuita.
- h. Educación sindical, a cargo del Estado y de las organizaciones sindicales panameñas.
- i. Principio protector.
- j. Consideración de las normas constitucionales como mínimos a favor de los trabajadores, de modo que el legislador ordinario pueda mejorarlos.

Además, regula, como parte de los derechos sociales, la seguridad social.

En cuanto a los servidores públicos, la Constitución les dedica el Título XI, integrado por cuatro capítulos y once artículos (del 299 al 309). Estatuye ocho carreras en la función pública, más las que adicionalmente determine la Ley.

Se intensifica la aprobación de los Convenios de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), que incluye la ratificación de los Convenios 8, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 26,

⁴ Los números de cada artículo corresponden a la numeración actual de la Constitución, luego de la reforma de 2004.

27,32, 43, 53, 555, 56, 58, 63, 64, 65, 68, 69, 71, 73, 74,77, 78, 86, 88, 89, 92, 94, 95, 96, 104, 107, 108, 110, 113, 114, 116, 17, 119, 120, 122, 123, 124, 125, 126 y 127.

Se adopta una importante legislación complementaria:

- a. Decreto de Gabinete N° 168, de 27 de julio de 1971, por el cual se crea el Seguro Educativo, el 5% de cuya recaudación se destina a la educación sindical.
- b. Ley N° 74 de 20 de septiembre de 1973, por la cual se crea el Instituto Panameño de Estudios Laborales.
- c. Ley N° 97 de 4 de octubre de 1973, por la cual se establece el descuento obligatorio para el pago de la vivienda.
- d. Ley N° 10 de 8 de enero de 1974, por medio de la cual se dictan normas para proteger a los artistas y trabajadores de la música nacional.
- e. Ley 101 de 1974, sobre primas de producción en la construcción.
- f. Ley N° 72 de 15 de diciembre de 1975, relativa al trabajo en la construcción.
- g. Ley 33 de 1974, sobre aumento general de salarios.
- h. Ley 7 de 25 de febrero de 1975, por la cual se crean las Juntas de Conciliación y Decisión.
- i. Ley 8 de 1975, por la cual se adopta el régimen liberal aplicable a los trabajadores del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) y del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL).
- j. Ley 53 de 28 de agosto de 1975, por la cual se atribuye competencia al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social para conocer de reclamaciones laborales (funciones jurisdiccionales) y se adoptan otras medidas.

II. Las reformas flexibilizadoras de la legislación laboral⁵

II.1 Desde el inicio de las primeras reformas laborales flexibilizadoras en 1976, hasta 1990 (luego de la invasión norteamericana del 20 de diciembre de 1990)

A fines de 1976, luego del impacto de la crisis del petróleo y la crisis económica que se vivió en Panamá, comienza una etapa de flexibilización de la legislación laboral. El inicio del proceso flexibilizador coincide igualmente con la etapa final de las negociaciones de un nuevo Tratado del Canal con los Estados Unidos de América, contexto del cual el gobierno intentó reducir la conflictividad laboral.

En esta etapa se adelanta una política laboral dirigida, en lo fundamental, a atemperar respecto de las empresas los efectos de la legislación laboral. De allí, que, en términos generales, las reformas se dirigen a la adopción de normas que favorecen las posiciones de los empleadores y,

⁵ En su esencia, esta parte del trabajo está basada en nuestra monografía *Cincuenta años de derecho del trabajo en Panamá*, en *Cincuenta años de derecho del trabajo en América Latina*, cit.

además, de contención de la negociación colectiva, bajo el entendimiento, no necesariamente real, de potenciar las posibilidades de generación de empleo y reducir los niveles de conflictividad.

II.1.1 La ley 95 de 31 de diciembre de 1976

La ley 95, de 31 de diciembre de 1976, se aprueba en medio de una crítica situación económica y de las negociaciones relativas al Canal de Panamá.

Esta ley introdujo reformas flexibilizadoras al Código de Trabajo, que afectaron precisamente parte de las principales áreas que caracterizaron la diferenciación del mismo respecto de la legislación anterior. Contenía normas provisionales y normas permanentes. En este sentido, con una fórmula ambigua e imprecisa, eliminó el régimen de estabilidad en el empleo, al trasladar al empleador la opción entre reintegro e indemnización; introdujo el silencio administrativo positivo, a favor del empleador, en las autorizaciones de despido por causas económicas; limitó la obligatoriedad de celebrar la convención colectiva de trabajo, al establecer que la empresa no estaba obligada a negociar si se afectaba su rentabilidad económica, si se trataba de empresas con menos de dos años o, también dentro de un período de dos años, si eran empresas de mayor antigüedad, pero a la fecha de vigencia de la ley no habían celebrado convención colectiva; restringió el contenido obligatorio de esta última e introdujo cláusulas no negociables (en interés del empleador); introdujo la revisión de la convención colectiva por graves perturbaciones económicas; limitó los supuestos de legalidad de la huelga; estableció la posibilidad de rechazo de los pliegos de peticiones dirigidos a la modificación de una convención colectiva vigente; estableció el arbitraje obligatoriamente impuesto por el Estado, a plena discreción de la autoridad administrativa de trabajo, en los casos de servicios públicos y cuando existieran graves crisis económicas nacionales o regionales; amplió las posibilidades de arbitraje (incluido el obligatorio) de los conflictos económicos a los de carácter jurídico; redujo el plazo de prescripción de las horas extraordinarias a cinco años para los trabajadores en general y a tres meses para los de confianza, en ambos caso contados desde que se causó el derecho.

Un aspecto importante de esta ley, fue que durante un plazo de dos años prácticamente prohibió la celebración de convenciones colectivas, al tiempo que prorrogaba por dos años más la vigencia de las convenciones colectivas ya vencidas, así como aquellas que vencieran en los años 1977 y 1978.

II.1.2 La ley 8 de 30 de abril de 1981

La ley 8 de 1981, también de tendencia flexibilizadora, intentó atemperar los efectos de la ley 95 de 1976.

En su momento, la ley 95 de 1976 fue explicada a los trabajadores como una ley cuyos efectos se limitarían en el tiempo, aunque formalmente su duración era indefinida. En 1980, el Gobierno Nacional propició un entendimiento entre los sectores sindicales y empresariales, que condujo a la ley 22 de 1980, que suspendió temporalmente la opción entre reintegro e indemnización, que la ley 95 de 1976 había otorgado al empleador. Creó esta ley una Comisión Tripartita para discutir los temas envueltos en la reforma laboral de 1976, con la intención de que los acuerdos se plasmasen posteriormente en una ley.

Al no lograrse un acuerdo en el seno de la Comisión Tripartita y vencido el plazo de suspensión, se aprueba la ley 3, de 25 de febrero de 1981, que suspende los efectos de la ley 95 de 1976.

Posteriormente, el Órgano Ejecutivo consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores un anteproyecto de ley sobre la materia, que se concreta en la ley 8, de 30 de abril de 1981, que refleja, a falta de consenso con los sectores, la posición del Gobierno Nacional.

La ley 8 de 1981 sustituye a la ley 95 de 1976, atemperando su contenido, pero dentro de un contexto flexibilizador.

Dentro de su contenido puede destacarse lo siguiente:

- a. Reforma el artículo 212 del Código de Trabajo, con la incorporación, dentro de las excepciones a la prohibición de despedir sin justa causa, a los trabajadores de la pequeña empresa y a los de las empresas cuya actividad principal fuese la transformación de materia prima para su exportación. Igualmente, se permite al empleador pagar en dinero el importe del preaviso.
- b. Mantiene el silencio administrativo positivo, a favor del empleador, en el trámite de las autorizaciones de despido por causas económicas.
- c. Devuelve en principio al trabajador la opción entre reintegro e indemnización, pero, además de las excepciones originales del Código, le permite al empleador optar por la indemnización hasta un número de trabajadores que en cada año no supere el 10% de los trabajadores contratados por tiempo indefinido.
- d. Reduce de tres meses a sesenta días hábiles el plazo de prescripción para reclamar reintegro o indemnización con salarios caídos.
- e. Reduce el contenido obligatorio de la convención colectiva, en comparación con el exigido originalmente por el Código.
- f. Mantiene el arbitraje obligatorio para el caso de huelga en los servicios públicos, pero lo elimina en caso de grave perturbación económica nacional o regional.
- g. Restableció la redacción original del Código, en lo referente a la legalidad de la huelga.
- h. Restableció, en su sentido original, la obligatoriedad de celebrar la convención colectiva.
- i. Elimina las referencias a la **rentabilidad** de las empresas, para los efectos de la obligatoriedad de celebrar la convención colectiva y de la legalidad de la huelga.
- j. Restableció la inapelabilidad de las sentencias de las Juntas de Conciliación y Decisión.
- k. Mantuvo las restricciones al concepto de salario, introducidas por la ley 95 de 1976.
- l. Mantuvo la no obligatoriedad de negociar la convención colectiva para las empresas de menos de dos años, pero introdujo como excepción, a las empresas de la construcción.
- m. Mantuvo el rechazo de los pliegos cuando se pretenda modificar la convención colectiva.
- n. Eliminó la posibilidad de revisión de la convención colectiva de trabajo.
- o. Mantuvo la reducción de los plazos de prescripción en materia de horas extraordinarias y de reintegro o indemnización con salarios caídos.

II.1.3 La ley 1 de 17 de marzo de 1986

La ley 1 de 1986 fue el producto de demandas de las instituciones financieras de crédito y representa una clara orientación desreguladora. Su adopción dio lugar a una huelga general y a confrontaciones entre trabajadores y la Fuerza Pública, con un saldo de un trabajador muerto y numerosos heridos.

Abordó diferentes áreas en sus profundas reformas, entre las que pueden mencionarse:

- a. Establece un concepto general de pequeña empresa, sobre la base del número de trabajadores. Igualmente adopta un régimen especial para los trabajadores de estas empresas, en materia de recargo único por horas extraordinarias; aseguramiento de bienes en lugar del secuestro de los mismos o de la administración; y obligatoriedad de las horas extraordinarias.
- b. Régimen especial adicional para los trabajadores del campo, en cuanto a recargo único de 25% por las horas extraordinarias; recargo de 50%, sin día compensatorio, por el trabajo en día de fiesta o duelo nacional; inaplicabilidad del concepto de trabajo por tiempo indefinido, al trabajo en dos o más temporadas; y obligatoriedad del trabajo extraordinario.
- c. Restricción sensible del concepto de salario, para los efectos del cálculo de prestaciones e indemnizaciones laborales.
- d. Eliminación del requisito de edad para el reconocimiento de la prima de antigüedad.
- e. Exclusión de la protección laboral de los trabajadores a domicilio.
- f. Recurso de apelación respecto de las sentencias de las Juntas de Conciliación y Decisión con una cuantía mayor de B/. 2,000.00 o cuando el monto de las prestaciones e indemnizaciones que se deban pagar en sustitución del reintegro, incluidos los salarios caídos, exceda de dicha suma. Además, limitó los salarios caídos a la primera instancia.
- g. Extensión de dos semanas a tres meses de la duración del período probatorio y eliminación de la expresión especial, para la habilidad o destreza requerida para la validez de la cláusula.

II.1.4 Otras normas aprobadas en el período

En líneas generales, este período se caracteriza por representar una etapa de replanteamiento de la legislación laboral, en términos flexibilizadores dirigidos a una disminución de la protección laboral y a una reducción de los costos laborales.

Entre la normativa adoptada en este período, podemos mencionar:

- a. Leyes sobre aumentos generales de salario (10 de 1979 y 13 de 1981).
- b. Ley 10 de 4 de junio de 1981, adiciona dos días de fiesta nacional (10 y 28 de noviembre).
- c. Ley 5 de 2 de marzo de 1982, relativa al trabajo en la construcción en obras especializadas o de interés nacional.
- d. Ley N° 13 de 30 de abril de 1982, sobre el trabajo en la construcción.
- e. Ley N° 16 de 4 de junio de 1982, por medio de la cual se toman medidas sobre salarios en las empresas constructoras.

II.1.5 Consideraciones acerca del período

Dadas las caracterizaciones de este período, en el mismo no hay actividad en la ratificación de Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Aunque todas las reformas del período invocaron la necesidad de mejorar el empleo, en realidad tales propósitos no se cumplieron. El empleo, en lugar de disminuir, aumentó, aunque debe señalarse que a finales de este período, la crisis política y económica 1987-1989 incorporó elementos que impidieron valorar los efectos en cuestión. Su impacto se reflejó en una disminución de la fuerza de la negociación colectiva y del poder y el crecimiento sindicales. La desaparición de la estabilidad en el empleo, además de las reformas en el plano de los derechos colectivos, fue un factor determinante en estas consecuencias.

II.2 De 1990 (luego de la invasión norteamericana) hasta el año 2008

II.2.1 Consideraciones previas

Con la invasión norteamericana del 20 de diciembre de 1989, se da un cambio en la situación política nacional, con la salida de los militares del poder y una profunda crisis económica, derivada de la situación anterior a la invasión y los efectos directos e indirectos de esta última.

En los primeros años de la década el sindicalismo quedó a la defensiva, pero gradualmente se dio una recomposición del sistema de relaciones laborales.

Durante la década de los noventa se produce también una suerte de recomposición de las corrientes sindicales, que presentan nuevas estructuras y corrientes sindicales.

Puede hacerse notar lo siguiente en este período:

- a. Se crea la Fundación del Trabajo de Panamá, como un ente de diálogo y concertación bipartito.
- b. En 1995 se produce una profunda reforma laboral flexibilizadora, con un intento fracasado de concertación, que dividió a las organizaciones sindicales.
- c. Se producen las experiencias de privatización de entes y empresas públicas, lo que representó cambios en la estructura sindical, debido a que disminuyen sensiblemente los sindicatos del sector público, aunque en la mayoría de los casos permanecen como sindicatos que agrupan a trabajadores del sector privado.
- d. El 31 de diciembre de 1999, Panamá recibió el Canal, de manera que las relaciones laborales en ese sector del país están sometidas a un régimen laboral especial, que mantiene para esos servidores públicos el modelo que se seguía cuando el Canal estaba administrado por los norteamericanos.
- e. Se produce la reforma de la seguridad social, con la eliminación de la mayoría de las jubilaciones especiales del sector público.
- f. Se produce en el año 2006 una nueva reforma de la seguridad social.

II.2.2 La reforma de la ley 44 de 12 de agosto de 1995

La adopción de esta ley derivó, una vez más, de las presiones de las instituciones financieras de crédito y de la orientación del Gobierno de ese entonces.

Dentro de sus antecedentes está un ejercicio de concertación realizado entre parte del sector sindical y del sector empresarial, primero dentro de la Fundación del Trabajo y luego con la convocatoria del PNUD y la mediación de la Universidad de Panamá y de la Universidad Santa María la Antigua.

En este ejercicio, se lograron importantes avances en la identificación de áreas que ambos sectores aceptaron como reformables. El diálogo se continuó, bajo los auspicios de Naciones Unidas y con la mediación de la Universidad de Panamá y de la Universidad Santa María la Antigua, en un intento de concertación en el cual estuvo presente el Gobierno Nacional. Quedaron áreas respecto de las cuales no hubo consenso. En todo caso, en este ejercicio no participó todo el sector sindical. Parte del mismo se mantuvo al margen y se opuso a cualquier intento de reforma, como fue el caso de CONUSI y SUNTRACS.

Luego de logrados avances importantes en la concertación, la discusión legislativa se orientó de manera tal que el proyecto discutido y posteriormente aprobado, rebasó el marco de las áreas y aspectos concretos concertados.

En gran medida, según muchas opiniones la concertación se frustró (aunque produjo resultados parciales), por las siguientes razones:

- a. El Gobierno Nacional anticipó las áreas respecto de las cuales, con o sin consenso, se iba a hacer la reforma, con indicación de su orientación específica. Esto colocó a los sectores en una situación en la que podían calcular qué les era más beneficioso, la concertación o la decisión gubernamental.
- b. La posición del Gobierno Nacional en el debate legislativo (con una mayoría controlada por el Gobierno), fue la de aceptar en unos casos lo consensuado y en otros no.
- c. Ambas partes se lanzaron acusaciones recíprocas de que la otra, mientras se dialogaba, intentaba obtener ventajas con el Órgano Ejecutivo.
- d. Algunos miembros de la Fundación del Trabajo han exteriorizado que, en el fondo, la Fundación fue utilizada por el Gobierno Nacional.

Al final, el Gobierno Nacional desarrolló su propia agenda de reforma, dentro de la cual aprovechó parte de los consensos logrados, pero en la parte restante impuso su propia visión. Se desaprovechó así, una oportunidad histórica de lograr una reforma laboral con el consenso de parte del sector sindical y parte del sector empresarial. Al mismo tiempo, se afectaron las posibilidades del diálogo y la concertación sociales.

La imposición de la reforma laboral dio lugar a múltiples enfrentamientos entre grupos de trabajadores y la Fuerza Pública y significó un deterioro importante de las relaciones entre el Gobierno Nacional y el sector organizado de los trabajadores.

La ley 44 de 1995 es la reforma más profunda que ha sufrido la legislación laboral panameña, tanto en la cantidad de áreas modificadas como en la misma intensidad de la reforma.

En nuestra opinión, no es cierto, conforme a lo antes expresado, que toda la reforma de 1995 sea producto del consenso, pues sólo lo es en parte. Tampoco es cierto que las reformas no hayan disminuido la protección de los trabajadores, ni, por el contrario, que toda la reforma afecte a los trabajadores.

En este sentido, hay tres grupos de normas en la reforma, que analizamos por separado.

II.2.2.1 Reformas que disminuyen la protección

Entre estas reformas incluimos lo relativo a una disminución misma de la protección, como supuestos conceptuales debilitados. Son las siguientes:

- a. En el artículo 1 del Código se elimina la expresión especial que acompañaba a la “protección estatal”, expresión que sin embargo está en la Constitución Nacional, por lo

que supone una concesión sin sentido a los contrarios del principio protector. Se añade, a cambio, la referencia a la **justicia social**, tomada de la Constitución. Se adicionan referencias que no tienen que ver con el principio protector, pero que son consustanciales al sistema capitalista. Se trata de las alusiones a **procurar al capital una compensación equitativa por su inversión**; a **un clima armonioso de relaciones laborales**; y al **permanente crecimiento de la productividad**. Estos cambios, aunque debilitan la enunciación del principio protector, no eliminan el mismo de nuestra legislación.

- b. Se disminuye a tres meses el plazo de prescripción para reclamar la imputabilidad de la huelga.
- c. Se introduce en el artículo 39 la posibilidad de fraccionar el descanso dentro de la jornada nocturna o la mixta.
- d. Se adicionan excepciones a la posibilidad de contratación por tiempo definido y la de sucesión de contratos.
- e. Se permite una prórroga en los contratos por obra determinada.
- f. Se amplían las prohibiciones a los trabajadores.
- g. Reducción sensible del concepto de salario.
- h. Posibilidad de disminuir temporalmente el salario, acompañado de la reducción equivalente de la jornada.
- i. Introducción de la movilidad funcional.
- j. Se termina por eliminar la estabilidad; se reduce en parte la indemnización por despido; se reducen y eliminan en algunos casos los recargos por la indemnización por despido; se limitan sensiblemente los salarios caídos.
- k. Se amplían las causas económicas de despido.
- l. Se excluye de la protección laboral a la mayor parte de los corredores de seguros y a grupos de vendedores y cobradoras, en un caso evidente de desregulación.
- m. Se reduce aún más el contenido obligatorio de la convención colectiva.
- n. Se limitan las posibilidades de secuestro judicial.

II.2.2.2 Reformas que mejoran la situación de los trabajadores

- a. Inclusión expresa del salario en especie en la remuneración de las vacaciones.
- b. Restricciones a la posibilidad de acumulación de las vacaciones.
- c. Extensión a los períodos de incapacidad y de licencia de maternidad, de la prohibición de despedir, adoptar o iniciar medidas en contra de los trabajadores.
- d. Obligación de celebrar el contrato de trabajo en tres ejemplares, uno de los cuales debe remitirse al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
- e. Introducción y reiteración de algunas restricciones a la contratación temporal.
- f. Se restablece la expresión especial para la habilidad o destreza requerida para la cláusula de período probatorio y se prohíbe dicha cláusula si ya el trabajador desempeñó con anterioridad las mismas tareas en la empresa.
- g. Se añade expresamente la inembargabilidad de la remuneración de las vacaciones.

- h. Se elimina el requisito de un mínimo de 10 años de servicios para el pago de la prima de antigüedad y se dispone la consideración de las fracciones inferiores a un año para el cálculo de la antigüedad.
- i. Se permite a los sindicatos realizar actividades lucrativas.
- j. Se reduce a 40 el número de trabajadores necesario para formar un sindicato, cantidad que todavía es exagerada y contraria a los criterios de la OIT.
- k. Se eliminan las injerencias legislativas en cuanto al número de miembros y posibilidades de reelección de la Junta Directiva.
- l. Se amplía el fuero de negociación por vía directa de la convención colectiva.
- m. Se introduce el fuero de arbitraje.

II.2.2.3 Normas neutras

En este punto incluimos la mención de aquellas normas a las cuales, a nuestro juicio, no puede atribuirse un sentido de favor hacia los trabajadores o hacia los empleadores.

- a. Reconocimiento de las agencias privadas de colocación.
- b. Incorporación de normas sobre acoso sexual en las prohibiciones a las partes y en las justas causas de renuncia y de despido.
- c. Normas adicionales sobre el tema de las drogas y el alcoholismo.
- d. Modificación de la regulación del tema de las invenciones.
- e. Modificaciones al Comité de Empresa
- f. Normas sobre realización de la audiencia.
- g. Reformas al trámite del proceso de reintegro, en caso de fuero sindical, al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

II.2.3 Otras reformas. Convenios ratificados

En este período se producen otras reformas o adiciones menores a la legislación laboral:

- a. Ley 13, de 11 de octubre de 1990, sobre prórroga de las convenciones colectivas; no obligatoriedad de negociar; y arbitraje obligatorio.
- b. Ley 27 de 24 de diciembre de 1990, sobre reglamento interno de trabajo; aprobación de reglamentos de evaluación para medir la falta notoria de rendimiento, como causa justa de despido; y sobre sustitución de empleador.
- c. Ley N° 2, de 13 de enero de 1993, que dispone la reanudación de la negociación de convenciones colectivas; eliminación de supuestos de arbitraje obligatorio; agencias privadas de colocación; cuota sindical por convención colectiva; procedimiento de conciliación obligatoria previo a la huelga.
- d. Código de la Familia y el Menor, aprobado mediante ley 3 de 1994.
- e. Decreto Ley 4 de 1997, sobre formación profesional dual y regulación del contrato de aprendizaje.
- f. Decreto Ley N° 8, de 7 de enero de 1997, sobre los días puente; reformado posteriormente por la ley 55 de 7 de noviembre de 2001; y luego por la ley 70 de 2007.

- g. Ley 45, de 2 de julio de 1998, sobre arbitraje obligatorio, en caso de grave deterioro de las condiciones socioeconómicas del país o de una región, reforma al artículo 452 del Código declara inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.
- h. Decreto Ley 8 de 26 de febrero de 1998, sobre el trabajo en el mar y en las vías navegables.
- i. Ley 42, de 27 de agosto de 1999, sobre la equiparación de oportunidades para personas con discapacidad.
- j. Ley 3, de 5 de enero de 2000, sobre protección de las personas infectadas con el VIH.
- k. Ley 55, de 7 de noviembre de 2001, que adiciona el 5 de noviembre como día de fiesta nacional, a partir del 1° de noviembre de 2004.
- l. Ley N° 59, de 5 de diciembre de 2001, que reorganiza la jurisdicción especial de trabajo.
- m. Ley 65, de 9 de diciembre de 2001, sobre los días puentes incorporados a una reforma del artículo 46 del Código de Trabajo, reformada por la ley 70 de 2007.
- n. Ley 12, de 6 de febrero de 2002, sobre contratación de jóvenes para el primer empleo.
- o. Ley 59 de 2003, sobre la creación del programa de alimentación para los trabajadores, reformada por la ley 60 de 28 de diciembre de 2005.
- p. Ley 41, de 20 de julio de 2004, que crea un régimen especial para el Área Económica Especial Panamá-Pacífico.
- q. Ley 11, de 22 de abril de 2005, sobre la discriminación laboral.
- r. Ley 59, de 28 de diciembre de 2005, relativa a normas de protección laboral para persona con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas.
- s. Decreto Ley 8 de 15 de febrero de 2006, que reorganiza el sistema de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial y crea el INADEH.

Del año 1990 a la fecha, sólo se han ratificado los Convenios 138 (edad mínima, de 1973), en el año 2000; 159 (readaptación profesional y el empleo <personas inválidas>, de 1983), en 1993; 160 (estadísticas del trabajo, de 1985), en 1996; 187 (agencias de empleo privadas, de 1997), en 1999; 182 (sobre las peores formas de trabajo infantil, de 1999), en el año 2,000; y 167 (sobre seguridad y salud en la construcción, de 1988), en el año 2008..

III. La normativa actual⁶

III.1 Principales instrumentos legislativos vigentes en el año 2008

En primer lugar, debe destacarse la vigencia de la Constitución Política de 1972, que no ha sufrido cambios en las partes relativos al trabajo y a la seguridad social, salvo en la numeración de sus artículos, como reflejo de un reordenamiento numérico.

Por otro lado, está vigente el Código de Trabajo, con todas las reformas antes señaladas.

⁶ Principalmente, esta parte del Informe está basada en nuestra monografía *Cincuenta años de derecho del Trabajo en Panamá*, en *Cincuenta años de derecho del Trabajo en América Latina*, cit.

En términos generales, puede resumirse así la legislación complementaria:

- a. Ley N° 74 de 20 de septiembre de 1973, por la cual se crea el Instituto Panameño de Estudios Laborales.
- b. Ley N° 97 de 4 de octubre de 1973, por la cual se establece el descuento obligatorio para el pago de la vivienda.
- c. Ley N° 10 de 8 de enero de 1974, por medio de la cual se dictan normas para proteger a los artistas y trabajadores de la música nacional.
- d. Ley 101 de 1974, sobre primas de producción en la construcción.
- e. Ley 7 de 1975, que crea las Juntas de Conciliación y Decisión, como parte de la jurisdicción especial de trabajo.
- f. Ley 53 de 1975, que regula las funciones jurisdiccionales del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
- g. Ley N° 72 de 15 de diciembre de 1975, relativa al trabajo en la construcción.
- h. Ley N° 34 de 26 de septiembre de 1979, sobre el trabajo portuario en los puertos de Balboa y Cristóbal.
- i. Ley N° 38 de 27 de septiembre de 1979, que otorga el derecho de constituir una organización sindical a los trabajadores del Ferrocarril de Panamá.
- j. Leyes sobre aumentos generales de salario (33 de 1974, 10 de 1979 y 13 de 1981).
- k. Ley N° 39 de 27 de septiembre de 1979, que otorga el derecho de constituir organizaciones sindicales a los servidores públicos portuarios y a los trabajadores portuarios de las empresas privadas concesionarias y usuarias del Puerto de Balboa.
- l. Ley N° 40 de 27 de septiembre de 1979, que otorga el derecho de constituir organizaciones sindicales a los servidores públicos portuarios y a los trabajadores portuarios de las empresas privadas concesionarias y usuarias del Puerto de Cristóbal.
- m. Ley 5 de 2 de marzo de 1982, relativa al trabajo en la construcción en obras especializadas o de interés nacional.
- n. Ley N° 13 de 30 de abril de 1982, sobre el trabajo en la construcción.
- o. Ley N° 16 de 4 de junio de 1982, por medio de la cual se toman medidas sobre salarios en las empresas constructoras.
- p. Ley 25 de 1992, reformada por el Decreto Ley N° 3 de 1997, sobre empresas en las Zonas procesadoras para la exportación.
- q. Decreto Ley N° 4 de 1997, sobre formación profesional dual y el contrato de aprendizaje.
- r. Decreto Ley 8 de 1998, sobre trabajo en el mar y en las vías navegables.
- s. Ley 54 de 2001, sobre el trabajo en los Calls Centers.
- t. Ley N° 59 de 5 de diciembre de 2001, que reorganiza la jurisdicción especial de trabajo.
- u. Ley 12 de 6 de febrero de 2002, sobre contratación de jóvenes de primer empleo.
- v. Ley 59 de 2003, sobre la creación del programa de alimentación para los trabajadores; reformada por la ley 60 de 28 de diciembre de 2005.

- w. Ley 41 de 20 de julio de 2004, que crea un régimen especial para el Área económica especial Panamá-Pacífico.
- x. Ley 11, de 22 de abril de 2005, sobre prohibición de la discriminación laboral
- y. Ley 59, de 28 de diciembre de 2005, sobre protección laboral de personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas.
- z. Decreto Ley 8 de 15 de febrero de 2006, que reorganiza el sistema de formación profesional y crea el INADEH.

En el Código Agrario, artículo 14, se dispone que las relaciones laborales se regirán por el Código de Trabajo, lo que se reitera en el artículo 401. El artículo 403 establece la edad mínima para el trabajo agrícola en 14 años, lo que contrasta con el artículo 119 del Código de Trabajo, que permite el trabajo en las explotaciones agropecuarias desde los 12 años, “en trabajos livianos y fuera de las horas señaladas para la enseñanza escolar”.

En el Código de la Familia y del Menor, los artículos 508 a 513 y 716 a 720, contienen normas sobre el trabajo de los menores y de las mujeres, complementarias del Código de Trabajo.

En el sector público, el régimen general se encuentra en el Código Administrativo, su legislación complementaria y normas reglamentarias, así como en la ley de carrera administrativa (9 de 1994) y diversas leyes especiales.

Se aplica en general a los servidores públicos el pago del XIII mes, descuentos sobre salarios, jornada de trabajo, días de fiesta o duelo nacional, días feriados, comprendidos básicamente en las leyes 52 de 1974, 17 de 1983 y 20 de 1992, Resolución de Gabinete N° 743 del 6 de diciembre de 1993, ley 92 de 1974 y, por excepción, el Código de Trabajo. Rige también la ley de carrera administrativa (9 de 1994) y su reglamento.

Para los trabajadores del Canal de Panamá hay un régimen especial en la ley N° 19 de 11 de junio de 1997.

III.2 Calificación de la legislación laboral actual

La actual legislación laboral, pese a sus repetidas reformas, puede todavía calificarse como de corte proteccionista.

Los espacios que se dejan a la autonomía colectiva son básicamente los relativos al mejoramiento del mínimo de garantías reconocido por la legislación, pues, en principio, no se reconoce la negociación colectiva in pejus.

No obstante lo anterior, pueden destacarse los siguientes puntos donde se abren espacios especiales a la autonomía colectiva:

- a. En la posibilidad del fraccionamiento de vacaciones, que, además del consentimiento de las partes, requiere del pacto previo en la convención colectiva de trabajo.
- b. Supuestos adicionales de obligatoriedad del trabajo en horas y jornadas extraordinarias, siempre que, además de pactarse en la convención colectiva, el trabajador lo acepte en su contrato individual o en la reforma del mismo.
- c. Ampliación del concepto legal de trabajador de confianza, mediante una cláusula de la convención colectiva.
- d. Supuestos especiales de movilidad funcional obligatoria.

- e. Programas de rehabilitación por adicción al alcohol o a las drogas.
- f. Sustitución, a favor del trabajador, de un beneficio derivado de la convención colectiva anterior, por uno nuevo.

IV. Evaluación del grado de flexibilidad de los cambios en la regulación del mercado de trabajo

IV.1 Consideraciones generales sobre las áreas de actividad comprendidas en las reformas flexibilizadoras

Si bien puede afirmarse que el proceso de flexibilización laboral se inicia en Panamá a fines de 1976, con la ley 95 de 31 de diciembre de 1976, es oportuno destacar el paralelo proceso de flexibilización que se da para el contrato de trabajo en la construcción, con la adopción de una legislación especial complementaria del Código de Trabajo. Esta legislación especial para la construcción, se inicia, antes de la flexibilización general, con la ley 101 de 1974, sobre primas en la construcción; y con la ley 72 de 1975, que contiene reglas especiales sobre el trabajo en la construcción.

Igualmente, con posterioridad a la ley 95 de 1976, el proceso flexibilizador, que se ha desarrollado por un período aproximado de treinta años, además de las reformas al Código de Trabajo antes descritas, se ha extendido mediante una legislación complementaria para ciertas áreas de actividad económica o contratos especiales de trabajo, como la del trabajo en las zonas procesadoras para la exportación; trabajo en el mar y en las vías navegables; trabajo en los puertos de Balboa y Cristóbal; trabajo en el área económica especial Panamá Pacífico; contrato de aprendizaje; etc.

IV.2 La flexibilización del contrato de trabajo en la construcción

Como ya se expresó, el proceso flexibilizador del contrato de trabajo en la construcción comenzó un poco antes el inicio de las reformas flexibilizadoras generales al Código de Trabajo.

Una de las características de la legislación especial adoptada para este sector, es que la misma, básicamente responde a un consenso entre la organización más representativa de los trabajadores (SUNTRACS) y la de los empleadores (CAPAC), incluso precedido, en parte, de un entendimiento entre los dos primeros.

Es así como primeramente se aprueba la ley 101 de 1974, relativa al régimen de las primas de producción en la construcción, con una reforma y adición indirecta a lo establecido al respecto, con carácter general, en el Código de Trabajo. Este último permitía la remuneración por primas de rendimiento, en adición a un salario base no inferior al mínimo legal. La ley 101 desarrolla esa normativa, de manera específica para la construcción, con normas especiales relativas a la manera de fijar o variar las primas, cómo pueden computarse para el cálculo de las prestaciones laborales, etc. Su eficacia ha sido particularmente marcada, hasta el punto de que no ha sido objeto de reformas desde entonces y, en cambio, ha tenido un desarrollo considerable en las convenciones colectivas celebradas sucesivamente entre esas dos organizaciones sindicales de trabajadores y empleadores. La propia ley remite determinados aspectos relacionados con las primas de producción, a un desarrollo o consideración en la convención colectiva, como por ejemplo, cuándo pueden computarse como parte del salario para el cálculo de permisos o licencias remunerados.

Con la ley 72, de 15 de diciembre de 1975, se regula, como legislación de carácter especial complementaria al Código de Trabajo, lo relativo al contrato de trabajo en la construcción. Contiene disposiciones en materia de duración y terminación de la relación de trabajo, con la particularidad de un aporte del empleador de 6% del salario, para una especie de fondo de cesantía, dado que se reconoce en la ley que el contrato de trabajo se pacta primordialmente por obra determinada. Posteriormente, este fondo fue eliminado y en la actualidad se entrega directamente al trabajador a la terminación de la obra que, a su vez, provoca la terminación de la relación de trabajo.

Esta ley, como ya se expresó antes, es el resultado de un consenso entre SUNTRACS, CAPAC y el gobierno nacional. Contiene niveles de flexibilización consensuados, que han mantenido su eficacia durante más de treinta años. La ley 72 de 1975 sólo ha sido reformada en lo que se refiere al aporte del 6%, que, mediante la ley 13 de 30 de abril de 1982, se dispuso su entrega directa al trabajador a la terminación de la obra y se establecieron algunas normas sobre la forma de dar cumplimiento a esta obligación.

Con la ley 5 de 2 de marzo de 1982, se adopta un régimen especial para el trabajo en la construcción en obras especializadas o de interés nacional. Básicamente, regula, con carácter flexibilizador respecto de las normas del Código de Trabajo, un régimen de acumulación de descansos y recargos especiales por el trabajo extraordinario, en los casos en que para el trabajo en las obras mencionadas se contrate a trabajadores a los cuales les sea imposible el retorno a su hogar y deban permanecer en el lugar de trabajo los días domingos. Esta ley también fue el resultado de un consenso entre SUNTRACS, CAPAC y el gobierno nacional. Si bien han surgido algunas diferencias interpretativas, en general el consenso que dio lugar a la aprobación de la ley 5 de 1982, ha favorecido su eficacia en la práctica.

Como conclusión, puede afirmarse que la experiencia flexibilizadora en el área de la construcción, producto del consenso, ha dado resultados positivos y ha sido acompañada de un importante y sostenido proceso de negociación colectiva entre las dos organizaciones sociales más representativas, respectivamente, de los trabajadores y de los empleadores. Es de destacar que en la actualidad, es el único sector de actividad económica privada en el cual se negocia colectivamente por rama⁷ y que los trabajadores del sector son los que mantienen los mayores niveles de beneficios negociados colectivamente. Además, SUNTRACS es, sin duda, el sindicato más poderoso del país. Los procesos de negociación colectiva en diversas ocasiones han ofrecido situaciones de seria conflictividad entre las partes, pero al final se logra el acuerdo correspondiente.

IV.3 La flexibilización en algunas áreas específicas de actividad, mediante leyes especiales

Además de las medidas adoptadas con las reformas directas al Código de Trabajo, el proceso de flexibilización se ha hecho sentir mediante la adopción de algunas leyes especiales, dirigidas a actividades específicas.

IV.3.1 La flexibilización en las zonas procesadoras para la exportación

Con la aprobación de la ley 25 de 1992, que fija un régimen especial para las zonas procesadoras para la exportación, dentro del cual, a su vez, se incluye un régimen laboral especial, se pretendió promover la instalación de empresas *maquiladoras* en el territorio nacional.

⁷ Anteriormente hubo algunas otras experiencias de esa índole, como en el sector de las artes gráficas.

Con el decreto ley 1 de 1997 se introdujo una reforma a esta legislación especial que, en cierta medida comprometía los derechos colectivos de los trabajadores. Poco después se dictó el decreto ley 2 de 1997, que sustituyó las reformas del anterior y, finalmente, el decreto ley 3 de 1997, que modifica definitivamente la ley 25 de 1992, con el régimen laboral especial que se comenta en varias partes de este Informe.

Las reformas antes mencionadas representan, sin duda, una flexibilización para el sector, que se traduce, por un lado, en una reducción del costo de la mano de obra, específicamente en lo referente al costo del trabajo extraordinario y, por el otro lado, en algunas normas dirigidas a dar mayor flexibilidad al empleador en el manejo de temas como movilidad, vacaciones, solución de conflictos, etc.

Este régimen especial no ha dado lugar a la operación en Panamá de empresas maquiladoras, a los niveles existentes en varios países centroamericanos y República Dominicana.

IV.3.2 La flexibilización en la Zona Económica Especial Panamá-Pacífico

Con la aprobación de la ley 41 de 2004, se da un régimen laboral especial en la Zona Económica Especial Panamá-Pacífico (HOWARD), que contiene normas similares a las de las zonas procesadoras para la exportación, más algunas adiciones. Estas normas se comentan en diversas partes del presente Informe y, básicamente, se aprobaron luego de lograrse consenso con una parte importante del sector de los trabajadores sindicalmente organizados.

Dadas las características de las actividades que se desarrollan en esta Zona Económica Especial y el consenso previo a la ley, puede afirmarse que, hasta ahora, es importante el desarrollo alcanzado en los niveles de inversión.

IV.4 La flexibilización mediante reformas al código de trabajo

En parte anterior de este Informe, se analizaron las reformas flexibilizadoras mediante reformas al Código de Trabajo, las cuales, básicamente, se adoptaron invocando la necesidad de mejorar los niveles de empleo, aunque la primera de ellas, la ley 95 de 1976, también tuvo la intencionalidad, oficialmente expresada, de reducir los niveles de confrontación frente a la fase final de las negociaciones de los tratados del Canal.

La ley 95 de 1976 se adopta luego del impacto de la crisis del petróleo y, como ya se expresó, contuvo normas transitorias y normas permanentes, que dieron lugar a oposición de los sectores sindicales. En virtud de esta ley, hubo una afectación temporal del ejercicio de los derechos colectivos e, igualmente, normas que los afectaron de manera permanente y eliminaron la garantía de la estabilidad en el empleo. Su efectos en la mejora del empleo fueron de difícil identificación, dado el impacto de la crisis del petróleo en la economía mundial.

Poco después, con la ley 8 de 1981, frente al fracaso del intento de lograr un consenso entre los sectores gubernamental, empleador y de los trabajadores, se intentó sentar un régimen flexibilizado de la legislación laboral, que sustituyó al de la ley 95 de 1976. Se redujo la afectación de los derechos colectivos y si bien se mantuvo la virtual eliminación de la estabilidad en el empleo, se adoptó un régimen en esta materia, que daba algunas opciones a los trabajadores para obtener la reincorporación en caso de despido injustificado.

La ley 1 de 1986 se adopta como consecuencia de las negociaciones con los organismos financieros internacionales y fue duramente resistida por los trabajadores. Tuvo un claro carácter de reducción de beneficios laborales (entre ellos la reducción del costo del despido), que se describió anteriormente.

La evaluación de sus efectos en la inversión resultó virtualmente imposible, dada la explosión casi inmediata de la aguda crisis política y económica que sufrió el país hasta el año 1989.

La ley 44 de 1995 representa la más profunda reforma a la legislación laboral panameña y tiene un carácter flexibilizador, que combina disminución de beneficios laborales (entre ellos la definitiva eliminación de la estabilidad y la reducción del costo del despido), con el aumento de poderes al empleador, como, por ejemplo, la movilidad funcional. Como ya se dijo, también introdujo mejoras a favor de los trabajador, como en materia de prima de antigüedad.

A partir de la vigencia de esta ley, los gobiernos han mantenido la posición de no reformar el Código de Trabajo, pese a repetidas peticiones desde el sector empleador y a varias observaciones de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

V. Análisis de las reglas laborales individuales para la relación de trabajo

V.1 Las reglas de la contratación laboral

V.1.1 Concepto de contrato y relación de trabajo

El contrato de trabajo, como modalidad típica, se refiere a una relación de trabajo por tiempo indefinido, con horario completo, para laborar dentro de la empresa. Las modalidades atípicas, comprenden el contrato de aprendizaje, el contrato para trabajadores de primer empleo y, en general, las diferentes modalidades de contratación temporal, que se desarrollan más adelante.

El Código de Trabajo tiene una extensa normativa para regular el contrato de trabajo, que incluye los elementos delimitadores y diferenciadores de relaciones que no se correspondan con el trabajo subordinado. A continuación explicamos la normativa básica⁸.

El Código de Trabajo define tanto la relación como el contrato de trabajo, de manera tal que la relación de trabajo puede derivar o no de un contrato previo. Igualmente, señala que tanto la prestación de un trabajo personal, como el contrato, producen los mismos efectos. Puede decirse entonces que, conceptualmente, el Código acepta la teoría de la relación de trabajo. En la práctica, no obstante, las relaciones laborales son consecuencia de un contrato de trabajo.

El texto del artículo 62 del Código de Trabajo es el siguiente:

“Artículo 62. Se entiende por contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su denominación, el convenio verbal o escrito mediante el cual una persona se obliga a prestar sus servicios o ejecutar una obra a favor de otra, bajo la subordinación o dependencia de ésta.

Se entiende por relación de trabajo, cualquiera sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal en condiciones de subordinación jurídica o de dependencia económica.

⁸ Los comentarios a continuación, sobre la normativa de los elementos delimitadores del contrato de trabajo, son tomados del Informe para OIT sobre **La relación de trabajo (Campo de aplicación), Estudio Nacional (Panamá)**, preparado por MURGAS TORRAZZA, Rolando y TORRES DE LEÓN, Vasco, Panamá, 2001, pp. 6 a 10.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo anterior y el contrato celebrado producen los mismos efectos.

La existencia de la relación de trabajo determina la obligación de pagar el salario.”

Cabe observar, en la noción anterior, un rasgo original de la legislación laboral panameña, en el sentido de que identifica el salario como una consecuencia de la relación de trabajo. Esta idea tiene su origen en que bajo la vigencia del primer Código de Trabajo, la jurisprudencia excluyó de la aplicación del Código a varias categorías de trabajadores, invocando la inexistencia de un pacto de salario. Por ejemplo: en los casos de los conductores de autobuses de transporte público de pasajeros; en el de los vendedores en la calle de helados y paletas; y en el de los marinos de las naves dedicadas a la pesca del camarón. En el primer caso, el fundamento era que el pago lo hacía el usuario y que el conductor pagaba un canon de arrendamiento al propietario del vehículo (a pesar de que el último era el concesionario frente al Estado). En el segundo, se simulaba una compra en consignación. En el tercer caso, se afirmaba que lo que había era una participación en los resultados de la pesca. Se sostenía, erróneamente, que no había salario, porque sencillamente no era visible el pacto del mismo. En los tres casos, sin embargo, eran claras la subordinación jurídica y la dependencia económica. De allí que el Código vigente establezca que si existe subordinación jurídica en la prestación de un servicio personal, hay relación laboral y, en consecuencia, obligación de pagar el salario.

Es claro que si existe subordinación de carácter laboral, tiene que darse, como consecuencia necesaria, la obligación de pagar el salario, pues no sería admisible una relación esclavista o cuasi esclavista de prestación de servicios subordinados⁹.

Sobre la base de los anteriores conceptos, pueden identificarse los siguientes elementos para determinar la relación de trabajo:

- Prestación personal de servicios a una persona o empresa.
- Subordinación jurídica.
- Dependencia económica, como un criterio auxiliar o complementario, cuya existencia y demostración, en caso de duda, determina que la relación se califique como laboral.
- Salario, como una consecuencia de los elementos anteriores.

Conforme a lo anterior, además de la prestación personal del trabajo, resultan determinantes dos elementos mencionados en el artículo 62, que son la subordinación jurídica y la dependencia económica. Debe observarse que en la legislación panameña, las expresiones subordinación y dependencia, que en general se utilizan como equivalentes, vienen a mostrar una diferenciación particular, en la medida en que la expresión subordinación se reserva para la subordinación jurídica, en tanto que dependencia se utiliza a propósito de la dependencia económica.

La subordinación jurídica es definida de manera concisa en el artículo 64 del Código de Trabajo:

“Artículo 64. La subordinación jurídica consiste en la dirección ejercida o susceptible de ejercerse por el empleador o sus representantes, en lo que se refiere a la ejecución del trabajo.”

⁹ Al respecto, es interesante destacar que en numerosos fallos la jurisprudencia ha destacado que las deficiencias en el pacto de salario y la falta de pacto salarial explícito, no impiden que exista relación de trabajo (SJCD N° 3, de 16 enero 1980, citado por VARGAS VELARDE, Oscar, *Casuística laboral*, Ed. M&P, Panamá, 2001.

Como puede observarse, el concepto de subordinación jurídica se hace descansar en el ejercicio del poder de dirección, con la particularidad de que el mismo artículo comprende las posibilidades de una subordinación atenuada o diluida, en la medida en que parte del supuesto que la dirección no sólo se ejerza, sino de que sea posible o susceptible de ejercerse. Esta concepción ha permitido que en muchos casos de subordinación no constante o precisa, la doctrina nacional y la jurisprudencia lleguen a aceptar la existencia de la relación de trabajo. Por ejemplo, en sentencia de 5 de agosto de 1980 la Corte afirmó que la subordinación no se ejerce en forma continua, de manera que se manifieste en todos los casos como una facultad del empleador en permanente ejercicio, sino que existe en potencia¹⁰. En la misma dirección, en sentencia de 16 de enero de 1987, la Corte sostuvo que la falta de contacto frecuente con el empleador, no era suficiente para excluir la relación laboral. En sentido contrario, en sentencia de 13 de noviembre de 1981, la Corte Suprema de Justicia, determinó que es necesaria una notoria, palpable y cotidiana presencia del empleador en la dirección y fiscalización del trabajo, lo que no ocurriría cuando la presencia del empleador es difusa, marginal o no esencial¹¹.

Sobre el mismo tema hay numerosos precedentes, entre ellos las sentencias de 7 de mayo de 1976 y de 18 de agosto de 1995, todas de la Corte Suprema de Justicia.

Resulta interesante cómo las normas anteriores han dado lugar a que la jurisprudencia afirme que aún en el caso en que el trabajador no tenga horario ni control de asistencia, el ejercicio del poder de dirección, unido a la dependencia económica, provocan la existencia de la relación laboral¹².

Por otro lado, aunque a primera vista pareciera que el artículo 62 antes mencionado permite que se use como elemento de calificación, indistintamente, la subordinación jurídica o la dependencia económica, en el fondo del resto del articulado se desprende que el elemento principal es la subordinación jurídica, mientras que la dependencia económica es un elemento auxiliar o complementario, tal como lo señala el párrafo final del artículo 65.

El artículo 65 del Código de Trabajo identifica, en vía ejemplar, varios supuestos en los que se presenta la dependencia económica, la que, como ya se expresó, en caso de duda sobre la existencia de la subordinación jurídica, permite que se califique la relación como de carácter laboral. El texto de este artículo es el siguiente:

“Artículo 65. Existe dependencia en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando las sumas que percibe la persona natural que preste el servicio o ejecute la obra constituyen la única o principal fuente de sus ingresos;*
- 2. Cuando las sumas a que se refiere el ordinal anterior provienen directa o indirectamente de una persona o empresa, o como consecuencia de su actividad.*
- 3. Cuando la persona natural que presta el servicio o ejecuta la obra no goza de autonomía económica y se encuentra vinculada económicamente al giro de actividad que desarrolla la persona o empresa que puede considerarse como empleador.*

En caso de duda sobre la existencia de una relación de trabajo, la prueba de la dependencia económica determina que se califique como tal la relación existente.”

La utilización de la dependencia como un criterio auxiliar o complementario, resulta de enorme importancia, sobre todo en los llamados casos de frontera. No siempre, sin embargo la

¹⁰ Cfr. **Jurisprudencia de casación laboral**, Centro de Investigación Jurídica, Universidad de Panamá, 2ª edición, Panamá, 1991, p. 82. En este caso se trataba de un gerente.

¹¹ Cfr. FABREGA P., Jorge y otros, **Código de Trabajo**, 18ª ed., actualizada por Jorge FABREGA P., Panamá, 2000, p. 28.

¹² Sentencia de 14 de enero de 1993, de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

jurisprudencia hace el máximo uso de esta posibilidad, pero sí resulta útil en muchas decisiones judiciales. Así por ejemplo, en la sentencia de 14 de enero de 1993, de la Corte Suprema de Justicia, a pesar de que en el caso concreto el trabajador carecía de horario y de controles de asistencia, el uso combinado del poder de dirección y de la dependencia económica, llevó a la Corte a concluir que existía relación de trabajo. También en sentencia de 10 de noviembre de 1977, la dependencia económica fue determinante para que la Corte calificara como laboral la relación de un corredor de seguros.

En algunos casos es la propia ley la que categoriza a la dependencia económica como factor determinante, independientemente de la caracterización de la subordinación jurídica. Así ocurre con la aparcería y el colonato (artículo 235 numeral 2) y con los vendedores de helados y paletas y trabajadores similares (artículo 91). Estas normas se comentan más adelante.

Para la determinación de la relación laboral y de sus sujetos, particular importancia revisten los artículos 63 y 93 del Código de Trabajo, fundamentados en el principio de primacía de la realidad.

El artículo 63 excluye la validez de la simulación, tanto respecto de actos y contratos, como de la interposición de supuestos empleadores. Este artículo se complementa con lo que dispone el artículo 62, que define el contrato y la relación de trabajo, el cual señala que si se dan los presupuestos de la norma, serán de carácter laboral cualquiera que sea su denominación.

El texto del artículo 63 es el siguiente:

“Artículo 63. Para la determinación de la relación de trabajo o de los sujetos de la misma, se prescindirá de los actos y contratos simulados, de la participación de interpuestas personas como supuestos empleadores, y de la constitución u operación simulada de una persona jurídica en calidad de empleador.”

La jurisprudencia ha tenido oportunidad de aplicar esta norma de manera explícita. Puede citarse como ejemplo, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera, de 17 de julio de 1981¹³.

Así como el artículo 63 se refiere a la simulación respecto del contrato o del titular como empleador, el artículo 93 excluye la validez de simular que una persona jurídica (sociedad) aparezca como prestadora del servicio, cuando en realidad se trata de una persona física, esto es, un trabajador. Esta práctica de vestir de sociedad a un trabajador, se pone de presente en la actualidad en algunas versiones de externalización de servicios. La norma del Código parece muy precisa y con capacidad de excluir la validez de la figura en cuestión.

El texto del artículo 93 es el siguiente:

“Artículo 93. La participación simulada de una persona física en la prestación del servicio o en la ejecución de la obra, no impide que la persona física correspondiente sea considerada como trabajador. La acción correspondiente se tramitará en la jurisdicción de trabajo con audiencia de la persona jurídica y del empleador.”

Por último debe destacarse que en general en la negociación colectiva no suele abordarse específicamente el tema de los elementos de la subordinación jurídica y, por ende, de la definición de lo que es relación de trabajo. Sin embargo, la inclusión en diversas convenciones colectivas de escalas salariales, deja claro, por vía indirecta, que determinadas caracterizaciones de la prestación del servicio son de carácter laboral.

¹³ Cfr. Vargas Velarde, **op. cit.**

Además de los elementos anteriores, la legislación panameña contiene una serie de normas, en virtud de las cuales situaciones que en el pasado ofrecieron dudas (lo que en algunos casos ocurre todavía), expresamente se determinan como relaciones de trabajo. La mayoría de esas normas son parte de las referentes a contratos especiales¹⁴. De esta manera, la Ley determina expresamente el carácter laboral de la correspondiente relación¹⁵.

En adición a la consideración de los elementos delimitadores del contrato de trabajo, antes expuesta, interesa destacar otros aspectos normativos del contrato de trabajo.

El contrato de trabajo se perfecciona por el simple consentimiento, con lo cual viene a revestir carácter consensual. Sin embargo, salvo excepciones, el artículo 67 exige la forma escrita en tres ejemplares, uno para cada parte y otra para el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Las excepciones son: labores agrícolas o ganaderas; servicio doméstico; trabajos accidentales o temporales que no excedan de tres meses; obra determinada de un valor no mayor de doscientos balboas; y para servicios u obras que se contraten en poblaciones no mayores de mil quinientos habitantes, salvo que se trate de obras con un valor mayor de cinco mil balboas o de empleadores que ocupen permanentemente a más de diez trabajadores.

La falta del contrato escrito no genera su nulidad, pero, para favorecer al trabajador, se presumirá, salvo prueba en contrario, todo lo que el mismo alegue en juicio en lo referente a las condiciones que conforme a la Ley debían consignarse en el contrato, como puesto, tareas, jornada, salario y su fecha y forma de pago, lugar de la prestación, duración de la relación, etc.

En el caso de trabajadores extranjeros, el trámite del permiso de trabajo implica la presentación del contrato escrito. El permiso lo otorga el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Cuando se trate de trabajadores panameños que se contraten en Panamá para trabajar fuera del territorio nacional, los contratos deben celebrarse necesariamente por escrito y dos copias deben remitirse al Ministerio. El artículo 98 exige una serie de garantías que deben cumplirse, en las cuales interviene también el Ministerio. El caso más frecuente es el de los marinos. No hay consecuencia de nulidad si no se hace por escrito el contrato.

Tanto en el caso de extranjeros contratados para trabajar en Panamá, como en el de los panameños contratados para trabajar en el extranjero, el Ministerio dispone de facultad sancionadora mediante multas especificadas en el Código. Estas multas suelen imponerse con frecuencia en el caso de los extranjeros.

En cuanto a los sujetos, el empleador puede ser tanto una persona natural como una jurídica. Las relaciones laborales pueden darse respecto no sólo de empresas en sentido mercantil, sino también en el servicio doméstico y en cualquier organización de medios y actividades en que se den servicios subordinados, independientemente de la existencia o no del ánimo de lucro. Inclusive la definición de empresa (artículo 97) prescinde del ánimo de lucro. No rige el Código en el sector público ni para las cooperativas agrícolas o agroindustriales.

¹⁴ Dentro de esas normas están los artículos, del Código de Trabajo, 238 (sobre agentes, vendedores del comercio y similares, reformado en 1995); 243 (artistas, actores, músicos y locutores); 245 y 246 (conductores de auto transporte); 235 (maestros y profesores); 91 (revendadores).

¹⁵ Una de las alternativas doctrinalmente presentadas para los casos de *escape o fuga* del derecho del trabajo o de zonas grises, es que la ley haga un inventario de tales situaciones y las defina como de carácter laboral, si se consideran requeridas de protección.

V.1.2 Tipos de contratos de trabajo según su duración

Fundamentalmente, son tres:

- **Contrato por tiempo indefinido:** Es el más usual dentro del derecho laboral panameño. Se origina cuando el trabajador es contratado para prestar un servicio que llena una necesidad de carácter permanente para el empleador y no se especifica una fecha o un acontecimiento específicos de terminación.
- **Contrato por obra determinada:** El trabajador se obliga a ejecutar una obra claramente definida de antemano, que no llena una necesidad permanente de la empresa. La obra debe ser identificable razonablemente en su inicio y terminación. La conclusión de la obra es causa de terminación de la relación de trabajo.
- **Contrato por tiempo definido:** El trabajador es contratado para cumplir con alguna necesidad transitoria de la empresa, no de carácter permanente, y de la que de antemano se conoce su fecha exacta de terminación.

En el Código de Trabajo, los contratos temporales (por tiempo definido o por obra determinada) están sujetos a limitaciones, dada la preferencia por los contratos indefinidos. Estas limitaciones y restricciones son las siguientes:

- Límites al plazo de duración del contrato por tiempo definido (por regla general es un año).
- Presunción de la duración indeterminada. Si no se pacta duración por tiempo definido o por obra determinada, el contrato se entiende celebrado por tiempo indefinido.
- Forma especial (expresa y escrita) para el pacto de duración por tiempo definido o por obra determinada
- Sujeción de la cláusula a la naturaleza del servicio o de la obra. En principio, sólo pueden celebrarse contratos por tiempo definido cuando se trate de un puesto temporal, pero si el puesto es permanente el contrato debe hacerse por tiempo indefinido, salvo que se trate de reemplazar temporalmente a un trabajador permanente que está de licencia o de vacaciones. Se exceptúan las empresas nuevas durante el primer año de operaciones y las empresas que adicionan una nueva actividad a la ya existente, que pueden en ese momento celebrar contratos temporales para posiciones permanentes.

V.1.3 Duración máxima del contrato por tiempo definido

El plazo máximo del contrato por tiempo definido, de acuerdo con lo que establece el artículo 74 del Código de Trabajo, es de un año, que se eleva a tres años para los trabajos que requieran preparación técnica especial. Al empleador no le conviene pactar contratos temporales de larga duración, porque una ruptura injustificada de los mismos, lo obliga a pagar una indemnización equivalente al resto de los salarios que habría devengado el trabajador.

V.1.4 Prórroga de los contratos por tiempo definido y por obra determinada

El Código de Trabajo no permite, como regla general, la prórroga ni la sucesión de los contratos temporales, pero en virtud de la reforma introducida por la Ley 44 de 1995, el artículo 76 del Código permite una prórroga del contrato por obra determinada, si se dan los requisitos exigidos en el artículo 75 para esa clase de contrato, o sea, si consta expresamente por escrito y lo permite la naturaleza de la obra. En este caso, la duración se prolonga hasta el vencimiento de la prórroga o el cese de las circunstancias que la motivaron.

El artículo 77 del Código de Trabajo establece que la sucesión o prórroga de contratos por tiempo definido o por obra determinada, produce la conversión del contrato en uno por tiempo indefinido. La misma situación se produce cuando resulte necesario que el trabajador continúe prestando sus servicios después del vencimiento del plazo. Esto último ocurre en los contratos por tiempo definido cualesquiera sean las tareas en que siga prestando servicios; y en el de obra determinada si se trata de las mismas tareas, excepto el caso del trabajo en la construcción.

En los casos de trabajadores cuyos servicios requieran preparación técnica especial y ésta fuese costeadada por el empleador, el artículo 74 del Código de Trabajo permite hasta dos prórrogas de los contratos por tiempo definido.

El artículo 77-A del Código de Trabajo permite también la sucesión de contratos por tiempo definido, cuando se trate de plazas permanentes requeridas para el desarrollo de una nueva actividad en la empresa; o cuando se trate de contrataciones durante el primer año de actividad del empleador, de la empresa o de la explotación. En estos casos la sucesión de contratos se permite sólo hasta por una duración total de dos años. Este artículo se introdujo como parte de la reforma flexibilizadora de la ley 44 de 1995.

El texto del artículo 77-A del Código de Trabajo, introducido por la ley 44 de 1995, es:

“Artículo 77 A. No se considerará que existe sucesión de contratos en los siguientes casos:

- 1. Cuando se trate de ocupaciones o plazas permanentes requeridas para el desarrollo de una nueva actividad en la empresa.*
- 2. Cuando se trate de contrataciones durante el primer año de actividad del empleador, de la empresa o explotación.*
- 3. Cuando se trate de modalidades de trabajo aprobadas por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social o pactadas por el sindicato.*

En estos casos, si la sucesión de contratos se prosigue por más dos años, se entiende que el contrato es indefinido desde el primero de ellos.”

Mediante sentencia de 31 de enero de 1997, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el numeral 3 del artículo 77-A, de manera que sólo están vigentes las dos primeras excepciones.

El artículo 76 del Código de Trabajo permite una prórroga a los contratos por obra determinada, si se ajusta a la naturaleza del trabajo o se trata de sustituir provisionalmente a un trabajador en uso de licencia, vacaciones o cualquier otro impedimento temporal.

La ley 25 de 1992, que tiene un régimen laboral especial para las Zonas Procesadas para la Exportación, en su artículo 49 dispone que en los contratos por tiempo definido, para obra determinada o fase correspondiente, no se aplicarán las reglas de conversión de la relación de trabajo, según el artículo 77 del Código, durante los tres primeros años de la respectiva relación.

Para el trabajo en la construcción, el artículo 15 de la ley 72 de 1975 también excluye la aplicación del artículo 77 del Código de Trabajo, cuando se trate de contratos por tiempo definido, para obra determinada o fases correspondientes.

Es de notar que las dos últimas leyes citadas, establecen una variante para el contrato para obra determinada, que es la de “fase correspondiente”, típica, sobre todo, del trabajo en la construcción, en el cual puede concretarse tanto para la totalidad de la obra como para parte de la misma.

Para el trabajo en el mar y las vías navegables, el artículo 32 del Decreto Ley 8 de 1998 permite que los contratos se celebren por tiempo indefinido, por tiempo definido o por viaje.

Para el trabajo en las naves de pesca, el artículo 101 del Decreto Ley 8 de 1998 permite la celebración de contratos por viaje o por temporada y establece que la celebración de cuatro o más sucesivos contratos de por viaje, transforma la relación en una de carácter indefinida. Igual ocurre cuando se celebran contratos por temporada y se labora en tres o más temporadas sucesivas. Para estos efectos, se entiende que un contrato es sucesivo en relación con otro anterior, cuando entre ambos media un lapso máximo de tres meses.

Para los trabajadores de primer empleo, cuyas edades oscilen entre los 18 y los 25 años, el artículo 3, numeral 3, de la ley 12 de 6 de febrero de 2002, permite una duración no inferior a tres meses ni mayor de doce meses, sin posibilidades de prórroga. El numeral 4 del mismo artículo dispone que la relación será indefinida si el trabajador continúa prestando sus servicios después del vencimiento del plazo o si el empleador desea continuar utilizando los servicios después de su vencimiento.

V.1.5 Período de prueba. Definición

Es el plazo de los primeros tres meses dentro del contrato por tiempo indefinido, en el cual cualquiera de las dos partes pueden poner término a la relación laboral sin responsabilidad de ninguna naturaleza, ni obligaciones indemnizatorias, excepto en lo que respecta a las vacaciones, décimo tercer mes y prima de antigüedad.

- Sólo puede pactarse cuando el servicio requiera cierta habilidad o destreza especial.
- Debe ser objeto de pacto expreso en el contrato escrito de trabajo. Si el contrato es verbal, no es válida la cláusula¹⁶. Por excepción, en el trabajo doméstico se entiende tácitamente incorporada la cláusula de período probatorio (art. 231, numeral 3, del Código de Trabajo).
- Su duración máxima es de tres meses, salvo en el trabajo doméstico, en el cual se limita a dos semanas.
- Se entiende que desde el principio existe contrato de trabajo y puede iniciarse la relación laboral.
- Durante su vigencia cualquiera de las partes puede dar por terminada la relación de trabajo, sin responsabilidad alguna. Esto implica que en el caso del empleador, no es menester que pruebe la falta de habilidad o destreza y su decisión puede tener un soporte meramente subjetivo, no por ello impugnabile.
- No será válido el pacto cuando se contrate al trabajador para desempeñar una posición que haya ocupado anteriormente en la misma empresa.
- La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha precisado que el período probatorio opera aún en los casos en que existe la protección de un fuero especial (de maternidad; sindical; de negociación; de huelga; de arbitraje; electoral; por padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, que produzcan discapacidad laboral; de portador de VIH; o por haber formulado reclamaciones en contra del empleador a la Caja de Seguro Social).

¹⁶ Cfr, **Jurisprudencia Laboral**, Universidad de Panamá, Centro de Investigaciones Jurídicas, Panamá, 1981, pp. 116-117.

V.2 Régimen legal del salario

V.2.1 Concepto de salario

Un problema esencial en todo régimen regulador del salario lo constituye determinar qué sumas integran el salario. Tal determinación resulta importante desde varios puntos de vista.

En primer lugar, una serie de prestaciones económicas, de naturaleza laboral o de seguridad social, toman en cuenta el salario para ser calculadas. De aquí deriva la circunstancia de que aunque determinados pagos no sean salario, se calculan tomando a éste como referencia. En este sentido se encuentran la indemnización por despido, la prima de antigüedad, el décimo tercer mes, la licencia por enfermedad remunerada por el empleador, la licencia de gravidez, las vacaciones, etc. Situación especial representan los salarios caídos, en caso de reintegro, huelga imputable o suspensión por arresto debido a falsa denuncia o acusación particular del empleador, seguidas de sentencia absolutoria. En todos estos casos el cálculo implica la determinación previa de cómo integrar el salario.

En segundo lugar, hay sumas que aunque no alcancen a integrar permanentemente el salario, puede resultar difícil excluirlas de las que normalmente lo integran. Es el caso de ciertas bonificaciones periódicas o el de las llamadas “gratificaciones”, que responden a pagos unilateralmente reconocidos por el empleador, sin que exista al respecto obligación legal o convencional.

La definición de salario en la legislación panameña, como resultado de las reformas introducidas por la ley 1 de 1985 y por la ley 44 de 1995, está sujeta a una situación confusa, que explicamos seguidamente.

En su artículo 140, el Código de Trabajo presenta inicialmente una amplia definición de salario:

“Artículo 140: Salario es la retribución que el empleador debe pagar al trabajador con motivo de la relación de trabajo, y comprende no sólo lo pagado en dinero y especie, sino también las gratificaciones, percepciones, bonificaciones, primas, comisiones, participación en las utilidades y todo ingreso o beneficio que el trabajador reciba por razón del trabajo o como consecuencia de éste.”

De esta definición resultaría que el salario comprende:

- a. Lo pagado en dinero y en especie
- b. Gratificaciones
- c. Bonificaciones
- d. Percepciones
- e. Primas
- f. Comisiones
- g. Participación en las utilidades
- h. En general cualquier ingreso o beneficio que el trabajador reciba por razón del trabajo o como consecuencia de éste.

Sin embargo, a través de las reformas a otros artículos sobre salario se produce una modificación indirecta de esta norma.

Como consecuencia de estas reformas, cabe hacer la siguiente distinción:

- a. Pagos que se consideran siempre como salario. Para estos efectos debe tomarse en cuenta, en principio la lista que hace el artículo 140 del Código. De la misma deben excluirse las primas de producción, en la parte que excedan del 50% del salario base; bonificaciones, gratificaciones, participación en las utilidades y donaciones, por razón de las reformas dispuestas por la ley 1 de 1986. Estas reformas son aplicables a las normas generales sobre salario, no así a las que regulan regímenes especiales, como las primas de producción en la construcción (ley 101 de 1974). Las comisiones, en cambio, son siempre salario para todos los efectos. Conforme al artículo 147 del Código, los gastos de representación reconocidos como asignaciones permanentes, constituyen salario; al igual que el salario en especie.
- b. Pagos que no constituyen salario. Por mandato de la Ley, ciertos pagos se excluyen de la calificación de salario para el cálculo de prestaciones: participación en las utilidades reconocida unilateralmente; las donaciones (donde exista auténtico *animus donandi*); décimo tercer mes; las mejoras al décimo tercer mes reconocidas unilateralmente; los suministros de carácter gratuito (en especie) que otorgue el empleador al trabajador; las sumas que de modo ocasional reciba el trabajador del empleador para el desempeño de sus funciones, como gastos de representación (no permanentes), medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes; los viáticos, en la parte destinada a proporcionar al trabajador gastos extraordinarios de manutención y alojamiento o los medios de transporte; el uso del terreno que en las actividades agropecuarias el propietario ceda al trabajador para que lo siembre y aproveche sus productos; el uso de la habitación y del terreno para la cría de animales de corral, cuando los trabajadores del campo deban habitar en el centro de trabajo, por disposición del empleador o porque así lo exijan las condiciones o modalidades del servicio; el alojamiento y la alimentación que reciba la tripulación durante el viaje, en las naves (según el decreto ley 8 de 1998); los vales de alimentación previstos en la ley 59 de 2003, reformada por la ley 60 de 2005.
- c. Pagos que constituyen salario para determinados efectos. Los pagos por primas de producción, en la parte que excedan del 50% del salario base; las bonificaciones y las gratificaciones se considerarán como salario sólo para los efectos del cálculo de vacaciones, licencia por maternidad y la prima de antigüedad, pues la parte que excede de dicho 50% es salario para estos tres efectos y para todos los demás efectos legales). Sin embargo, las reformas, que conducen a esta conclusión, no alcanzan a eliminar, a nuestro juicio, que todavía subsistan algunos otros aspectos en que tales prestaciones se reputen como salario: igualdad de salario (art. 10 del Código); liquidación de la parte variable del salario (art. 148); obligación de consignar en los registros de salarios (art. 152). Igualmente, otras normas incluirían también a estas prestaciones, al hablar de prestaciones e indemnizaciones: lugar y hora de pago (art. 153); prelación y preferencia de los créditos laborales (arts. 166 y 167); intereses por mora (art. 169). Por último, nos parece que a las primas, bonificaciones y gratificaciones son también aplicables el conjunto de normas protectoras del salario.

Para los servidores públicos, el artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa incluye dentro del concepto de retribución el sueldo, gastos de representación, sobre tiempo, compensaciones, diferencial y demás prestaciones que reciban los servidores públicos, si les corresponden por sus servicios. La retribución debe ajustarse al tiempo efectivamente laborado. La misma norma señala que no son parte de la retribución los gastos de alojamiento, alimentación, uniformes, transporte y otros similares, que son catalogados como viáticos y dietas.

V.2.2 Fijación del salario

En cuanto a la fijación del salario, hay varias reglas específicas en el Código de Trabajo, el cual deja a las partes su determinación, pero con sujeción a ciertos límites.

En primer lugar, el artículo 141 establece dos limitaciones. El salario que se pacte debe ser proporcionado a la cantidad y calidad del trabajo (“salario remunerador”); y no puede ser inferior al que se fije como mínimo.

Por otro lado, el artículo 10 del Código garantiza la igualdad de salario. Esta norma desarrolla el principio contenido en el artículo 67 de la Constitución Nacional, que garantiza igual salario al trabajo en idénticas condiciones, “cualesquiera sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, clase social, ideas políticas o religiosas.”

Para determinar la igualdad de condiciones, el artículo 10 del Código hace referencia a cuatro elementos: puesto, antigüedad, jornada y eficiencia. Al mismo tiempo, hace una amplísima definición de lo que, para tales efectos debe entenderse como salario: “pagos ordinarios y extraordinarios, las percepciones, gratificaciones, bonificaciones, servicios y cualesquiera sumas o bienes que se diesen a un trabajador por razón de la relación de trabajo.”

El artículo 145 concede acción al trabajador para reclamar la fijación de un nuevo salario en tres supuestos: violación del principio de igualdad de salario; actividades en las cuales no se ha señalado un salario mínimo; y cuando la remuneración sea notoriamente inequitativa en comparación con el salario promedio existente en la industria o actividad de que se trate. Conforme a fallo de 24 de octubre de 1991, del Pleno la Corte Suprema de Justicia, en el caso de violación de la igualdad de salario, el salario que fije la sentencia surte efectos desde que se dio la violación. En los otros dos casos, el nuevo salario se computará a partir de la ejecutoria de la sentencia.

Para la fijación del salario pueden utilizarse los siguientes sistemas básicos: unidad de tiempo (mes, quincena, semana, día u hora); piezas; y tareas.

El salario por unidad de tiempo puede adicionarse con primas complementarias, comisiones y participación en las utilidades. El salario por unidad de tiempo, que constituye un salario base en este caso, no podrá ser inferior al salario mínimo legal o convencional.

El salario por tareas o piezas se fija en atención a las obras ejecutadas, pero debe garantizarse diariamente al trabajador el salario mínimo que corresponda, independiente-mente del resultado obtenido. Esta última limitación la establecen el artículo 62 de la Constitución Nacional y el artículo 142 del Código de Trabajo.

El artículo 143 del Código prohíbe el pago de salarios con primas, por tareas, piezas o cualquier otra forma de incentivo por rendimiento, en el trabajo de conducción de vehículos, en minas, túneles, altura, con materiales tóxicos, explosivos, inflamables o radioactivos y en “cualesquiera otras que por su naturaleza se reputen como peligrosas, a juicio de las autoridades administrativas de trabajo.”

Para los trabajadores de pesca, la remuneración queda sujeta a lo dispuesto en el artículo 94 del decreto ley 8 de 1998, que permite la fijación de un salario base, más una participación en el resultado del viaje, que no será inferior al 3%; o mediante un salario por producción, representado por un porcentaje del producto de la pesca de cada viaje, deduciendo los gastos directos del viaje.

V.2.3 Formas de pago del salario

El salario puede pagarse en dinero o parte en dinero y parte en especie, pero en este último caso el salario mínimo debe pagarse íntegramente en dinero (arts. 144 y 151 del Código de Trabajo).

Por especie se entiende sólo la parte que recibe el trabajador en alimentos, habitación o vestidos, que se destinen a un consumo personal inmediato. El salario en especie no podrá ser mayor del veinte por ciento del salario total.

No obstante lo anterior, la ley 59 de 7 de agosto de 2003, reformada por la ley 60 de 28 de diciembre de 2005 y reglamentada por el Decreto Ejecutivo 306 de 9 de octubre de 2006, permite entregar vales hasta de B/. 100.00 mensuales para la compra de comidas balanceadas, en comedores de la empresa o afiliadas al sistema; o, en los distritos de Panamá y San Miguelito, de alimentos que conforman la canasta básica del trabajador. Estos beneficios no se consideran salarios, ni se tomarán en cuenta para el cálculo de prestaciones e indemnización laborales o a las cuotas del Seguro Social.

V.2.4 Pagos adicionales al salario (Cargas sociales)

Hay una serie de pagos que tiene que hacer el empleador sobre la base del salario devengado, unos directamente al trabajador y otros por razones impositivas o de seguridad social. Tales pagos, al adicionarse al costo del salario propiamente tal, se toman en cuenta para el cálculo del costo de la mano de obra en Panamá.

- A. *Prestaciones impositivas y de seguridad social a cargo del empleador, calculadas sobre el salario del trabajador:* (Son pagos obligatorios para el empleador)
- Cuota patronal a la Caja de Seguro Social 11.50%
(Esta cuenta tiene previstos aumentos futuros):
Al 12% a partir del 1 de enero de 2012
Al 12.25% a partir del 1 de enero de 2013
 - Promedio de la contribución por riesgos profesionales,
(varía entre 0.81% y 5.67%) 2.84%
 - Seguro educativo (parte del empleador) 1.50%
- B. *Prestaciones obligatorias:* (Se trata de pagos obligatorios para el empleador, pero los aportes al Fondo de Cesantía tienen un régimen especial, que se explica abajo)
- Décimo Tercer mes 8.33%
 - Vacaciones (30 días por cada 11 meses) 9.09%
 - Días de fiesta o duelo nacional (11 al año) 3.51%
 - Fondo de cesantía (1.923% para la prima de antigüedad y 0.327% para la indemnización por despido)¹⁷ 2.25%
- C. *Prestaciones que dependen de condiciones especiales:* (Son pagos que no se dan siempre de manera necesaria, porque, por ejemplo, dependen de si el trabajador se incapacita o de si es despedido injustificadamente. Los aportes al Fondo de Cesantía arriba mencionados y contabilizados, cubren la indemnización por despido, la cual es de 3.4 semanas por año durante los 10 primeros años y de 1 semana adicional por cada año adicional trabajado; el porcentaje de 6.62% está calculado por lo que resultaría en cada uno de los 10 primeros años)

¹⁷ La prima de antigüedad de una semana por cada año de servicio es de pago obligatorio a la terminación, por cualquier causa, de la relación de trabajo. La indemnización por despido se paga en caso de despido injustificado o de renuncia justificada, en las relaciones indefinidas, así como en los despidos por causas económicas cualquiera que sea la duración pactada. Por consiguiente, la indemnización por despido no es un pago que resulta siempre obligatorio y si el empleador tiene cubierto el importe de dicha indemnización en el Fondo de Cesantía, no está obligado a cotizar en exceso.

- | | |
|---|-------|
| • Licencia por enfermedad o accidente no profesional (aproximadamente 18 días al año) ¹⁸ | 5.77% |
| • Preaviso (30 días) ¹⁹ | 8.33% |
| • Indemnización por despido injustificado ²⁰ | 6.62% |

V.3 Régimen de las horas de trabajo

V.3.1 Tiempo de trabajo

V.3.1.1 Concepto de jornada

La legislación panameña centra el concepto de jornada en la *disponibilidad* del trabajador a las órdenes del empleador. En este sentido el artículo 33 del Código de Trabajo indica que jornada de trabajo “es todo el tiempo que el trabajador no puede utilizar libremente por estar a disponibilidad del empleador.”

En la misma línea, el artículo 34, entre otros supuestos, señala en primer lugar que se considera tiempo de trabajo aquel “durante el cual el trabajador esté a disposición exclusiva de su empleador.”

En desarrollo de la idea anterior, el citado artículo 34, además de lo ya mencionado, establece como tiempo de trabajo sujeto a salario:

- a) El tiempo que un trabajador permanece inactivo dentro de la jornada, si la inactividad resulta extraña a su voluntad o a las causas legales de suspensión de los efectos del contrato de trabajo.
- b) Excepcionalmente, el tiempo requerido para su alimentación dentro de la jornada, “cuando por la naturaleza del trabajo se haga necesaria la permanencia del trabajador en el local o lugar donde se realiza su labor.”

V.3.1.2 Clases de jornada y su duración máxima

La Constitución Nacional, para los efectos de la limitación de la jornada, distingue en su artículo 70 entre la diurna y la nocturna, mientras que el Código de Trabajo agrega la mixta.

Para ubicar la clase de jornada, es menester precisar primero los *períodos* de trabajo, dentro de los cuales se distribuye cada jornada. En el artículo 30 del Código se divide el día, para los efectos laborales, en dos períodos: el diurno, que va de 6:00 a.m. a 6:00 p.m.; y el nocturno, de 6:00 p.m. a 6:00 a.m.

El mismo artículo indica que son jornadas diurnas las que tengan todas sus horas comprendidas en el período diurno; nocturnas, las que tengan todas sus horas en el período nocturno o bien en ambos períodos, pero con más de tres horas en el nocturno; y mixtas, las que tengan horas comprendidas en ambos períodos, siempre que el total de las nocturnas no exceda de tres.

¹⁸ Sólo si el trabajador se incapacita efectivamente. De no incapacitarse el trabajador, no se le entrega el importe en dinero.

¹⁹ Sólo para los trabajadores incluidos en las excepciones de despido sin causa justificada (art. 212 C. De T.), entre los cuales se encuentran los que tienen una antigüedad menor de dos años

²⁰ Ya está incluida en el Fondo de Cesantía. Se consigna el porcentaje más alto que corresponde a los 10 primeros años (3.4 semanas por año), pues luego de los diez años disminuye sensiblemente (1 semana por año). En ambos casos cuentan las fracciones de año y se hace el cálculo proporcional. Debe evitarse contabilizar dos veces en las cargas laborales lo que corresponde a esta indemnización.

La ley 34 de 1979, para los trabajadores portuarios de Balboa y Cristóbal, sólo distingue en jornadas diurnas y nocturnas, que serán las comprendidas en los respectivos períodos de trabajo, pero reputa nocturnas a la que tenga tres o más horas en el período nocturno.

La duración máxima de la jornada, tanto diaria como semanal, depende de la clase de jornada. La Constitución Nacional (art. 70) fija la duración diaria y semanal en 8 y 48 horas para la diurna y en 7 y 42 para la nocturna. El Código de Trabajo señala idénticos límites, pero impone para la mixta una duración máxima diaria de siete horas y media y una semanal de 45 horas.

La jornada para los menores de dieciséis años tiene un límite de seis horas diarias y treinta y seis a la semana (art. 120 del Código de Trabajo). El artículo 70 de la Constitución Nacional señala que la jornada máxima podrá ser reducida hasta a seis horas para los mayores de catorce y menores de dieciocho años. También en el artículo 120, el Código limita la jornada a los menores que tengan al menos 16 años a siete horas diarias y cuarenta y dos por semana.

Para los locutores, el artículo 244, numeral 4 del Código, dispone una semana laborable no mayor de 45 horas.

Para los trabajadores portuarios en los puertos de Balboa y Cristóbal, la ley 34 de 1979 establece que la jornada máxima diurna es de ocho horas diarias, con una semana laboral de 40 horas; y la jornada máxima nocturna es de siete horas, con una semana laboral de 35 horas.

Para los servidores públicos, en general se laboran ocho horas diarias, que incluyen el tiempo destinado a la alimentación, cinco días a la semana.

En el ramo de educación, los profesores de cátedra completa deben cumplir un mínimo de 28 horas semanales de clases y un máximo de 30 (Decreto N° 570 de 18 de diciembre de 1973).

En el órgano Judicial y el Ministerio Público, según el Código Judicial, se laboran siete horas diarias y 35 semanales, con un horario de ocho a doce de la mañana y de dos a cinco de la tarde, de lunes a sábado.

En virtud de acuerdo suscrito el 21 de junio de 1983, las enfermeras al servicio del Ministerio de Salud y de la Caja de Seguro Social laboran seis horas diarias y reciben pago de ocho.

En la Universidad de Panamá, existe una semana laboral de cuarenta horas, distribuidas en cinco días, de lunes a viernes. El artículo 77 del Reglamento de la Carrera del Personal de Carrera Administrativa dispone que la jornada será regularmente diurna, pero el artículo 78 indica que la Administración podrá determinar jornadas nocturnas y mixtas en ciertas dependencias, así como horarios semanales que incluyan el sábado o el domingo, con el derecho a dos días consecutivos de descanso obligatorio cada cinco días trabajados. Para tales efectos, el artículo 79 distingue entre los períodos diurnos y nocturnos, al igual que entre las jornadas diurna, nocturna y mixta, en términos similares a los del Código de Trabajo. Sin embargo, la jornada diurna tiene una duración máxima de ocho horas y una semana laborable de 40 horas; la nocturna, de siete horas y 35 semanales; y la mixta, de siete horas y media y 37 horas y media semanales (art. 80). Estos horarios incluyen el tiempo destinado a consumir alimentos.

Para los trabajadores de la Autoridad del Canal de Panamá, el Reglamento de Personal, distingue entre la jornada diurna y la nocturna, ambas con una duración de ocho horas máximas y con la posibilidad de un recargo por trabajo nocturno. La jornada de tiempo completo es de cuarenta horas semanales, normalmente cumplida de lunes a viernes, con dos días consecutivos de descanso. Existen, además, las jornadas de tiempo completo de las primera cuarenta horas,

a cumplirse en un período no mayor de seis días; la jornada de tiempo parcial; la jornada intermitente; y algunas jornadas especiales²¹.

V.3.1.3 Trabajo extraordinario

V.3.1.3.1 Concepto

En la legislación panameña la jornada extraordinaria es siempre la que excede de la jornada ordinaria o habitual, independientemente de que constituya o no un exceso en los límites legales.

No se distingue, entonces, entre horas suplementarias y horas extraordinarias. Todo exceso en la jornada ordinaria constituye trabajo extraordinario.

Es jornada extraordinaria tanto la prolongación de la jornada diaria como la de la semanal, de modo que el trabajo en los días de descanso semanal, en los días de fiesta o duelo nacional y en los días compensatorios, da lugar a la conceptualización de la jornada extraordinaria, si bien varían los recargos aplicables.

V.3.1.3.2 Límites al trabajo extraordinario

Hay un conjunto de restricciones al trabajo extraordinario:

- a. No se permite en los trabajos que por su propia naturaleza sean peligrosos o insalubres (art. 36, numeral 1, del Código de Trabajo).
- b. Los menores de edad no pueden trabajar jornada extraordinaria (art. 120, numera
- c. Se prohíbe a la trabajadora grávida (art. 116).
- d. No se pueden trabajar más de tres horas extraordinarias por día, ni más de nueve a la semana (art. 36, numeral 4).

V.3.1.3.3 Remuneración del trabajo extraordinario

La remuneración de la jornada extraordinaria depende del día y la hora en que se labora. Igualmente, existen reglas especiales para determinadas clases de actividad económica.

Para la prolongación de la jornada diaria, la regla general es la siguiente:

- a. Un recargo de 25%, si se prolonga la jornada diurna en el período diurno.
- b. Un recargo de 50% si se prolonga la jornada diurna en el período nocturno; o si se prolonga la jornada mixta iniciada en el período diurno.
- c. Un recargo de 75% si se prolonga la jornada nocturna; o si se prolonga la jornada mixta iniciada en el período nocturno.

Existen reglas especiales para la prolongación de la jornada diaria:

- a. Un recargo único de 25% en la pequeña empresa; trabajo en el campo; industrias que destinen la totalidad de su producción a la exportación; zonas procesadoras para la exportación. Los supuestos anteriores en virtud de la reforma de la ley 1 de 1986. También se paga el recargo único de 25% en el trabajo extraordinario en el Área Económica Especial Panamá-Pacífico (art. 84 de la ley 41 de 20 de julio de 2004) y en las naves de servicio internacional (art. 68 del decreto ley 8 de 1998).

²¹ Cfr. NÚÑEZ MORALES, **Régimen Laboral de los trabajadores del Canal**, Trabajo de Graduación, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, 2001, pp. 87-94.

- b. En las naves de cabotaje y de pesca, se reconoce un día de descanso adicional remunerado, en tierra, por cada ocho días de servicios a bordo, en compensación de las horas extra-ordinarias servidas durante el viaje. Se entiende que la compensación es hasta por nueve horas semanales.
- c. Para los trabajadores de los puertos de Balboa y Cristóbal, el recargo es de 10%. Si las horas extraordinarias son en exceso de una semana de 40 horas, el recargo es de 40% (art. 27 de la ley 34 de 1979).

Para la prolongación de la jornada semanal, rigen las siguientes reglas:

- a. El trabajo en el día de descanso semanal obligatorio, da lugar a remuneración recargada en un 50%, más un día de descanso no remunerado.
- b. El trabajo en un día de fiesta o duelo nacional, da lugar a remuneración recargada en un 150%, más un día compensatorio cuya remuneración está comprendida en el recargo. En el trabajo en el campo, este recargo es de 50%, sin día compensatorio. En el servicio doméstico es de 100% sin día compensatorio. En las naves de pesca interior es de un 50%, que debe incluirse en el salario básico, más un día de descanso en tierra. En las naves de cabotaje se otorga un día de descanso en tierra.
- c. El trabajo en los días compensatorios se paga con un recargo del 50%.
- d. El trabajo en los días libres por jornadas semanales inferiores a seis días, se remunera con un recargo del 50% si se trata de jornada diurna; y de un 75% si ocurre en la jornada mixta o en la nocturna.
- e. Para los trabajadores portuarios de Balboa y Cristóbal, el recargo por horas trabajadas en exceso de 40 semanales, es de un 40%. El trabajo en domingo o en cualquier otro día de descanso semanal obligatorio, se remunera con un 50% sobre la jornada ordinaria de trabajo.

Por último, cabe precisar que el trabajo en exceso de tres horas extraordinarias diarias o de nueve semanales, produce la obligación de pagar un recargo, adicional a los anteriores, del 75%.

En el sector público, en la práctica, a falta de normas de aplicación general (la Ley de Carrera Administrativa no cubre a todos los servidores públicos), en las entidades oficiales se aplican diversos criterios. De esta manera es frecuente la compensación con tiempo libre (tiempo compensatorio), mientras en algunos casos se pagan recargos de 25% o de 50% o bien una suma específica por cada hora adicional de trabajo. Es frecuente que se excluya el pago de las horas extraordinarias a los trabajadores que devengan un salario mensual mayor de una suma determinada.

La Ley de Carrera Administrativa, en su artículo 89, extiende el tiempo compensatorio a los períodos de asistencia a seminarios obligatorios en horarios distintos de la jornada de trabajo. El artículo 135, numeral 5, de la misma ley, otorga a los servidores públicos en general el derecho a recibir compensación por jornada extraordinaria.

Según el artículo 86 de la Ley de Carrera Administrativa, la remuneración de la jornada extraordinaria es la siguiente: 50% de recargo, si es prolongación de la jornada nocturna; 25% en los otros casos de prolongación; y de 50% de recargo, si se labora en días de fiesta o duelo nacional, en días de descanso semanal o en días decretados libres por la institución para todo el personal administrativo.

En la Autoridad del Canal de Panamá existen reglas especiales, según las clases de trabajadores.

V.3.2 Descansos

El Código de Trabajo regula los siguientes descansos: descansos dentro de la jornada; descansos entre jornadas; descanso semanal obligatorio; descanso en los días de fiesta o duelo nacional; y vacaciones. A los anteriores se agregan los descansos compensatorios por el trabajo en días de fiesta o duelo nacional o en el día de descanso semanal obligatorio, así como algunos establecidos en los regímenes especiales.

V.3.2.1 Descansos dentro de la jornada

El artículo 39, numeral 1, del Código de Trabajo, señala que la jornada de trabajo tendrá un período de descanso no menor de media hora ni mayor de dos horas. En la jornada mixta y en la nocturna, las partes pueden pactar la distribución del descanso mínimo en varios períodos, para no interrumpir la producción. El numeral 2 agrega que las jornadas y los turnos se fijarán de manera que no causen “variaciones indebidas en el número de horas destinadas por los trabajadores al descanso, comidas y vida familiar”. Para los locutores, el artículo 244, numeral 4, del Código de Trabajo, señala un descanso mínimo de una hora.

Para los servidores públicos, en general, el horario de ocho horas incluye el tiempo que se destina para consumir alimentos, que por lo regular es de media hora. En el órgano Judicial y en el Ministerio Público, la jornada de siete horas se divide en cuatro horas en la mañana y tres en la tarde, con un descanso intermedio de dos horas.

En la Autoridad del Canal de Panamá, el descanso dentro de la jornada es de una hora.

V.3.2.2 Descanso entre jornadas

Al concluir cada jornada el trabajador debe disponer de un tiempo suficiente para el descanso, de modo que dicha interrupción conduzca a la existencia de jornadas diferentes. El punto es poder establecer a partir de cuándo se está en presencia de la jornada siguiente.

Esto es particularmente importante cuando se trata de turnos rotativos, pues con el cambio de horario podría ocurrir que el trabajador no dispusiera de tiempo suficiente para el descanso, aunque se trate de días calendarios diferentes.

El numeral 3 del artículo 39, del Código de Trabajo, dispone que si debido a turnos rotativos o por cualquiera otra razón prevista en la Ley, hay necesidad de que un trabajador preste servicios durante las jornadas diurna y nocturna consecutivas, “el empleador está obligado a hacer los arreglos necesarios, de modo que el trabajador disponga al menos de doce horas continuas para retirarse a descansar”.

De esta norma se ha interpretado que entre una jornada y otra debe mediar al menos un período de doce horas. Como el descanso semanal obligatorio debe comprender al menos veinticuatro horas consecutivas, se entiende que para los efectos del horario ordinario, estas últimas son en adición a las otras doce horas.

V.3.2.3 Descanso semanal obligatorio

El descanso semanal obligatorio encuentra en la legislación panameña una regulación sobre las siguientes bases:

- a. Es un derecho y un deber. Tiene rango constitucional, pues el artículo 70 lo reconoce a todos los trabajadores, públicos o privados. El artículo 40 del Código de Trabajo lo enuncia tanto como un derecho que como un deber, aunque en el artículo 41 se permite el trabajo extraordinario en el día de descanso semanal, sujeto al pago de un recargo y

de un día compensatorio, en el cual también puede, a su vez, trabajarse a cambio de una remuneración recargada.

- b. El descanso semanal debe otorgarse preferentemente los domingos. Sin embargo, para los supuestos en que el cierre no resulta obligatorio los domingos o no es absoluto, se permite que se pacte un período íntegro de veinticuatro horas consecutivas de descanso, en día distinto.
- c. En principio, hay obligación para las empresas de cerrar los domingos, para garantizar la generalización del descanso semanal los domingos. El artículo 42 del Código de Trabajo establece una serie de excepciones a la obligación de cerrar: establecimientos de servicios públicos; explotaciones agrícolas y pecuarias; farmacias, hoteles, restaurantes y refresquerías; establecimientos de diversión y esparcimiento público; los dedicados a la venta de víveres al por menor; los establecimientos comerciales de lugares o poblados que por su ubicación funcionen como centros de servicios de zonas agrícolas; y los que, “en atención a su naturaleza, la interrupción de los trabajos durante esos días, pueda ocasionar graves perjuicios al interés o a la salud pública o a la economía nacional, previa autorización de la Dirección General o Regional de Trabajo”. Esta obligación de cierre no afecta “los departamentos o secciones que por razones técnicas, de vigilancia, seguridad o mantenimiento deban operar”. En la práctica, hay una tendencia creciente a pasar por encima de la obligación de cerrar los domingos, específicamente en el sector comercial.
- d. El descanso semanal no es remunerado, aunque, como norma programática no concretada en la Ley, el artículo 70 de la Constitución Nacional dispone que se podrá establecer su remuneración, “de acuerdo con las condiciones económicas del país y el beneficio de los trabajadores”. A propósito de los agentes y vendedores de comercio, el artículo 240 del Código reconoce, además del descanso semanal, cuando actúen fuera de plaza, un día de descanso remunerado, al finalizar cada gira y a razón de un día por cada siete días de viaje. Algunas convenciones colectivas han consagrado la remuneración de todos o parte de los días de descanso semanal obligatorio.
- e. El trabajo los domingos da lugar siempre a un recargo del 50% sobre el salario, aunque no se trate en el caso específico del día de descanso semanal obligatorio del trabajador. Se exceptúa el trabajo en las Zonas Procesadoras para la Exportación (art. 49-A de la ley 25 de 1992, adicionado por el decreto ley 3 de 1997; y en la Zona Económica Especial Panamá-Pacífico (art. 86 de la ley 41 de 2004). Anteriormente, para la regla general, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral sostuvo que si el trabajador tenía otro día libre, no había que pagar el recargo por el trabajo en el día domingo, pero esta interpretación no fue avalada por los tribunales de trabajo.
- f. El trabajo en el día de descanso semanal obligatorio, sea o no domingo, da lugar a remuneración adicional, con un recargo del 50%, más un día de descanso compensatorio. Este día compensatorio no es remunerado.
- g. El trabajo en el día compensatorio, que se otorga al que trabaja en su día de descanso semanal, da derecho a un 50% de recargo sobre el salario de ese día.
- h. Existen algunas reglas especiales. Para los trabajadores portuarios de Balboa y Cristóbal, el artículo 32 de la ley 34 de 1979 dispone que además del descanso semanal obligatorio tienen derecho, a su elección, a tomar otro día de descanso semanal, que “suplirá los días de descanso compensatorio”. En la construcción, en obras especializadas o de interés social reguladas por la ley 5 de 1982, se permite la

acumulación máxima de tres domingos o días de descanso semanal obligatorio, que serán disfrutados posteriormente con carácter remunerado. Para los trabajadores en naves de pesca interior, los artículos 94 y 99 del decreto ley 8 de 1998, les reconoce un día de descanso en tierra, remunerado con un 50% de recargo, que debe incluirse en el salario básico, más un día de descanso en tierra. El artículo 99 del mismo decreto ley, para los trabajadores de naves de cabotaje dispone un día de descanso en tierra.

Para los servidores públicos, como la semana laboral oficial es, en general, de cinco días, tales servidores disponen de dos días de descanso semanal. Al calcularse su salario diario, regularmente se divide el salario mensual entre treinta, por lo que implícitamente se estima que el salario incluye la remuneración de dos días de descanso semanal, aunque en el fondo no existe norma legal que avale esa conclusión.

Los servidores públicos de la Autoridad del Canal de Panamá, también tienen derecho a dos días de descanso semanal.

V.3.2.4 Descanso en días de fiesta o duelo nacional. Días feriados en el sector público

La legislación panameña denomina a lo que en otros países se entiende como días *feriados* como días de *fiesta* o de *duelo nacional*, según sea el carácter festivo o luctuoso del acontecimiento que se conmemora. En Panamá se reserva la expresión de días feriados para aquellos que sólo provocan el cierre de las oficinas públicas, no así el de los establecimientos privados.

El Código de Trabajo establece la obligatoriedad del descanso en los días de fiesta o duelo nacional, con sujeción a las siguientes reglas:

- a. El Código (artículo 46) dispone una lista fija de días de fiesta o duelo nacional: 1o. de enero (Año Nuevo); 9 de enero (aniversario de la agresión militar de Estados Unidos en 1964); Martes de Carnaval; Viernes Santo; 1o. de mayo (Día Internacional del Trabajo); 3 de Noviembre (Día de la Independencia de Colombia); 5 de noviembre (día de la adhesión de la ciudad de Colón a la Independencia de Colombia); 10 de noviembre (Día del Grito de Independencia de España en 1821, en la Villa de Los Santos); 28 de Noviembre (Día de la Independencia de España); 8 de diciembre (Día de la Madre); 25 de Diciembre (Navidad). Además se señala el día en que tome posesión el Presidente Titular de la República (el 1o. de julio de cada cinco años). A partir de noviembre de 2004, se adicionó, el 5 de noviembre, como día de fiesta nacional (art. 3 de la ley N° 55 de 21 de diciembre de 2001).
- b. Sólo por Ley pueden adicionarse otros días, aunque sea para una sola ocasión. Los días de duelo nacional pueden decretarse, para cada ocasión, por el Órgano Ejecutivo, con la aprobación unánime del Consejo de Gabinete.
- c. El descanso en los días de fiesta o duelo nacional es obligatorio y remunerado.
- d. Para garantizar el real aprovechamiento del descanso, el Código ordena el cierre de los establecimientos públicos y privados los días de fiesta o duelo nacional, salvo las excepciones ya examinadas para el cierre dominical. Si se trata de días de duelo nacional, no obstante, están obligados a cerrar los establecimientos de diversión y esparcimiento público.
- e. Si un día de fiesta o duelo nacional previamente fijado en la Ley coincide con el domingo, el lunes siguiente se habilita como día de descanso semanal obligatorio y, si se trata de un día distinto del domingo que corresponda al descanso semanal del trabajador, “este tendrá derecho a que se le conceda cualquier otro día de la semana correspondiente como compensación.”

- f. La regla general para la remuneración del trabajo en los días de fiesta o duelo nacional (artículo 40 del Código), es la de que está sujeto al pago de un 150% de recargo, más un día de descanso compensatorio en la semana correspondiente, cuya remuneración se encuentra comprendida en el recargo antes mencionado. Lo anterior es sin perjuicio de la remuneración por el descanso, que ya el trabajador tiene ganada sin trabajar. En el caso de coincidencia con el domingo, no se acumulan los recargos, pero el trabajo en el día de fiesta o duelo nacional está sujeto al recargo de 150%, más el día de descanso compensatorio; mientras que el trabajo en el lunes siguiente se remunera como día de descanso semanal obligatorio. La misma regla, para ambos recargos, se aplica si se trata de coincidencia con el día de descanso semanal obligatorio del trabajador, cuando el mismo no es el domingo.
- g. En algunos regímenes especiales existen reglas diferentes para la remuneración del trabajo en estos días. Para los trabajadores domésticos, un recargo de 100%, sin día compensatorio (artículo 231, numeral 2, del Código) y para los trabajadores del campo (artículo 2, numeral 2, de la ley 1 de 1986), el recargo es de un 50%, sin derecho a día compensatorio. Para los trabajadores de naves de pesca interior (artículos 94 y 99 del Decreto Ley 8 de 1998), hay un 50% de recargo, que debe incluirse el salario básico, más un día de descanso en tierra. Para los trabajadores portuarios de Balboa y Cristóbal, en el fondo el descanso en el día de fiesta o duelo nacional no es remunerado, pero si se presenta a la Asignación de Cuadrillas y su cuadrilla es asignada a un trabajo específico, tienen derecho a “descanso pagado como jornada ordinaria” y a remuneración adicional equivalente a las horas servidas (art. 30 de la ley 34 de 1979), sin derecho a día compensatorio.
- h. En los casos en que procede el reconocimiento de un día de descanso compensatorio por haber laborado en un día de fiesta o duelo nacional, si no se llega a disfrutar del descanso, el trabajo está sujeto a una remuneración adicional, recargada en un 50%.
- i. Con la reforma de la ley 70 de 2007, el 9 de enero y el 28 de noviembre se transfiera el día de descanso obligatorio al lunes anterior, si el día de fiesta o duelo nacional coincide con un martes o un miércoles; y para el lunes siguiente, si coincide con un jueves o un viernes (art. 46 del C. de Trabajo). El Órgano Ejecutivo queda facultado para hacer la transferencia mencionada en cualquier otro día de fiesta o duelo nacional.

Estos días de fiesta o duelo nacional, se aplican a los servidores públicos, los cuales disponen, además, de los días feriados en los cuales cierran únicamente las oficinas públicas. Entre otros feriados, están el 4 de noviembre (día de la bandera) y el 15 de agosto (para el Distrito de Panamá, fecha de fundación de la ciudad de Panamá).

La ley 26 de 1941 faculta al Órgano Ejecutivo para declarar, además, días de duelo, con cierre sólo de las oficinas públicas. Igualmente faculta a los Consejos Municipales, para que, mediante acuerdos, declaren como días feriados los del santo patrono del distrito.

V.3.2.5 Descansos especiales

Para los agentes de comercio, vendedores, viajantes, impulsores de ventas, cobradores y otros similares, el artículo 240 del Código de Trabajo exige la concesión de un día de descanso remunerado, además del descanso semanal, cuando actúen fuera de su plaza, al finalizar cada gira y a razón de un día por cada siete días de viaje.

Respecto de la construcción, ya explicamos la forma como la acumulación de los días de descanso semanal da lugar en la ley 5 de 1982 al reconocimiento de descansos remunerados.

Del mismo modo, el decreto ley 8 de 1998, estatuye un sistema de días compensatorios de descanso remunerados en tierra, por el trabajo en los días de descanso semanal y de fiesta o duelo nacional y en horas extraordinarias.

V.3.2.6 Vacaciones

El artículo 70 de la Constitución Nacional reconoce expresamente el derecho a vacaciones anuales remuneradas. Este descanso se reconoce a todos los trabajadores dependientes, públicos o privados.

V.3.2.6.1 Periodicidad

El artículo 54 del Código de Trabajo reconoce el derecho a vacaciones después de once meses de servicios. Para los trabajadores de naves de servicio internacional, las vacaciones se reconocen después de doce meses de servicios (artículo 262 del Código de Trabajo). El artículo 53 del Código indica que el derecho a vacaciones surge aunque no se deban trabajar todas las horas de las jornadas ordinarias o todos los días de la semana. En este sentido, el trabajo con horario reducido da derecho a vacaciones al completarse el período de doce meses, así como a vacaciones proporcionales.

Para computar el tiempo de servicio que da derecho a vacaciones, se cuentan los descansos semanales, días de fiesta o duelo nacional, licencia de enfermedad dentro del fondo disponible para el trabajador, los casos a que se refiere el artículo 208 del Código de Trabajo u otras interrupciones expresamente autorizadas por el empleador. El artículo 208 establece que el período de suspensión de los efectos de los contratos de trabajo no afectará la antigüedad de servicios y se computa para la determinación de todas las indemnizaciones y prestaciones que derivan de la antigüedad en el trabajo. Sin embargo, si el período de suspensión fuese superior a quince días en el curso de once meses, no se toma en cuenta para calcular las vacaciones, salvo que se trate de licencia por gravidez, riesgo profesional o huelga legal.

En el trabajo en las naves, las vacaciones son cada doce meses, por remisión del artículo 73 del Decreto Ley 8 de 1998 al Convenio 91 de la OIT.

En el sector público, la periodicidad de las vacaciones es también de cada once meses. El artículo 796 del Código Administrativo originalmente condicionaba el nacimiento del derecho a que durante los once meses el trabajador no hubiese tenido más de treinta días de licencia por enfermedad o por cualquiera otra causa. Esto último fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 11 de agosto de 1975.

El artículo 94 de la Ley de Carrera Administrativa se ajusta a la misma periodicidad, pero, siguiendo el Código de Trabajo en orden al cálculo proporcional, dispone que cada once días de trabajo efectivamente servidos dan lugar a un día de vacaciones.

Para los educadores, el cumplimiento del año escolar, de aproximadamente nueve meses, da derecho a los treinta días de vacaciones, aunque reciben la remuneración por todo el tiempo que los estudiantes estén de vacaciones, período en el cual pueden ser convocados a cursos de perfeccionamiento docente y actividades educativas (art. 11 de la ley N° 28 de 1° de agosto de 1997). En todo caso, tienen derecho al descanso íntegro en el período de treinta días que constituyen sus vacaciones.

Para los trabajadores de la Autoridad del Canal de Panamá, las vacaciones son anuales, con un sistema especial de cálculo, que se explica más adelante.

V.3.2.6.2 Duración

La regla general para la duración de las vacaciones (artículo 54 del Código), es de treinta días por cada once meses de servicio, pero se entiende que se trata de días ordinarios o calendarios,

lo cual incluye entonces los domingos y los días de fiesta o duelo nacional comprendidos en el respectivo período.

No se extiende la duración de las vacaciones para los menores, ni por las características insalubres, pesadas o peligrosas del trabajo.

Existen, sin embargo, las siguientes reglas especiales en orden a la duración de las vacaciones:

- a. Para los maestros y profesores, el artículo 236 del Código de Trabajo reconoce el derecho al pago de vacaciones conforme a las disposiciones que rigen para los planteles oficiales, las cuales disponen un período de suspensión de labores superior a un mes (tres meses), aunque en parte del mismo está sujetos a tareas administrativas en el lapso inmediatamente anterior al inicio de clases y a la asistencia a seminarios o cursos relacionados con su actividad docente.
- b. En las naves de servicio internacional, en virtud de la remisión del artículo 73 del decreto ley 8 de 1998, se restringe el derecho a vacaciones de estos trabajadores a 18 días laborables para los capitanes, oficiales y operadores de radio telégrafos; y a doce días laborables para el resto de la tripulación.
- c. Para los artistas, actores, músicos y locutores, el artículo 244 del Código fija algunas reglas especiales, dada la característica temporalidad de muchas modalidades de contratación de estos trabajadores. Si el contrato se celebra por un término mayor de cinco meses, rigen las normas generales del Código, siempre que en ese caso se laboren al menos cuatro veces a la semana. En los demás supuestos, se reconocen siete días de vacaciones por cada tres meses de trabajo, pero si el término del contrato es superior a dos semanas e inferior a tres meses, el descanso vacacional se fija en un mínimo de cinco días.

Para los servidores públicos, la duración de las vacaciones es de treinta días, según el art. 796 del Código Administrativo.

Esta duración se reafirma en el artículo 94 de la Ley de Carrera Administrativa, para todo servidor público, con la adición de la proporcionalidad, a razón de un día por cada once días de trabajo efectivamente servidos, así como en el artículo 82 de la ley 8 de 1997, para la Policía Nacional.

Para las enfermeras al servicio del Estado o de cualquier institución oficial autónoma, semiautónoma o municipal, el artículo 17 de la ley N° 1 de 6 de enero de 1954, reconoce treinta días por enfermedad, de los cuales, si no los usaren, se les reconocen quince días adicionales de descanso vacacional.

Para los trabajadores de la Autoridad del Canal de Panamá, las vacaciones ascienden a 284 horas por año, que se adquieren a razón de un máximo de once horas por cada período de pago de ochenta horas de trabajo o más²².

V.3.2.6.3 Remuneración de las vacaciones

Para la remuneración de las vacaciones, el artículo 54 del Código de Trabajo toma en consideración la forma en que se haya convenido el cálculo de la remuneración.

Deberá pagarse un mes de salario si la remuneración es mensual y cuatro semanas y un tercio cuando se hubiese pactado por semana. En ambos casos si el salario incluye primas, comisiones u otras sumas variables, se pagará el promedio de salarios ordinarios y extraordinarios devengados

²² Cfr. NÚÑEZ MORALES, *op. cit.*, pp. 100-101.

durante los últimos once meses o bien el último salario base, según resulte más favorable para el trabajador. Igual criterio se seguirá si el trabajador ha recibido aumentos de salario.

Si la remuneración se calcula por hora o por día, “se dividirá el total de la remuneración y extraordinaria que hubiera recibido el trabajador en los últimos once meses de servicios por el número de jornadas ordinarias servidas, o tiempo menor de servicio si se trata de vacaciones proporcionales, y este cociente se multiplicará por el número de días de descanso anual que corresponde”. En caso de que el salario base del último mes fuere superior al mencionado promedio, las vacaciones se pagarán conforme a aquél.

En el sector público las vacaciones se remuneran con el último salario de los once meses que dan derecho a las vacaciones.

Para los trabajadores de la Autoridad del Canal de Panamá, la remuneración de las vacaciones se vincula al cálculo antes explicado.

V.3.2.6.4 Determinación de la fecha de las vacaciones

En principio corresponde al empleador la determinación de la fecha en que el trabajador debe disfrutar de las vacaciones. Sin embargo, no le asiste al empleador una discrecionalidad absoluta y debe respetar varios límites:

- a. El empleador deberá consultar lo mejor posible los intereses de la empresa y los del trabajador.
- b. Si en una misma empresa laboran dos miembros de una familia, el empleador debe procurar en lo posible y a petición de parte, que disfruten de las vacaciones en un mismo período.
- c. La fecha que determine el empleador no podrá ser en más de tres meses posterior a aquella en que el trabajador adquirió su derecho a las vacaciones, salvo con el consentimiento del trabajador y mediación de la autoridad de trabajo.
- d. El empleador debe notificar al trabajador, con dos meses de anticipación, la fecha en que comenzará a disfrutar de sus vacaciones.

No le otorga la legislación panameña un derecho al trabajador a tomar por su cuenta las vacaciones, por razón de la renuencia u omisión del empleador, más allá del plazo antes señalado.

En las Zonas Procesadoras para la Exportación y en el Área Económica Especial Panamá-Pacífico, el empleador tiene poder para señalar vacaciones colectivas a todos los trabajadores.

Para los servidores públicos, las autoridades pueden posponer hasta por tres meses la fecha del descanso vacacional, por necesidad del servicio (art. 799 del Código Administrativo).

V.3.2.6.5 Pago de la remuneración vacacional

Según el artículo 54 del Código, las sumas que deba recibir el trabajador por las vacaciones, le serán liquidadas y pagadas con tres días de antelación respecto de la fecha en que las comience a disfrutar.

V.3.2.6.6 Vacaciones no gozadas y vacaciones proporcionales

El artículo 54 del Código, numeral 6, expresamente consagra el derecho del trabajador a la compensación económica por las vacaciones proporcionales, que se extiende a las vacaciones completas no gozadas por cualquier causa. Las vacaciones proporcionales se calculan a razón de un día por cada once días de servicios.

Para los servidores públicos, el artículo 796 del Código Administrativo les reconoce en estos casos el derecho a que les sea pagado el importe correspondiente, siempre que su separación no obedezca a la comisión de alguna falta grave en el ejercicio de su empleo.

La limitación al pago de las vacaciones no disfrutadas prevista en el Código Administrativo, resulta contraria a la naturaleza de las vacaciones, que no constituyen un premio a la buena conducta del trabajador. Así lo entendió la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 21 de junio de 1961, por la cual declaró inconstitucionales las expresiones “por causa justificada” y “siempre que no fueren menos de seis”, contenidas en el anterior Código de Trabajo, conforme a las cuales se limitaba el pago de las vacaciones proporcionales.

Aunque no se ha dado el mismo pronunciamiento respecto de esta parte del artículo 796 del Código Administrativo, el artículo 96 de la Ley de Carrera Administrativa reconoce a los servidores públicos el derecho a percibir el pago de las vacaciones y las proporcionales en caso de retiro o terminación, sin ningún condicionamiento. Además, obliga a que el pago se efectúe en un plazo no mayor de treinta días.

V.3.2.6.7 Fraccionamiento de las vacaciones

La naturaleza misma del descanso vacacional impone la continuidad del período en que se disfruta, que no debe estar sujeto a interrupciones que contraríen su finalidad. El artículo 56 del Código deja la materia al contenido de la contratación colectiva, pero requiere, además, el previo acuerdo con el trabajador respectivo, en cada ocasión y siempre que el período de descanso se divida como máximo en dos fracciones iguales.

La ley 25 de 1992, para las Zonas Procesadoras para la Exportación, en su artículo 49-A, permite al empleador el fraccionamiento de las vacaciones en dos períodos iguales.

Para los servidores públicos, el artículo 95, numeral 3, de la Ley de Carrera Administrativa, permite que las vacaciones puedan fraccionarse, pero prohíbe su fraccionamiento en períodos menores de quince días cada uno.

En la Autoridad del Canal de Panamá existen modalidades especiales de fraccionamiento vacacional.

V.3.2.6.8 Irrenunciabilidad del descanso

El Código de Trabajo, en su artículo 59, prohíbe terminantemente la renuncia del descanso en vacaciones a cambio de una compensación económica.

Para los servidores públicos, salvo la aplicación del principio de irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores (art. 71 de la Constitución Nacional), de manera directa las normas legales no indican expresamente la irrenunciabilidad del descanso vacacional. Sin embargo, la misma surge de diversas normas y consideraciones.

El párrafo del artículo 796 del Código Administrativo señala tanto la obligatoriedad de las vacaciones para los servidores públicos, como la obligatoriedad del Estado de concederlas. La Ley de Carrera Administrativa, en su artículo 94, obliga a los servidores públicos con personal a su cargo a autorizar las vacaciones de los mismos, así como a los propios servidores a tomar sus vacaciones.

V.3.2.6.9 Acumulación de las vacaciones

En la legislación panameña (artículo 59 del Código) se permite la acumulación hasta por dos períodos, siempre que el trabajador disfrute de quince días mínimos de vacaciones y acumule

los quince restantes con los días de vacaciones del siguiente período. Esto es posible previo acuerdo entre las partes y notificación a la autoridad de trabajo, la cual dentro de los veinte días siguientes podrá prohibirla cuando la estime perjudicial a los intereses del trabajador. En caso de acumulación en exceso de dos períodos, se provoca la pérdida del derecho a exigir el descanso, pero se mantiene el derecho a la remuneración, sin ningún recargo.

Para los servidores públicos, el artículo 796 del Código Administrativo disponía que eran acumulables las vacaciones correspondientes a dos años, lo que se interpretó que conducía a la pérdida de los períodos acumulados en exceso. Lo anterior condujo a que por sentencia de 11 de agosto de 1975, la Corte Suprema de Justicia declarase inconstitucional el límite de dos años a la acumulación. Basada en estos antecedentes, la Ley de Carrera Administrativa, en su artículo 95, obliga a las instancias administrativas a programar y hacer cumplir el descanso vacacional y a evitar que se acumulen más de dos meses de vacaciones.

V.4 Reglas sobre la terminación y el despido

V.4.1 Causas de terminación de la relación de trabajo

V.4.1.1 Concepto de causas de terminación

Conducen a la extinción o finalización de la relación de trabajo

Pueden originarse en:

- La voluntad del empleador (sujeta a las limitaciones y consecuencias legales)
- La voluntad del trabajador
- La voluntad de ambas partes, que puede expresarse en las causas válidas pactadas en el contrato o bien en la terminación por mutuo consentimiento

V.4.1.2 Diferencia entre terminación y despido

La terminación es el género y el despido una especie dentro de ese género. El despido es una de las causas de terminación de la relación de trabajo, pero no la única causa de terminación

Todo despido (si no da lugar al reintegro del trabajador) es causa de terminación, pero no toda causa de terminación constituye despido.

Esta distinción es importante porque la protección de los diferentes fueros se refiere al despido, no así a las otras causas de terminación, como el vencimiento del plazo, la construcción de la obra, la renuncia, el mutuo consentimiento, etc.

V.4.1.3 Causas de terminación de la relación de trabajo en la legislación panameña

- Mutuo consentimiento
- Expiración del término pactado (contratos por tiempo definido)
- Conclusión de la obra objeto del contrato (contrato por obra determinada)
- Muerte del trabajador
- Excepcionalmente, la muerte del empleador
- Prolongación de cualquiera de las causas de suspensión por un término que exceda del máximo legal, a petición del trabajador

- Renuncia del trabajador
- Despido con causa justificada
- Despido sin causa justificada, si no ocurre el reintegro

V.4.1.3.1 Terminación por mutuo consentimiento

Es una causa de terminación que depende de la voluntad de ambas partes, pero que tiene varias limitaciones:

- Debe constar por escrito
- No debe implicar renuncia de derechos

La Corte Suprema de Justicia ha señalado que en el mutuo consentimiento, el pago de la indemnización por despido depende de lo que pacten libremente las partes, esto es, no existe una obligación para el empleador de incluirla en la liquidación.

El mutuo consentimiento implica renuncia de derechos en los siguientes casos:

- Si el consentimiento del trabajador no es auténtico
- Si no se reconocen al trabajador los derechos que surgen de la terminación
- Si el contenido del acuerdo implica renuncia o disminución de derechos reconocidos a favor del trabajador

No hay renuncia de derechos si las partes, libremente, acuerdan celebrar un mutuo consentimiento, en lugar de que el empleador despidiera o el trabajador renunciara.

En caso de terminación por mutuo consentimiento, el trabajador tiene derecho a lo siguiente:

- Vacaciones pendientes y vacaciones proporcionales
- XIII mes proporcional
- Prima de antigüedad, si el contrato se celebró o se transformó en contrato por tiempo indefinido

No hay obligación de pagar la indemnización por despido, como ya se expresó.

V.4.1.3.2 Expiración del término pactado

Sus principales manifestaciones son las siguientes:

- Se aplica sólo cuando el contrato es por tiempo definido.
- Es una causa de terminación que depende de la voluntad de ambas partes, que debe pactarse previamente en el contrato.
- La cláusula de duración por tiempo definido debe reunir los requisitos señalados en el Código de Trabajo, que ya fueron examinados.
- No hay que pagar indemnización por despido, preaviso, ni prima de antigüedad.

V.4.1.3.3 Conclusión de la obra objeto del contrato

- Se aplica sólo cuando el contrato es por obra determinada
- Es una causa de terminación que depende de la voluntad de ambas partes, que debe pactarse previamente en el contrato.

- La cláusula de duración por obra determinada debe reunir los requisitos señalados en el Código de Trabajo, que ya fueron examinados.
- No hay que pagar indemnización por despido, preaviso ni prima de antigüedad.
- En la construcción hay reglas especiales.

V.4.1.3.4 Muerte del trabajador

- **Siempre** es causa de terminación de la relación de trabajo.
- Los beneficiarios del trabajador tienen derecho a recibir los salarios no pagados, vacaciones, XIII mes proporcional, prima de antigüedad (si en este último caso el contrato se celebró por tiempo indefinido)

V.4.1.3.5 Excepcionalmente, por muerte del empleador

- En general, la muerte del empleador (si el dueño de la empresa es una persona física), **no es causa de terminación**, sino de sustitución del empleador
- Por excepción, la muerte del empleador es causa de terminación si la misma lleva como consecuencia ineludible la terminación de la relación de trabajo.
- El trabajador tiene derecho a vacaciones, XIII mes proporcional y, si el contrato era por tiempo indefinido, a la prima de antigüedad.
- No hay que dar preaviso, ni pagar indemnización por despido

V.4.1.3.6 La prolongación de las causas de suspensión, a petición del trabajador

- Los hechos que la fundamentan dependen de la causa de suspensión que se prolonga más allá de lo permitido por la Ley.
- El que toma la decisión es el trabajador.

V.4.1.3.7 Despido fundado en justa causa (Despido justificado)

El despido con justa causa tiene los siguientes rasgos fundamentales:

- El despido con justa causa siempre provoca la terminación de la relación de trabajo.
- No hay obligación de pagar la indemnización por despido, salvo que se trate de un despido fundado en causas económicas, caso en el cual se paga de manera completa.
- Hay que pagar al trabajador vacaciones, XIII mes proporcional y, si el contrato era por indefinido, la prima de antigüedad.
- Las justas causas de despido son únicamente las establecidas en la Ley

V.4.1.3.7.1 Clasificación de las justas causas de despido

- Causas disciplinarias (que, básicamente, tienen que ver con el incumplimiento de los deberes y obligaciones del trabajador)
- Causas no imputables (como la inhabilidad originaria, la ineficiencia manifiesta o la pérdida de la idoneidad para el ejercicio de la profesión u oficio; la sentencia penal que imponga pena de prisión, la prolongación de la detención preventiva por más de un año o la falta de aviso oportuno por parte del trabajador de que se encuentra detenido; el reconocimiento de la jubilación o de la pensión por invalidez permanente o definitiva;

la incapacidad mental o física del trabajador; la fuerza mayor o caso fortuito).

- Causas económicas (como el concurso o quiebra del empleador; la clausura de la empresa o la reducción definitiva de los trabajos; la suspensión definitiva de las labores inherentes al contrato o la disminución de las actividades del empleador, debidas a crisis económicas o por incosteabilidad, lo que, entre otras cosas, puede incluir la innovaciones tecnológicas).
- Causas especiales (contratos especiales, trabajo en el mar y en las vías navegables)

V.4.1.3.7.2 Requisitos para el despido por causas económicas

- Autorización previa del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
- Pago de la indemnización por despido, vacaciones, XIII mes y, si el contrato es por tiempo indefinido, prima de antigüedad

V.4.1.3.7.3 Notificación del despido con justa causa

El despido con justa causa requiere del cumplimiento de la notificación personal al trabajador, sujeta a lo siguiente:

- Forma escrita.
- Indicación de los hechos específicos en que se fundamenta el despido.
- La caducidad del derecho a despedir es, por regla general, de dos meses, que, en general se computan a partir del momento en que ocurrieron los hechos. Hay excepciones a esta regla general.

V.4.1.3.8 Despido sin justa causa

V.4.1.3.8.1 Regulación básica

- El despido sin justa causa puede ser causa de terminación, salvo los casos en que se orden el reintegro y el mismo se produzca efectivamente.
- Se da cuando el empleador despide sin tener una justa causa o cuando la invoca pero no puede probar en el proceso la existencia de la misma.
- Prohibición inicial de despedir sin justa causa.
- Hay excepciones a la prohibición de despedir sin justa causa. La lista de excepciones, gracias a las reformas antes mencionadas, es de tal magnitud que las excepciones vienen a configurar la regla general. Son las siguientes, según el artículo 212 del Código: trabajadores con antigüedad menor de dos años; trabajadores domésticos; trabajadores de naves de servicio internacional²³; aprendices²⁴; trabajadores de la pequeña empresa, sobre la base del número de trabajadores permanentes (5 ó menos para las de venta de mercancía al por menor y empresas en general, salvo los establecimientos financieros, de seguros y bienes raíces; 10 ó menos para las agrícolas o pecuarias ; 15 ó menos para las manufactureras; y 20 ó menos para las agroindustriales).
- El preaviso es de treinta días.

²³ Para los trabajadores del mar y las vías navegables, el tema está regulado en el Decreto Ley 8 de 1998. El artículo 55 permite al empleador despedir sin causa justificada, mediante un preaviso de treinta días.

²⁴ Para los aprendices, el tema esta regulado en el Decreto Ley 4 de 1997.

V.4.1.3.8.2 Acciones del trabajador despedido sin justa causa

- Reintegro con salarios caídos, si reclama dentro de los sesenta días hábiles siguientes.
- Indemnización por despido, con salarios caídos, si reclama dentro de los siguientes sesenta días hábiles.
- Indemnización por despido, si reclama dentro del término de un año.
- En los dos primeros supuestos, el trabajador puede elegir entre el reintegro y la indemnización.
- Obligación de reintegrar.
- Imposición procesal del reintegro. Si la sentencia ordena el reintegro, el mismo debe, en principio, cumplirse en las mismas condiciones existentes antes del despido. Sin embargo, en virtud de las reformas introducidas en esta materia, a pesar de la condena al reintegro, el empleador puede desatender esa orden y dar por terminada la relación laboral, si paga al trabajador la indemnización por despido, con un recargo del 50%, más los salarios caídos, si se trata de trabajadores contratados antes de la vigencia de la ley 44 de 1995 (a partir del 14 de agosto de 1995) y con un 25% de recargo, si se trata de trabajadores contratados del 14 de agosto de 1995 en adelante, siempre que el empleador no se encuentre al día en el pago del Fondo de Cesantía.

Cuando existen algunos de los fueros especiales (sindical, maternidad, negociación, huelga, arbitraje, electoral, por formular reclamaciones a la seguridad social, por ser portador de VIH o por padecer de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, que produzcan discapacidad laboral), no es posible sustituir el reintegro por la indemnización.

En estos casos de fuero, la negativa del empleador a reintegrar provoca las siguientes consecuencias:

- 1) El empleador corre con el pago de los salarios caídos hasta el día en que el reintegro se haga efectivo.
- 2) El tribunal puede, de oficio o a petición de parte, decretar apremio corporal en contra del empleador, como culpable de desacato (art. 220 del Código de Trabajo).
- 3) El tribunal puede imponer al empleador sanciones pecuniarias compulsivas y progresivas ("astreintes"), hasta que cumpla la orden de reintegro, con fundamento en el artículo 1062 del Código de Trabajo.

Los salarios caídos o de tramitación, se limitan para los trabajadores sin fuero, a cinco meses, si se trata de trabajadores contratados antes de la vigencia de la ley 44 de 1995 y a tres meses, si se trata de trabajadores contratados bajo su vigencia. Si se ordena el reintegro y el empleador no ejerce la opción de la indemnización, además de las posibilidades de multas sucesivas y de apremio corporal arriba señaladas, el empleador corre con los salarios caídos durante su resistencia al reintegro²⁵.

El derecho a reclamar reintegro o indemnización con salarios caídos, prescribe en sesenta días calendarios, mientras que la acción para reclamar únicamente la indemnización prescribe al año. La acción para pedir reintegro en los casos de fuero es de tres meses, que en el caso del fuero de maternidad se extienden luego de un plazo inicial de veinte días.

²⁵ Artículo 219 del Código de Trabajo.

V.4.1.3.9 Renuncia del trabajador

V.4.1.3.9.1 Renuncia con justa causa

- Las justas causas de renuncia están en la Ley
- El empleador está obligado a pagar la indemnización por despido.

V.4.1.3.9.2 Renuncia sin causa justificada

- Libertad del trabajador de renunciar aunque no exista justa causa.
- Obligación del trabajador de preavisar al empleado (quince días antes).
- Derecho del trabajador a recibir las vacaciones completas o proporcionales acumuladas, XIII mes y, si el contrato es por tiempo indefinido, la prima de antigüedad

V.4.1.4 Despido de trabajadores con fuero

V.4.1.4.1 Requisitos

- Existencia de una justa causa de despido prevista en la Ley.
- Sentencia definitiva que autorice el despido, lo cual supone tramitar un proceso o juicio de trabajo
- Notificar el despido al trabajador dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia (o sea, luego de que la sentencia sea definitiva y no admita ningún recurso)
- No se paga indemnización por despido ni preaviso

V.4.1.5 Análisis de aspectos especiales en caso de terminación de la relación de trabajo

V.4.1.5.1 Despido con justa causa. Elementos para su procedencia

Para que proceda el despido con justa causa es necesario lo siguiente:

- Existencia de los hechos que configuran la causal y su relación de causalidad con el acto del despido.
- Notificación escrita al trabajador del despido y de los hechos específicos que lo fundamentan.
- En el caso de las causas económicas de despido, obtener previamente autorización del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
- En los casos de trabajadores amparados por algún fuero, obtener previamente la respectiva autorización judicial del despido.
- Ejercicio del derecho a despedir dentro de los plazos establecidos por la Ley (en general el plazo es de dos meses, contado desde que ocurrieron los hechos, pero existen excepciones)

V.4.1.5.2 Obligación del trabajador de notificar previamente al empleador su renuncia. Cobro por parte del empleador

La renuncia es una causa de terminación o extinción de la relación laboral que depende de la exclusiva voluntad del trabajador, que siempre, por esa sola manifestación de voluntad, conduce a la disolución de la relación.

La renuncia puede ser sin causa justificada, como ejercicio de la libertad de trabajo y, por ende, no imputable al empleador; o bien, con causa justificada, que supone la atribución de una responsabilidad patronal.

En cuanto a la renuncia no imputable al empleador, el artículo 222 del Código de Trabajo faculta al trabajador para dar por terminada la relación de trabajo, sin imputabilidad al empleador, siempre que se den los siguientes requisitos:

- Notificación escrita al empleador.
- Anticipación de 15 días, salvo el trabajador técnico, que debe avisar con dos meses de anterioridad.
- La notificación debe firmarse con la intervención de una autoridad administrativa de trabajo o delegada o bien ratificarse ante ella.

El trabajador que no cumple con la notificación previa debe pagar al empleador una cantidad equivalente a una semana de salarios. Sin embargo, el empleador sólo puede deducir esa suma de la prima antigüedad. En caso contrario, no podrá efectuar compensación alguna y deberá demandar el pago adeudado por el trabajador ante los tribunales de justicia.

V.4.1.5.3 Renuncia justificada del trabajador. Definición y elementos

En cuanto a la renuncia justificada, imputable al empleador, el artículo 223 del Código de Trabajo contiene las diferentes causas que facultan al trabajador para renunciar justificadamente al trabajo, con derecho a recibir la indemnización por despido. Aunque no lo dice expresamente el Código de Trabajo, la jurisprudencia exige que el trabajador notifique al empleador, en estos casos, los hechos específicos en que fundamenta la renuncia

La renuncia justificada no da derecho a salarios caídos. La jurisprudencia y la doctrina nacional en general entienden que tampoco da derecho a que el trabajador reciba la indemnización sustitutiva del preaviso, ni a que tenga que pagársela al empleador.

V.4.1.5.4 Pago proporcional de las vacaciones y el décimo tercer mes por terminación de la relación de trabajo

Al terminar la relación de trabajo, cualquiera sea la causa, el empleador debe pagar al trabajador la parte proporcional de las vacaciones y del décimo tercer mes, así como las vacaciones completas no disfrutadas. Estas prestaciones se consideran derechos adquiridos.

V.4.1.5.5 Compensabilidad de las vacaciones por terminación de la relación de trabajo. Forma de cálculo

Se calcula a razón de un día de vacaciones por cada once días.

V.4.1.5.6 Décimo Tercer mes. Definición

El décimo tercer mes es una bonificación especial establecida en la Ley, equivalente a la doceava parte de las remuneraciones recibidas durante el año, incluidas las vacaciones. Se paga en tres partidas iguales, el 15 de abril, el 15 de agosto y el 15 de diciembre.

V.4.1.5.7 Pago del décimo tercer mes en caso de terminación de la relación de trabajo antes del año o antes del vencimiento de la partida correspondiente

En este caso el trabajador tiene derecho, cualquiera sea la causa de terminación, a recibir la parte proporcional que corresponda a la doceava parte de los salarios recibidos en el período de que se trate.

V.4.1.5.8 Preaviso por parte del empleador en caso de despido sin causa justificada.

Definición y forma de otorgarlo

El preaviso es la notificación anticipada que hace el empleador al trabajador, comunicándole su intención de terminar la relación laboral por despido, sin especificación de causa justificada. Éste es el llamado despido no causal, arbitrario o ad nutum, que la legislación panameña permite en los siguientes casos: trabajadores con antigüedad menor de dos años; trabajadores domésticos; trabajadores de naves de servicio internacional; aprendices; trabajadores de la pequeña empresa, sobre la base del número de trabajadores permanentes (5 ó menos para las de venta de mercancía al por menor y empresas en general, salvo los establecimientos financieros, de seguros y bienes raíces; 10 ó menos para las agrícolas o pecuarias; 15 ó menos para las manufactureras; y 20 ó menos para las agroindustriales).

Para despedir a estos trabajadores basta con un preaviso de treinta días, que comienza a correr luego del día de pago. Además, el empleador debe pagar la indemnización por despido.

El empleador puede sustituir el preaviso en tiempo por el pago del equivalente en dinero (indemnización sustitutiva del preaviso).

El término del preaviso se computa como parte de la antigüedad del trabajador, para todos los efectos legales.

Si durante el preaviso el trabajador incurre en justa causa de despido, puede el empleador fundamentar la terminación en ese hecho, lo cual lo libera del resto del preaviso y del pago de la indemnización por despido.

Si el empleador incurre en un hecho que constituya causa justa de renuncia, el trabajador puede, sin merma de sus derechos, acudir a esta forma de terminación (renuncia justificada).

El preaviso no puede notificarse durante la incapacidad del trabajador, ni durante sus vacaciones.

La omisión del preaviso obliga al pago de la indemnización sustitutiva del preaviso.

V.4.1.5.9 Preaviso por parte del trabajador en caso de renuncia

En lo que se refiere al preaviso del trabajador, el mismo viene a ser la notificación anticipada que hace el trabajador al empleador, notificándole su renuncia del empleo, sin fundamentarla en una justa causa.

El documento escrito donde conste la renuncia del trabajador sólo tiene valor legal si éste se ratifica ante una autoridad de trabajo.

V.4.1.5.10 Forma de cálculo del preaviso

El plazo del preaviso es de treinta días para todos los trabajadores, contados desde el período de pago siguiente a la notificación respectiva.

Para los aprendices el preaviso es quince días o su pago en dinero.

V.4.1.5.11 Compensación del preaviso en dinero por parte del empleador y del trabajador

La Ley permite que el empleador sustituya el preaviso por el equivalente en dinero. En el caso del trabajador, el preaviso debe darse en tiempo, pero su omisión obliga al pago de una semana de salario.

V.4.1.5.12 Indemnización por despido. Definición

La indemnización por despido es una compensación económica a cargo del empleador, cuando la relación de trabajo termina por causas que le son imputables (despido injustificado o renuncia justificada) o por causas económicas de despido.

Se paga en los siguientes casos: en las relaciones indefinidas, si el despido es injustificado y el trabajador opta por la indemnización o ésta le es impuesta en sustitución del reintegro inicialmente ordenado por el tribunal, pero que el empleador puede obtener que sea reemplazado por la indemnización; en las relaciones por tiempo indefinido, cuando se trata de renuncia del trabajador, fundada en justa causa; en las relaciones por tiempo indefinido (y también por tiempo definido o para obra determinada), cuando el despido es justificado, pero fundado en causas económicas.

V.4.1.5.13 Forma de calcular la indemnización por despido

El artículo 225 del Código establece la tabla para el pago de esta indemnización, que varía según la antigüedad. La escala para los trabajadores que se contraten en la actualidad es de 3.4 semanas de salario por cada año de servicio, durante los primeros 10 años; y una semana de salario por cada año adicional. Para estos efectos, cuentan las fracciones de año, caso en el cual debe reconocerse la parte proporcional.

En el trabajo doméstico, en el trabajo en el mar y las vías navegables y para los aprendices, existen tablas especiales de indemnización.

Para los trabajadores de primer empleo no existe la obligación de pagar la indemnización por despido.

V.4.1.5.14 Prima de antigüedad. Definición. Manera de calcularla

La prima de antigüedad es una indemnización establecida para las relaciones de trabajo por tiempo indefinido, que se reconoce cualquiera sea la causa de terminación. Se paga a razón de una semana de salario por cada año de servicio o fracción correspondiente. No se aplica a los trabajadores del mar y las vías navegables. Para calcularla se entenderá como salario por cada año de servicios prestados por el trabajador, el promedio del total de la remuneración recibida durante los últimos cinco años laborados.

V.4.1.5.15 Fondo de cesantía

El Código de Trabajo dispone un fondo de cesantía para los contratos de trabajo por tiempo indefinido, que consignarán los empleadores para pagar al trabajador, al cesar la relación de trabajo, la prima de antigüedad y el cinco por ciento de la cuota parte mensual de la indemnización a que pudiese tener derecho el trabajador, para el caso de que la relación de trabajo concluya por despido injustificado o renuncia justificada.

Los aportes deben hacerse trimestralmente.

Las cotizaciones por prima de antigüedad garantizan el derecho individual de cada trabajador a la prima, pero no constituyen, necesariamente una cuenta individual a nombre de cada trabajador, pues, si bien el depósito en el fondo garantiza el derecho de cada trabajador, el empleador puede, al terminar la relación de trabajo, pagar directamente al trabajador el importe de la prima de antigüedad. Sin embargo, el trabajador puede hacer aportes propios durante la relación laboral, caso en el cual esas aportaciones y sus réditos se registrarán en una cuenta individual.

Las cotizaciones de indemnización serán consignadas a nombre del empleador.

El fondo de cesantía genera réditos a favor del empleador.

V.4.1.5.16 Consecuencias económicas de la terminación de la relación de trabajo por obra determinada o por tiempo definido, en casos de ejecución de la prestación

En la terminación natural de los contratos por obra determinada o por tiempo definido, no existe ninguna obligación de pagar al trabajador indemnización por despido, ni prima de antigüedad. Tampoco debe darse preaviso, salvo una posibilidad excepcional en la construcción. Es claro que en todos los casos corresponde al empleador liquidar el décimo tercer mes y las vacaciones proporcionales, así como cualquier otra deuda laboral que tenga el patrono con el trabajador.

V.4.1.5.17 Consecuencias económicas de la terminación de la relación laboral por obra determinada o por tiempo definido, en casos de despido injustificado o renuncia con justa causa

En las relaciones de trabajo por tiempo definido o para obra determinada, si hay despido injustificado o renuncia con justa causa, el artículo 227 del Código de Trabajo obliga a pagar una indemnización igual a los salarios que debía percibir el trabajador durante el tiempo restante. Si se trata de despido justificado, fundado en una causa económica, la indemnización aplicable es la de la tabla establecida en el artículo 225 del Código de trabajo.

V.4.1.5.18 Consecuencias económicas de la terminación de la relación laboral en el contrato de trabajo en la construcción

Para los trabajadores de la construcción, en caso de terminación o extinción, hay una serie de reglas especiales, establecidas en la ley No. 72 de 15 de diciembre de 1975:

- Aporte del 6%, que procede al terminar la relación laboral en virtud de un contrato para obra determinada o tiempo definido, equivalente al 6% de los salarios percibidos durante la relación. No se paga en los siguientes casos: muerte del trabajador, salvo que se deba a accidente de trabajo; muerte del empleador; despido justificado en causas disciplinarias, en pena de prisión, detención preventiva o en fuerza mayor o caso fortuito; renuncia injustificada del trabajador.
- En caso de renuncia con justa causa, si la relación de trabajo es por tiempo definido u obra determinada, el empleador deberá pagarle el resto de los salarios, salvo que las partes acuerden el reintegro. Si la indemnización excede de seis meses de salario, el trabajador tendrá derecho a recibir una suma equivalente a seis meses de salario o al 10% de los salarios devengados hasta el momento de la terminación, según le sea más favorable.
- Despido injustificado. Si la relación es por tiempo definido u obra determinada, se paga una indemnización equivalente al resto de los salarios, indemnización que puede variar si se ofrece reintegro y no se acepta, caso en el cual se pagará el 10% de los salarios devengados y los dejados de percibir hasta el día en que fehacientemente se ofreció el reintegro.

V.5 La movilidad funcional

El régimen de la movilidad funcional fue introducido por la ley 44 de 1995, la principal y más profunda flexibilización laboral que ha tenido el país.

Con anterioridad a la reforma, la jurisprudencia había reconocido la posibilidad del ejercicio del llamado *ius variandi*, como una forma moderada de alteración de las condiciones de trabajo, referida a aspectos no esenciales de la misma.

La reforma de la ley 44 de 1995 adiciona el artículo 197-A al Código de Trabajo, conforme al cual la movilidad funcional horizontal no constituye alteración unilateral de las condiciones de trabajo y otorga, en realidad un alto poder al empleador para cambiar las tareas o la posición del trabajador.

La normativa de la movilidad funcional puede resumirse de la siguiente manera:

- a) La movilidad aceptada por el Código es la funcional u horizontal. La movilidad territorial, geográfica o locativa, sólo sería posible dentro de los límites de ejercicio del llamado *ius variandi*, que supondría no afectación de las condiciones esenciales referentes al lugar de trabajo, sujeto a la ausencia de perjuicios relevantes para el trabajador. La movilidad aprobada se refiere a los cambios temporales o permanentes en las funciones del trabajador.
- b) Supuestos en que puede ejercerse: 1) Por decisión unilateral del empleador, sólo si es fundado en necesidades de organización de la empresa, del trabajo o de la producción, por variaciones en el mercado o por innovaciones tecnológicas; 2) En los casos previstos anticipadamente en la convención colectiva; 3) En cada caso particular, en los términos en que se convenga con el sindicato, con el comité de empresa donde no exista sindicato, o directamente con el trabajador o los trabajadores respectivos. No es posible el pacto de la movilidad funcional, de manera anticipada, en el contrato individual de trabajo. El trabajador, individualmente, sólo puede pactar la movilidad funcional en el momento en que la misma se va a hacer efectiva, pero no como una cláusula previa o abierta en el contrato individual. Lo mismo puede hacerse, para un cambio específico de tareas, con el sindicato o con el comité de empresa, donde no hubiere sindicato. Fuera de los casos antes descritos en que se reconoce el poder al empleador o al pacto con el sindicato o el comité de empresa, es necesario el consentimiento del trabajador afectado.
- c) Duración de la movilidad. Si es temporal, la duración debe pactarse con el sindicato o con el trabajador o los trabajadores, salvo que se trate del reemplazo de un trabajador en uso de licencia. Si es permanente, se entenderá como un traslado.
- d) Limitaciones: 1) Debe ser compatible con la posición, jerarquía, fuerzas, aptitudes, preparación y destrezas del trabajador; 2) No debe conllevar disminución de la remuneración o salario; 3) No debe afectar la dignidad o autoestima del trabajador; 4) No debe provocar perjuicios relevantes o riesgos mayores en la ejecución del trabajo; 5) No podrá afectar el ejercicio de la libertad sindical, ni interferir con el desempeño del cargo sindical que ostente el trabajador con fuero sindical; 6) No podrá afectar a la trabajadora con fuero de maternidad; 7) El trabajador no está obligado a aceptar la movilidad permanente, cuando no se cumple con las limitaciones señaladas en el párrafo primero del artículo 197-A (las mencionadas con los números 1 al 4 de este literal del temario).
- e) Efectos especiales: 1) En la movilidad funcional permanente, el trabajador recibirá el salario básico superior correspondientes a la nueva posición, conforme a la clasificación de puestos o, en su defecto, a los niveles de salario acostumbrados en la empresa; 2) En la movilidad funcional temporal, si el trabajador debe prestar servicios en una posición clasificada superior, recibirá una bonificación que no será inferior a los niveles de salarios básicos o a la costumbre, establecidos para la categoría en la empresa, durante el tiempo que desempeñe la nueva posición, y regresará a su salario y condiciones laborales anteriores al reincorporarse a su puesto original.

Existen reglas especiales para la movilidad especial en las zonas procesadoras para la exportación (art. 49-A, literal B, numeral 6, de la ley 25 de 1992, adicionado por el decreto ley 3 de 1997). Esta norma permite, según sus necesidades, que el empleador pueda rotar al trabajador en diferentes líneas de producción.

VI. Las relaciones colectivas de trabajo

VI.1 Régimen legal de las organizaciones sindicales

VI.1.1 El derecho de sindicación de trabajadores y empleadores

El derecho de sindicación tiene en Panamá una amplia regulación, que se inicia con base constitucional y se completa con una normativa legal ciertamente excesiva en términos cuantitativos. Examinamos a continuación sus principales aspectos.

VI.1.1.1 Bases Constitucionales

El artículo 68 de la Constitución Nacional reconoce el derecho de sindicación a los empleadores, asalariados y profesionales “de todas clases”. El Código de Trabajo en lugar de la expresión “asalariados” utiliza la de “trabajadores” e incluso extiende el derecho de sindicación a los trabajadores autónomos.

Además de lo anterior, la Constitución Nacional, en el referido artículo, reconoce el derecho de sindicación sobre las siguientes bases:

- a) La libertad sindical se reconoce para los fines de su actividad económica y social, idea que aunque en principio es restrictiva del ámbito de acción sindical lícitamente aceptado, al mismo tiempo resulta de considerable amplitud, pues dentro de la actividad “económica y social” pueden encuadrarse diferentes motivaciones y actitudes colectivas.
- b) La inscripción del sindicato determina el nacimiento de su personería jurídica. En este sentido, el registro viene a ser *constitutivo* y no declarativo, pero al mismo tiempo se excluye toda potestad discrecional de la autoridad en orden a la conveniencia o inconveniencia del sindicato.
- c) Corresponde al Órgano Ejecutivo decidir sobre la admisión o rechazo de la inscripción, para lo cual dispone de un término improrrogable de treinta días.
- d) La ley debe regular lo relativo al reconocimiento de los sindicatos, trámite establecido a su vez en el Código de Trabajo.
- e) La disolución de un sindicato procede sólo cuando se aparte permanentemente de sus fines, lo cual podría hacer el Órgano Ejecutivo, previa sentencia firme de tribunal competente que declare la existencia de dicha causa de disolución. Sin embargo, el Código exige la disolución por sentencia judicial.
- f) Las directivas de los sindicatos deben estar integradas exclusivamente por panameños (de origen o naturalizados).

VI.1.1.2 Concepto de sindicato

El artículo 341 del Código de Trabajo define el sindicato como “toda asociación permanente de trabajadores o de profesionales, de cualquier clase, constituida para el estudio, mejoramiento, protección y defensa de sus respectivos intereses económicos y sociales comunes”.

De la anterior definición pueden extraerse los siguientes elementos:

- a) El sindicato es una asociación *permanente*, con lo cual se hace referencia a lo que tradicionalmente se entiende que lo distingue de la coalición.
- b) Pueden formarlas trabajadores, empleadores o profesionales.
- c) La finalidad fundamental del sindicato es el estudio, mejoramiento, protección y defensa de los respectivos intereses económicos y sociales comunes.

Un punto importante que merece destacarse es que el artículo 68 de la Constitución vigente eliminó el carácter exclusivo para los fines de la actividad económica social que, por el contrario, aparecería en el artículo equivalente de la Constitución anterior. En este sentido, si bien el Código prohíbe a los sindicatos utilizar las ventajas de la personería jurídica con ánimo de lucro, elimina la clásica y controvertida prohibición de actividades políticas.

VI.1.1.3 Clases de sindicatos

Conforme al Código de Trabajo, los sindicatos pueden clasificarse según las personas que los integran, según su ámbito territorial o por el carácter simple o complejo.

VI.1.1.3.1 Sindicatos de trabajadores

Estos sindicatos pueden incluir a los trabajadores dependientes y también a los trabajadores autónomos. A su vez, pueden dividirse en los siguientes:

- a) Sindicatos gremiales.
- b) Sindicatos de empresa.
- c) Sindicatos industriales o por rama de actividad.
- d) Sindicatos mixtos o de oficios varios, que resultan una posibilidad excepcional.
- e) De trabajadores autónomos o independientes.

VI.1.1.3.2 Sindicatos de empleadores

Estos sindicatos pueden formarse por empleadores de una misma rama de actividad económica o por empleadores de varias ramas de actividad económica. Del mismo modo, pueden constituirse en el ámbito nacional o en determinado ámbito territorial.

VI.1.1.3.3 Sindicatos de profesionales

No tienen mayor reglamentación especial, pero surgen varias posibilidades para su formación.

- a) De profesionales asalariados, como un sindicato gremial, en los mismos términos que los demás trabajadores.
- b) Si se trata de profesionales cuyo ejercicio profesional está organizado en forma empresarial, el sindicato a formar será uno similar a los de empleadores.
- c) Constituir un sindicato de profesionales independientes, que sólo podrían estar compuestos por profesionales que no utilicen mano de obra ajena en sus labores.

En todo caso, no pueden concurrir en un mismo sindicato profesionales asalariados y profesionales empleadores.

Hasta el momento, no se han constituido en Panamá sindicatos de profesionales que pretendan diferenciarse de los de trabajadores.

VI.1.1.3.4 Según su ámbito territorial

Los sindicatos pueden constituirse con carácter nacional o bien en atención a determinada extensión territorial (región, provincia, distrito, ciudad, etc.).

VI.1.1.3.5 Organizaciones simples o complejas

Además de los sindicatos propiamente tales, expresión que la legislación panameña reserva a las organizaciones sindicales simples o de primer grado, existen dos posibilidades de organizaciones de grado superior, o sea, de carácter complejo:

- a) Federaciones, constituidas por la unión de dos o más sindicatos.
- b) Confederaciones o centrales. Dos o más federaciones pueden constituir una confederación o central. Estas dos últimas expresiones son sinónimas, pero se nota una tendencia en los trabajadores a preferir la expresión central.

VI.1.1.4 Sindicatos en el sector público

En Panamá, a pesar de la forma amplia en que aparece reconocida la libertad sindical en el artículo 68 de la Constitución Nacional, en el sector gubernamental se ha sostenido tradicionalmente la tesis de que el desarrollo legal de la sindicación sólo alcanza a los trabajadores amparados por el Código de Trabajo, que excluye a los servidores públicos. Esta exclusión del derecho de sindicación ha sido cuestionada repetidamente por la OIT.

En estas condiciones en Panamá hubo reconocimiento legal de sindicatos en el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), en el Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL, en el Ferrocarril de Panamá y para los trabajadores portuarios de Balboa y Cristóbal, instituciones todas actualmente privatizadas. Este reconocimiento se hizo en virtud de leyes especiales (8 de 1975, 38 de 1979 y 39 de 1979), que los sometieron a limitaciones en orden a la contratación colectiva y al ejercicio del derecho de huelga.

Actualmente, sólo los servidores públicos de la Autoridad del Canal de Panamá, tienen el derecho de formar sindicatos.

En la práctica los servidores públicos forman gremios que actúan con un sentido auténticamente sindical y que alcanzan un grado de fortaleza incluso superior al promedio de las organizaciones reconocidas. Se da entonces un sindicalismo de hecho al margen de toda tutela y reglamentación jurídica, que descansa más que nada en la propia fuerza organizativa del sector.

La Ley de Carrera Administrativa sólo permite la formación de asociaciones, una por institución, para lo cual se requiere un mínimo de cuarenta trabajadores. Dos o más de estas asociaciones pueden formar una federación de asociaciones (arts. 176 y 177), mientras que varias federaciones pueden dar lugar a una confederación (art. 176).

VI.1.1.5 Pluralidad sindical

La Constitución Nacional no hace referencia alguna a la posibilidad de establecer un sistema de sindicato único, aunque no lo excluye de manera directa. En todo caso, sería contrario a la interpretación prevaleciente del texto institucional.

El Código de Trabajo descansa sobre la base de la pluralidad sindical a todos los niveles. La única limitación que al respecto impone - cuestionada por la OIT - es la de que no puede haber más de un sindicato de empresa en una misma empresa. Sin embargo, es posible que en una empresa determinada haya trabajadores afiliados tanto al sindicato de empresa, como a uno o más gremiales, industriales o mixtos.

En el sector público, las asociaciones de servidores sólo pueden formarse por institución y no puede haber más de una por institución, si se trata de servidores incorporados a la Carrera Administrativa.

En la práctica existen sectores, como el de los educadores, en los cuales en una misma institución existen varias asociaciones.

VI.1.1.6 Limitaciones a los extranjeros

Aunque ya se eliminó del Código de Trabajo la exigencia de que el 75% de los miembros de un sindicato debían corresponder a trabajadores de nacionalidad panameña y la exigencia de que las directivas de los sindicatos debían estar integradas exclusivamente por panameños, esta última restricción permanece en la Constitución Nacional.

VI.1.1.7 Requisitos de número

El Código de Trabajo exige un mínimo de 40 trabajadores para constituir un sindicato. En cuanto a los sindicatos de empleadores, se les exige un mínimo de diez, que sean totalmente independientes entre sí. Ambos mínimos han sido cuestionados por la OIT.

Dos o más sindicatos pueden constituir una federación y dos o más federaciones pueden formar una confederación o central.

Para las asociaciones de servidores públicos, la Ley de Carrera Administrativa exige un mínimo de 40 servidores públicos y de dos asociaciones para formar una federación. Varias federaciones, pueden formar una confederación.

VI.1.1.8 Trámite de registro

Como ya se expresó, el registro del sindicato le otorga su personería jurídica. El trámite se cumple ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y la resolución correspondiente la firman el Presidente de la República con el Ministro del ramo.

El Órgano Ejecutivo dispone de un plazo máximo de quince días hábiles para admitir o rechazar el registro del sindicato, plazo que en la práctica por lo general resulta incumplido. Dentro de ese mismo plazo, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral puede formular objeciones a la solicitud.

Las causas de objeción, taxativas, son las siguientes:

- a) Si el sindicato tiene una finalidad diferente a la permitida por la Ley.
- b) Si se constituye con menos del número necesario de miembros.
- c) Si la documentación no se presenta en la forma prescrita por el Código.

Las causas de rechazo, también taxativas, son las siguientes:

- a) Cuando no se corrijan oportunamente los errores o deficiencias señaladas a la solicitud.
- b) Si en el caso de un sindicato de trabajadores, se compruebe que está evidentemente controlado por un empleador, grupo u organización de empleadores.

- c) Cuando se trate del intento de constituir un sindicato de empresa, si en la empresa respectiva ya existe otro sindicato de esa misma clase.

Para el caso de mora por parte del Órgano Ejecutivo en decidir sobre la inscripción, el Código de Trabajo dispone que una vez vencidos los quince días de que dispone el Órgano Ejecutivo, sin que la solicitud de inscripción sea rechazada ni objetada, según el artículo 356 del Código de Trabajo, se considerará inscrito el sindicato, federación, confederación o central. El Ministerio queda entonces obligado a efectuar la anotación correspondiente en los registros de organizaciones sociales y a expedir las constantes y certificaciones respectivas.

Para las asociaciones de servidores públicos, se requiere el reconocimiento por parte del Órgano ejecutivo, mediante trámite ante el Ministerio de Gobierno y Justicia, con opinión de la Dirección General de Carrera Administrativa. La inscripción en la Sección de Asociaciones de Servidores Públicos del Registro Público, determina la personería jurídica.

Para los trabajadores de la Autoridad del Canal de Panamá, el trámite se cumple ante la Junta de Relaciones Laborales.

VI.1.1.9 Áreas de reglamentación

En realidad el Código de Trabajo, pese a las reducciones cumplidas con la ley 44 de 1994, todavía contiene un exceso de reglamentación del régimen interno del sindicato, con lo cual disminuye su autonomía frente al Estado.

Las áreas que principalmente pueden destacarse son las siguientes:

- a) Número de miembros mínimos para formar un sindicato, federación o confederación o central.
- b) Delimitación legal de los fines sindicales.
- c) Determinación del contenido obligatorio de los estatutos.
- d) Procedimiento para la expulsión de un afiliado o remoción de un directivo o representante sindical.
- e) Funciones de la Asamblea General.
- f) Periodicidad, quórum y convocatoria de la Asamblea General.
- g) Forma de celebrar plebiscitos o de adoptar acuerdos mediante firmas de adhesión.

VI.1.1.10 Presentación de informes y realización de inspecciones

En sus relaciones con el Estado, el Código impone obligación de dar informes periódicos al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, lo cual en cierto modo es una forma de ingerencia. Además, sus libros están sujetos a inspecciones oficiales, cuando así lo solicite al menos el 20% de sus miembros.

El artículo 376 del Código obliga a los sindicatos:

- a) A llevar libros de actas, social y contabilidad, debidamente sellados y autorizados por el Ministerio.
- b) A comunicar al Ministerio, dentro de los quince días siguientes, los cambios ocurridos en la Junta Directiva, las designaciones de representantes sindicales y las reformas de los estatutos.
- c) Enviar anualmente al Ministerio una lista de sus miembros.

- d) A permitir a las autoridades administrativas de trabajo inspecciones en sus libros de actas, socios y contabilidad, a solicitud de por lo menos el 20% de sus afiliados.

VI.1.1.11 Cuota sindical

En la actualidad, la legislación panameña mantiene dos supuestos de pago de la cuota sindical, la cual, en ambos casos, debe ser descontada por el empleador directamente del salario del trabajador y entregada al sindicato. Los dos supuestos son los siguientes:

- a) Las cuotas ordinarias y extraordinarias del afiliado. Para su descuento no se requiere el consentimiento específico del trabajador. Basta con que el sindicato formule la petición correspondiente y acredite el monto de la cuota y la condición de afiliado de cada trabajador.
- b) Las cuotas ordinarias y extraordinarias de todo trabajador beneficiado por la convención colectiva, aunque el trabajador no se encuentre afiliado, salvo que pertenezca a otro sindicato.

Las controversias a que da lugar la aplicación de la cuota sindical de los afiliados, son decididas por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Con anterioridad el Código de Trabajo incluía un tercer supuesto de pago obligatorio de la cuota sindical, aplicable a los no sindicalizados, para el caso de que un sindicato agrupase a la mayoría de los trabajadores de una empresa, negocio o establecimiento, siempre que el trabajador no estuviese afiliado a ningún sindicato. La Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la parte del artículo 373 del Código que establecía esta posibilidad, mediante sentencia de 19 de febrero de 1993.

VI.1.1.12 Fuero sindical

El Código de Trabajo regula con bastante amplitud el fuero sindical. Se reconoce a los siguientes trabajadores:

- a) A los miembros de los sindicatos en formación, desde que están en esa condición y hasta por los tres meses siguientes a su reconocimiento.
- b) A los miembros principales de las directivas de los sindicatos, federaciones y confederaciones o centrales de trabajadores, desde su elección y hasta por el año siguiente al vencimiento de su período.
- c) A los suplentes de los directivos de las federaciones y de las confederaciones o centrales, aunque no actúen, desde su elección y hasta por el año siguiente al vencimiento de su período.
- d) A todos los suplentes de las directivas de los sindicatos que tengan más de 200 miembros y a cinco de los suplentes de las directivas de los sindicatos que tengan menos de esa cantidad. En ambos casos el fuero se extiende de igual manera que para los directivos principales.
- e) A los representantes sindicales, también desde su elección y hasta por el año siguiente al vencimiento de su período.
- f) A los candidatos a un puesto de elección sindical, desde el mes anterior a la elección. A los perdedores se les extiende el fuero hasta por el mes siguiente.

VI.1.1.13 Impugnación de actos sindicales

El artículo 394 del Código de Trabajo permite la impugnación judicial de una serie de actos sindicales:

- a) La adopción en los Estatutos de normas contrarias a la Ley, si no son corregidas dentro de los dos meses siguientes a la objeción escrita que formule el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
- b) La admisión de afiliados que no cumplan con los requisitos que señalan la Ley o los estatutos.
- c) La elección de directivos y representantes sindicales que no reúnan los requisitos necesarios para tales cargos.
- d) La elección de directivos y representantes sindicales, o su remoción, cuando no se hayan cumplido los requisitos de forma en la Asamblea General del sindicato.
- e) La expulsión de un afiliado o la remoción de un directivo o representante sindical, sin el cumplimiento del procedimiento establecido en el Código de Trabajo.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de la ley 53 de 1975, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral es competente, a prevención con los tribunales de trabajo, para conocer de las cuatro últimas impugnaciones arriba mencionadas.

VI.1.1.14 Sanciones al sindicato

La legislación panameña sólo admite como, sanción al sindicato, la multa o la disolución, impuestas ambas mediante sentencia dictada por los tribunales de trabajo.

La multa es de diez a doscientos balboas y podrá solicitarla el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, cuando la organización sindical por dos períodos consecutivos de su Junta Directiva deje de enviar al Ministerio los informes sobre cambios en la directiva y lista de sus miembros. No obstante, los fondos sindicales no son susceptibles de embargo.

La Constitución Nacional limita la disolución al hecho de que el sindicato se aparte permanentemente de sus fines y así se declare mediante sentencia judicial. El Código de Trabajo de manera directa excluye la disolución por el Ejecutivo y sólo la admite por sentencia de los tribunales de trabajo. Los supuestos de disolución los examinamos por separado.

VI.1.1.15 Disolución

Las organizaciones sindicales pueden acordar su disolución en cualquier momento. Pueden hacerlo de manera simple, es decir, cuando los miembros deciden ponerle término a la organización; o bien por fusión, cuando dos o más organizaciones acuerdan sus respectivas disoluciones y forman una nueva. En ambos casos se requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros, reunidos en Asamblea general.

La disolución puede ser impuesta como una sanción. Sin embargo, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral carece de la facultad de imponerla, ni siquiera con la existencia de previa sentencia judicial. Tanto la disolución como la multa sólo pueden imponerse mediante sentencia directa por los tribunales de trabajo.

Hay tres supuestos en que los tribunales pueden declarar la disolución:

- a) Cuando de manera evidente la organización se parte permanentemente de sus fines económicos sociales.

- b) cuando pasare más de un año desde el día en que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral comunique a la organización que ha dejado de tener el número de miembros que el Código exige para su constitución y subsistencia, sin que se compruebe que ha subsanado dicha deficiencia.
- c) En el caso de un sindicato de trabajadores, si se comprueba que está evidentemente controlado por un empleador, grupo u organización de empleadores.

En los dos primeros supuestos corresponde siempre al Ministerio solicitar la disolución; mientras que en el último el Ministerio puede promoverla, previa solicitud de una federación o de una confederación o central de trabajadores.

Además del acuerdo en el caso de disolución por voluntad propia y de la sentencia judicial para el caso de la disolución por sanción, es necesario tomar en cuenta las siguientes reglas establecidas en el artículo 396 del Código de Trabajo:

- a) En todos los casos de disolución, incluso la impuesta por sentencia judicial, debe comunicarse la misma al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
- b) Salvo el caso de fusión, en los otros es necesario que dentro de los quince días siguientes la Junta Directiva designe dos miembros de la organización que, con un tercero nombrado por el Ministerio, integrarán la junta liquidadora. Si la Junta Directiva no lo hace oportunamente, el Ministerio procederá a hacerlo de oficio.
- c) Los liquidadores designarán a uno de ellos como Presidente de la Junta Liquidadora y, en conjunto, se reputarán mandatarios de la organización. El procedimiento a seguir en la liquidación será el que indiquen los estatutos o el Ministerio y, subsidiariamente, el procedimiento que establezcan las leyes comunes, en lo que fuere aplicable.

El texto de este artículo es el siguiente:

“Artículo 396. Las organizaciones sociales podrán disolverse mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, reunidos en asamblea general, y de acuerdo con las siguientes reglas:

1. *La disolución se comunicará al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, quien cancelará la respectiva inscripción. En este caso, y cuando se trate de disolución impuesta mediante sentencia, el Ministerio publicará por dos veces consecutivas en un diario de circulación nacional, un extracto de la resolución adoptada por la asamblea general o de la sentencia dictada por los tribunales de trabajo.*
2. *Serán nulos los actos o contratos celebrados o ejecutados por la organización después de la disolución, que no se refieran exclusivamente a la liquidación.*
3. *En caso de disolución, salvo el de fusión, corresponde a la junta directiva designar dentro de los quince días siguientes, dos miembros de la organización que, con un tercero nombrado por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, integrarán la junta liquidadora. Si dentro del plazo señalado en este ordinal la junta directiva no ha hecho las designaciones respectivas, el Ministerio las hará de oficio, dando al sindicato la representación correspondiente.*
4. *Los liquidadores designarán a uno de ellos como presidente de la junta liquidadora y, en conjunto, se reputarán mandatarios de la organización. Para cumplir su cometido, seguirán el procedimiento que indiquen los estatutos o el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social; subsidiariamente, se sujetarán al procedimiento que establezcan las leyes comunes, en lo que fuere aplicable.”*

VI.1.2 Estructura de las organizaciones de trabajadores y de empleadores

Según informes del Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, en la actualidad existen 677 sindicatos registrados, 62 federaciones y 11 confederaciones o centrales. El mismo Departamento estima que, si se tiene en cuenta la Encuesta de Hogares a marzo de 2006, con un estimado 1,287,969 trabajadores ocupados, el 14% se encuentran afiliados a organizaciones sindicales. Es de destacar que estas estimaciones no comprenden a los trabajadores del sector público, que, a pesar de no tener reconocido el derecho de asociación sindical, se encuentran organizados en asociaciones, con una mayor tasa de afiliación que la antes señalada.

De las centrales o confederaciones de trabajadores existentes, puede mencionarse que la Confederación de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP), se funda en 1955; la Central Nacional de Trabajadores de Panamá (CNTP), en 1970, aunque fue reconocida en 1971; la Central Panameña de Trabajadores del Transporte, en 1975; la Central General Autónoma de Trabajadores de la República de Panamá (CGTP), en 1993; Convergencia Sindical, en 1995; la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI), en 1998; Unión General de Trabajadores (UGT), en el año 2001; la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), en 2006; la Casa Sindical, en 2007.

De los sindicatos de trabajadores que, según cifras proporcionadas por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, había en el año 2005, 117 eran gremiales, 97 de industria, 67 de empresa y 2 mixtos²⁶.

De lo anterior se deduce que los sindicatos gremiales son la forma organizativa más extendida (34.5%); seguidos de los sindicatos industriales o de rama (28.6%). Los sindicatos de empresa representarían sólo el 19.6%, mientras que la presencia de los sindicatos mixtos es realmente insignificante.

Se aprecia entonces una tendencia a que prevalezcan los sindicatos gremiales y de industria, frente a los de empresa, con mayor cantidad de los primeros, que en parte surge de la importante presencia de sindicatos de trabajadores agrícolas entre los primeros. Desde el punto de vista protagónico, los sindicatos industriales, suelen ser más importantes que los gremiales, salvo excepciones.

Puede identificarse un cambio en la fisonomía del sindicalismo de los trabajadores. De un sindicalismo por empresa, en las décadas de 1970 y 1980 se dirige al sindicalismo industrial, para llegar en la actualidad, en términos de la cantidad de sindicatos, a una mayor presencia de sindicatos gremiales.

Como punto de referencia, puede indicarse que de 247 sindicatos activos en 1985, más de la mitad (129, o sea, el 52.2%) eran industriales, que agrupaban al 53.2% de los afiliados, o sea, a 56,543 trabajadores. Los sindicatos de empresa eran 63 (el 25.5%), con 23,329 afiliados (el 21.9%); y los gremiales 52 (el 21.1%), con 25,684 afiliados (el 24.2%). Por último, para esa fecha los mixtos sólo eran 3 (1.2%), con 740 afiliados (0.7%)²⁷.

En el sector público, las asociaciones afiliadas a FENASEP se constituyen por institución, mientras que en el sector de educación y en el sector de la salud, existen asociaciones gremiales y algunas por institución.

En la Autoridad del Canal de Panamá, las unidades negociadoras son: la de bomberos, de la cual es representante exclusivo la Asociación Internacional de Bomberos, Local 13; la de Ingenieros Marinos, de la cual es representante exclusivo la Asociación de Beneficios de Ingenieros Marinos

²⁶ FUENTE: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. De la distribución mencionada, estimamos que hay una cantidad de sindicatos de trabajadores agrícolas clasificados como sindicatos gremiales, aunque posiblemente sean de la actividad económica y, por consiguiente, de rama o industria.

²⁷ **Las organizaciones sindicales en Panamá**, Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, Panamá, 1985, p.30.

(MEBA); la profesionales, de la cual es representante exclusivo Maritime/ Metal Trades Council; la de prácticos, de la cual es representante exclusivo la Unión de Prácticos del Canal; y la de no profesionales, de la cual es representante exclusivo la coalición integrada por tres organizaciones (NMU, SCPC y PAMTC)²⁸.

Los más importantes sindicatos de empleadores son: la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), la Cámara Panameña de Artes Gráficas, el Sindicato de Industriales de Panamá (SIP), la Unión Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas (UNPYME), el Sindicato Nacional de Micro Empresas y la Unión Nacional de Micro, Pequeñas, Medianas Empresas, Manufactureras y Servicios Múltiples.

Como asociaciones de derecho común, pueden mencionarse la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de Panamá, la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) y, como organización de cúpula, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP).

VI.2 La negociación colectiva

VI.2.1 Modalidades de negociación colectiva

El Código de Trabajo permite la celebración de acuerdos colectivos, que constituyen expresión del derecho de negociación colectiva. Uno de estos acuerdos, pero no el único, es la convención colectiva de trabajo.

Tanto los sindicatos como los grupos no organizados de trabajadores, pueden negociar colectivamente. Sin embargo, sólo las organizaciones sindicales pueden, conforme a la Ley (artículos 398, 400, 401, 402 y 405 del Código de Trabajo), celebrar convenciones colectivas. Únicamente en caso de disolución de la organización sindical contratante y, a falta de otra organización, puede un grupo no organizado celebrar una nueva convención colectiva, al tenor de lo dispuesto en el artículo 413 del Código de Trabajo.

El artículo 423 del Código de Trabajo, que regula el trato o arreglo directo, permite que el mismo sea planteado por las organizaciones sindicales de trabajadores. A falta de tales organizaciones, los trabajadores pueden presentar las quejas y peticiones por medio del comité de empresa o de delegados especialmente designados para tal efecto. Si el acuerdo implica una convención colectiva, según el artículo 424, las partes deben cumplir con todos los presupuestos de las normas del Código que regulan dicha figura.

El texto de los artículos 423 y 424 del Código de Trabajo es el siguiente:

“Artículo 423. Las organizaciones sociales de trabajadores pueden presentar directamente al empleador o empleadores las peticiones y quejas que estimen convenientes, antes de iniciar los procedimientos de conciliación de que trata el capítulo IV de este Título.

En ausencia de dichas organizaciones, los trabajadores pueden presentar las quejas y peticiones por medio de los comités de empresa o delegados especialmente designados para tal efecto.”

²⁸ Información suministrada por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá.

“Artículo 424. Del arreglo a que lleguen las partes por la vía indicada en el artículo anterior se levantará acta que, en copia auténtica, se remitirá a la Inspección General de Trabajo, dentro de los tres días siguientes, directamente o por medio de la autoridad política o de trabajo local.

Si se llega a una convención colectiva, las partes deben sujetarse a lo que se dispone en el Título II de este Libro.”

Tanto las organizaciones sindicales como un grupo no organizado de trabajadores, pueden presentar pliegos de peticiones, al tenor de lo dispuesto en el artículo 426 del Código de Trabajo. Con la presentación del pliego de peticiones se inicia el procedimiento de conciliación obligatoria, previo a la declaratoria de la huelga. A nuestro juicio, lo anterior supone que la posibilidad de presentación del pliego de peticiones, sólo existe para un grupo no organizado de trabajadores, si el mismo no se refiere a la negociación de una convención colectiva de trabajo, que el artículo 398 del Código, expresamente, reserva a las organizaciones sindicales.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 426 del Código, las federaciones y las confederaciones o centrales, si bien pueden celebrar convenciones colectivas y suscribir un trato o arreglo directo, no pueden presentar pliegos de peticiones ni declarar la huelga. Esta limitación contrasta con los convenios de libertad sindical.

Pese a la claridad de las normas antes comentadas, de manera errada a nuestro juicio, en algunos casos la Corte Suprema de Justicia ha otorgado efectos de convención colectiva a supuestos acuerdos celebrados con grupos no organizados de trabajadores, en circunstancias en que visiblemente se trata de prácticas antisindicales. En este sentido se pronunciaron los fallos de 31 de enero de 15 de junio de 2000.

VI.2.2 La convención colectiva de trabajo

VI.2.2.1 Concepto de convención colectiva de trabajo. Sujetos

El artículo 398 del Código de Trabajo define la convención colectiva de trabajo como “todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y, por la otra, uno o varios sindicatos, federaciones, confederaciones o centrales de trabajadores”.

De esta definición se coligen los siguientes elementos:

- a) Es un acuerdo escrito, que debe suscribirse, añade el artículo 399, en tres ejemplares.
- b) Se dirige a regular las condiciones de trabajo y empleo.
- c) Por la parte empleadora pueden ser sujetos uno o más empleadores o una organización de empleadores, que puede ser incluso una organización de carácter sindical o de derecho común.
- d) Por parte de los trabajadores, como ya se expresó, sólo pueden celebrarla un grupo sindicalmente organizado, o sea, que pese a que los grupos no organizados de trabajadores pueden presentar pliegos de peticiones y ejercer el derecho de huelga, no gozan de la capacidad para celebrar convenciones colectivas. Pueden celebrarla tanto los sindicatos como las federaciones y las confederaciones o centrales de trabajadores. Sin embargo, de estas organizaciones sólo los sindicatos pueden presentar pliegos de peticiones y, en consecuencia, hacer uso del derecho de huelga. Por excepción, en caso de disolución de la organización sindical, puede un grupo de trabajadores celebrar una nueva convención colectiva de trabajo.

VI.2.2.2 *Obligatoriedad de la negociación colectiva*

El artículo 401 del Código de Trabajo establece que todo empleador a quien presten servicios trabajadores miembros de un sindicato, tiene la obligación de celebrar con éste una convención colectiva cuando así se lo solicite.

En el fondo esta obligación no es la de suscribir la convención que pidan los trabajadores. Es una obligación más bien de negociar de buena fe, con la intención de llegar al resultado que exige la Ley. No es lícita la negativa lisa y llana a suscribir una convención colectiva. Tal negativa puede dar lugar a una huelga, que podría ser incluso imputable. La obligatoriedad queda reforzada con la posibilidad de la huelga legal e, igualmente, con la del arbitraje obligatorio a petición de los trabajadores.

Sin embargo, ninguna empresa está obligada a celebrar convención colectiva durante los dos primeros años de operaciones, salvo las dedicadas a la construcción.

Los grupos no organizados de trabajadores, si bien no pueden celebrar convenciones colectivas, tienen la posibilidad de presentar pliegos de peticiones y ejercer el derecho de huelga. Esto conduce a la posibilidad de la suscripción de acuerdos colectivos, que, no obstante, no excluyen la posterior celebración de una convención colectiva por una organización sindical. Sin embargo, en los fallos antes comentados la Corte Suprema de Justicia le ha dado efectos de convención colectiva a algunos supuestos acuerdos con trabajadores no organizados.

En caso de que varios sindicatos pidan la celebración de la convención colectiva, la preferencia se determina básicamente sobre la base del sindicato mayoritario. Un criterio similar se sigue cuando varios grupos no organizados presenten sendos pliegos de peticiones.

A este respecto, el artículo 402 del Código de Trabajo, tiene las siguientes reglas:

“Artículo 402. En caso de que varias organizaciones de trabajadores pidan la celebración de una convención colectiva en una misma empresa, y siempre que no se pusieren de acuerdo entre ellas, se observarán las reglas siguientes:

- 1. Si concurre un sindicato de empresa con uno o más sindicatos industriales, la convención colectiva se celebrará con el que tenga mayor número de trabajadores dentro de la empresa.*
- 2. Si concurren sindicatos gremiales con sindicatos de empresa o de industria podrán los primeros celebrar una convención colectiva para su profesión, siempre que el número de afiliados sea mayor que el de los trabajadores del mismo gremio que formen parte del sindicato de empresa o de industria y que presten servicio en la empresa o industria correspondiente.*
- 3. Si concurren varios sindicatos gremiales, la convención colectiva se celebrará con el conjunto de los sindicatos mayoritarios que representen a las profesiones, siempre que se pongan de acuerdo. En caso contrario, cada sindicato celebrará una convención colectiva para su profesión.”*

Para los trabajadores del mar y las vías navegables, el artículo 75 del Decreto Ley 8 de 1998 establece que los armadores y las organizaciones de la gente de mar “podrán celebrar convenciones colectivas”. La expresión podrán llevó a la Corte Suprema de Justicia, erróneamente a nuestro juicio, a sostener en fallo de 13 de enero de 2000 que estos trabajadores no pueden presentar pliego de peticiones, lo cual implica que no podrían declarar la huelga en apoyo de su pretensión de celebrar una convención colectiva de trabajo.

VI.2.2.3 Contenido de la convención colectiva

Además de la tradicional distinción entre cláusulas obligacionales y cláusulas normativas, que pueden identificarse tanto en la legislación como en la práctica, puede distinguirse entre cláusulas esenciales u obligatorias, cláusulas facultativas y cláusulas prohibidas.

El artículo 403 del Código de Trabajo hace alusión al contenido de la convención colectiva, con la referencia a cláusulas obligatorias, las prohibidas y algunas facultativas. Su texto es el siguiente:

“Artículo 403. La convención colectiva de trabajo contendrá, como mínimo, lo siguiente:

- 1. Los nombres y domicilios de las partes.*
- 2. Las empresas o instituciones comprendidas, o ambas.*
- 3. Reglamentación del comité de empresas, para los únicos fines de tramitar quejas de los trabajadores y establecer un efectivo sistema de comunicación y entendimiento entre el sindicato y la empresa.*
- 4. Estipulaciones sobre condiciones generales y particulares de trabajo. También podrá contener estipulaciones sobre salario, comité de empresa, movilidad laboral, fondos de cesantía, productividad, contratos individuales de trabajo, obligaciones y prohibiciones de las partes, jornadas y horarios de trabajo, descansos obligatorios, patentes de invención, vacaciones, edad de jubilación y, en general, todas aquellas disposiciones que desarrollen el contenido del Código de Trabajo o actualicen, de acuerdo con la realidad de la empresa, los deberes y derechos de las partes, con el objeto de estrechar lazos de colaboración para su mutuo beneficio.”*

VI.2.2.4 Cláusulas esenciales u obligatorias

Son las siguientes:

- a) Nombres y domicilios de las partes.
- b) Las empresas o instituciones comprendidas o ambas.
- c) Reglamentación del comité de empresa.
- d) Estipulaciones sobre condiciones generales y particulares de trabajo.
- e) Duración.
- f) Las estipulaciones del contrato individual que se ajusten a la naturaleza de la convención colectiva.

VI.2.2.5 Cláusulas facultativas

Dentro de las cláusulas facultativas no sujetas a limitaciones, podemos mencionar las que por dispositivo de la Ley no son esenciales en la contratación, pero que para permitir el desarrollo de la contratación individual sobre la materia es requisito que haya mediado su regulación en la convención colectiva. Son las siguientes:

- a) Obligatoriedad de horas y jornadas extraordinarias.
- b) Fraccionamiento de las vacaciones.
- c) Ampliación del concepto de trabajadores de confianza.

Además de las anteriores, del artículo 403 se desprenden las siguientes:

- a) Salarios.
- b) Movilidad laboral.
- c) Fondos de cesantía.
- d) Productividad.
- e) Contratos individuales de trabajo.
- f) Obligaciones y prohibiciones de las partes.
- g) Jornadas y horarios de trabajo.
- h) Descansos obligatorios.
- i) Patentes de invención.
- j) Vacaciones,
- k) Edad de jubilación.
- l) En general, “todas aquellas disposiciones que desarrollen el contenido del Código de Trabajo o actualicen, de acuerdo con la realidad de la empresa, los deberes y derechos de las partes, con el objeto de estrechar lazos de colaboración para su mutuo beneficio.

Fuera de lo anterior, toda materia no prohibida es susceptible de negociación colectiva.

VI.2.2.6 Cláusulas prohibidas

Existen cláusulas que por dispositivo legal no son negociables:

- a) La planilla forzosa, en la medida en que las cláusulas pactadas no pueden interferir con la facultad del empleador de determinar el número de sus trabajadores.
- b) No pueden pactarse cláusulas que afecten los derechos de los trabajadores a recibir la prima de antigüedad o la indemnización por despido.
- c) Las cláusulas que pretendan ampliar las funciones del comité de empresa.
- d) En general, las cláusulas que afecten derechos irrenunciables o desmejoren las condiciones de trabajo.

VI.2.2.7 Revisión de la convención colectiva

Durante la vigencia de la convención colectiva no se admiten pliegos de peticiones que tengan por objeto introducir modificaciones directas o indirectas o cláusulas nuevas. Según la reforma de la ley 44 de 1995, las partes pueden, de común acuerdo y por vía directa, revisar y modificar una convención colectiva vigente.

VI.2.2.8 Duración de la convención colectiva

Se regula de la manera siguiente:

- a) Las partes determinan la duración, que no puede ser menor de dos años ni mayor de cuatro.
- b) En caso de disolución de la organización social de trabajadores titular de la convención colectiva, se mantiene el efecto normativo de la misma a través de la continuidad de las condiciones de trabajo convenidas.

- c) El cierre de una empresa, negocio o establecimiento comprendido en la convención colectiva, determina el cese de sus efectos, pero continúa rigiendo para los que no resulten afectados por el cierre.
- d) En los casos de disolución de la organización sindical de trabajadores titular de la convención colectiva, continuarán vigentes los acuerdos pactados, salvo que una nueva organización sindical o un grupo de trabajadores, acuerden con la empresa una nueva convención colectiva.
- e) La sustitución del empleador provoca la sustitución también de las obligaciones del empleador sustituido.
- f) Vencido el plazo de la convención colectiva, ésta continuará rigiendo hasta tanto se celebre una que la reemplace, sin perjuicio del derecho de los trabajadores de pedir la nueva negociación.
- g) Se permite que cualquiera de las partes solicite la negociación de la nueva convención, desde los tres meses anteriores a su vencimiento.

VI.2.2.9 Efectos de la convención colectiva

Además de los expresados a propósito de su duración, son los siguientes:

- a) La convención colectiva puede aplicarse en una o más empresas. En la práctica, el sistema de negociación que impera es por empresa, salvo excepciones como en la construcción y en las artes gráficas.
- b) Las cláusulas de la convención colectiva se aplican a todas las categorías de trabajadores, salvo aquellas expresamente excluidas.
- c) Todo trabajador beneficiado por la convención colectiva debe pagar al sindicato las cuotas sindicales ordinarias y extraordinarias, siempre que no forme parte de otro sindicato, aunque el trabajador esté excluido de la posibilidad de ingresar al sindicato.
- d) Si la convención colectiva la suscribe una organización de empleadores, se aplica a todas las empresas afiliadas, actuales o futuras.
- e) La convención colectiva no puede pactarse en condiciones menos favorables para los trabajadores según las existentes conforme a la Ley, contratos, convenciones anteriores, reglamentos o prácticas vigentes en la empresa, negocio o establecimiento. Sin embargo, es válido pactar la sustitución, a favor del trabajador, de un beneficio por otro previsto en la convención colectiva.
- f) Las cláusulas de los contratos individuales contrarias a la convención son ineficaces y se sustituyen automáticamente por las disposiciones de la convención colectiva. No existe contradicción cuando el contrato individual es más favorable.

VI.2.2.10 Interpretación

En virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de la ley 53 de 1975, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral tiene competencia para decidir demandas relativas “a la interpretación o a la validez en derecho de las cláusulas pactadas en una convención u otro pacto o acuerdo de naturaleza colectiva”. La interpretación en estos casos se hace en abstracto, sin perjuicio de la potestad de los tribunales de realizar interpretaciones referidas a un caso concreto. En todo caso, la interpretación que fije el Ministerio o la declaratoria de validez o nulidad de una cláusula, producen efectos erga omnes.

VI.2.2.11 Participación de la Administración del Trabajo

En materia de negociación colectiva, la Administración del Trabajo ejerce las siguientes funciones:

- a) Decidir las controversias relativas a la preferencia para negociar colectivamente.
- b) Registrar las convenciones colectivas, así como los acuerdos a que en virtud del trato directo lleguen colectivamente las partes, se trate o no de convenciones colectivas.
- c) Ofrecer servicios de mediación y conciliación colectivas. La conciliación resulta obligatoria antes de la huelga.
- d) Tramitar el arbitraje y, eventualmente, imponerlo en el caso de los servicios públicos. Los que deciden son los árbitros.
- e) Tramitar y decidir las demandas sobre interpretación o validez en derecho de las cláusulas de las convenciones colectivas o de otro pacto o acuerdo de naturaleza colectiva.
- f) En virtud de la potestad sancionadora general, imponer al empleador con multas de veinticinco a doscientos balboas, por la violación a las normas sobre negociación colectiva.

VI.2.2.12 Negociación colectiva en el sector público

En el sector público, salvo en el Canal de Panamá, no hay negociación colectiva formal. Sin embargo, en la práctica, suelen presentarse conflictos reivindicativos que concluyen en acuerdos de fijación de condiciones de trabajo, en su mayor parte salariales. Los casos más relevantes se han dado en el sector salud y en el de educación se han registrado otras experiencias.

El artículo 135 de la Ley de Carrera Administrativa, numeral 13, reconoce a los servidores públicos el derecho de negociar colectivamente los conflictos y los elementos de su régimen que no se prohíban expresamente por la Ley. Esta norma no ha sido articulada de manera específica, salvo en lo referente a la solución de conflictos colectivos.

Los movimientos reivindicativos de los gremios de servidores públicos, aún sin la existencia de negociaciones colectivas formales, llegan a negociar colectivamente determinadas condiciones de trabajo, como es el caso de diversos acuerdos sobre aumentos salariales, estabilidad, escalafones, con los que culminan los conflictos de estos servidores con las autoridades. No interesa si el acuerdo requiera o no, como a veces ocurre, de un posterior acto legislativo, pues en el fondo se llega a dar una negociación colectiva.

En realidad, la experiencia arriba comentada deriva de la reiteración de conflictos que han estado presentes durante diversas décadas.

En el Canal de Panamá, está expresamente reconocida la posibilidad de la negociación colectiva, la cual se desarrolla, como ya se expresó, en unidades negociadoras, fijadas con criterio gremial, para las cuales los trabajadores eligen un representante exclusivo.

VI.2.3 Características y niveles de cobertura de la negociación colectiva

VI.2.3.1 Estructura de la negociación colectiva

La legislación laboral permite tanto la negociación colectiva en el ámbito de la empresa, como sectorial y también gremial.

En la práctica, la negociación colectiva se desarrolla fundamentalmente por empresa, aún en los casos en que participa un sindicato de rama.

Una excepción notable, es la negociación colectiva en el sector de la construcción, la cual tiene la particularidad de desarrollarse, mediante la concertación de convenciones colectivas entre un sindicato de trabajadores por rama, el Sindicato Unico Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares (SUNTRACS) y un sindicato de empleadores, la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC).

Ha habido algunas experiencias aisladas de negociación colectiva sectorial, como ocurría en el sector de las artes gráficas, también entre un sindicato de trabajadores por rama y un sindicato de empleadores.

En el sector público, salvo en el Canal de Panamá, no hay negociación colectiva formal. Sin embargo, en la práctica, suelen presentarse conflictos reivindicativos que concluyen en acuerdos de fijación de condiciones de trabajo, en su mayor parte salariales. Los casos más relevantes se han dado en el sector salud y en el de educación se han registrado otras experiencias.

Los movimientos reivindicativos de los gremios de servidores públicos, aún sin la existencia de negociaciones colectivas formales, llegan a negociar colectivamente determinadas condiciones de trabajo, como es el caso de diversos acuerdos sobre aumentos salariales, estabilidad, escalafones, con los que culminan los conflictos de estos servidores con las autoridades. No interesa si el acuerdo requiera o no, como a veces ocurre, de un posterior acto legislativo, pues en el fondo se llega a dar una negociación colectiva.

En realidad, la experiencia arriba comentada deriva de la reiteración de conflictos que han estado presentes durante diversas décadas.

En el Canal de Panamá, está expresamente reconocida la posibilidad de la negociación colectiva, la cual se desarrolla, como ya se expresó, en unidades negociadoras, fijadas con criterio gremial, para las cuales los trabajadores eligen un representante exclusivo.

VI.2.3.2 Sujetos legitimados

El artículo 398 del Código de Trabajo, por parte de los trabajadores, limita el derecho de celebrar convenciones colectivas de trabajo a los sindicatos, federaciones, confederaciones o centrales. Por parte de los empleadores, pueden celebrarla un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, que pueden ser organizaciones sindicales u organizaciones de derecho común (asociaciones).

El artículo 423 del Código de Trabajo permite la negociación colectiva, no referida a una convención colectiva, tanto a las organizaciones sindicales de trabajadores, como, en ausencia de las mismas, a los grupos de trabajadores no organizados. Si se trata de una convención colectiva, como ya expresamos, el Código reserva a las organizaciones sindicales de trabajadores la posibilidad de suscribirla.

La posibilidad de presentar pliego de peticiones, para iniciar un procedimiento de conciliación obligatoria, previo a la declaratoria de una huelga, se reserva a los sindicatos y a los grupos de trabajadores, en los supuestos arriba mencionados. Se excluye de tal potestad y también de la declaratoria de huelga, a las federaciones y a las confederaciones o centrales de trabajadores.

No obstante lo anterior, de manera indirecta, la Corte Suprema de Justicia ha dado los efectos de convenciones colectivas a acuerdos celebrados por una empresa directamente con sus trabajadores, aún existiendo un sindicato que pretende la negociación colectiva. Por ejemplo, así lo hizo la Corte en fallos de 31 de enero y de 15 de junio del año 2000.

En el fondo no se trata de auténticos **acuerdos colectivos**, esto es de trabajadores que en ausencia de un sindicato o rebasándolo, plantean un conflicto que se resuelve con el acuerdo, sino de prácticas antisindicales que, a raíz de estos fallos, están cobrando cuerpo como una forma de excluir la negociación colectiva con los sindicatos.

En el sector público, los sujetos de la negociación colectiva, entendida en sentido amplio, son las asociaciones de servidores públicos, que incluyen a las afiliadas a FENASEP y a los gremios en los sectores de la salud y de educación. Generalmente negocian los jefes de las instituciones públicas o negociadores oficiales por parte del Gobierno.

VI.2.3.3 Balance y posibilidad de impulsar la negociación colectiva supra empresarial.

Puede concluirse que el sistema de relaciones laborales en Panamá descansa, en lo que concierne al sector privado, en un componente relativamente importante de negociación colectiva, que, sin embargo, no alcanza a cubrir con sus resultados a la mayor parte de los asalariados del sector.

Hay varias condiciones normativas que, a nuestro juicio, han favorecido esa relativa extensión. En primer lugar, la obligatoriedad de celebrar la convención colectiva (en el fondo, obligación de negociar de buena fe), dispuesta en el artículo 401 del Código de Trabajo. En segundo lugar, la no exigencia de un número mínimo de afiliados para que el sindicato solicite la negociación. En tercer lugar, la extensión de los efectos de la convención colectiva a los trabajadores no afiliados a la organización sindical. Por último, la flexibilización de las exigencias para la legalidad de la huelga introducida por el Código de Trabajo y la posibilidad del arbitraje obligatorio a solicitud de los trabajadores.

Está afectando las potencialidades de la negociación colectiva, la jurisprudencia de la Corte Suprema dirigida a admitir la acción de amparo de garantías constitucionales en el procedimiento de conciliación previo a la huelga, con lo cual se posterga durante meses la conclusión de la conciliación e incluso se suspende una huelga ya iniciada, como la arriba mencionada de aceptación de supuestos acuerdos colectivos dirigidos a excluir la negociación colectiva con el sindicato. Así, por ejemplo, los fallos de 16 de febrero de 1996, 17 de mayo de 1996, de 19 de mayo de 1998, de 8 y 9 de junio de 1998, de 22 de julio de 1998, de 11 de mayo de 1999, de 22 de diciembre de 1999, de 7 de abril de 1995, de 13 y de 31 de enero de 2000, de 15 de junio de 2000.

En el sector estatal, la negociación colectiva es esporádica, no se encuentra articulada normativamente, ni es parte de las políticas oficiales. Sólo en la Autoridad del Canal de Panamá existe un eficiente modelo de negociación colectiva.

Dadas las características del sindicalismo panameño, las prácticas de negociación y las actitudes prevalecientes, no parecieran existir en nuestro país condiciones apropiadas para el impulso de la negociación colectiva supra empresarial. La última experiencia de ese tipo, en el sector de la construcción, se realizó en medio de grandes tensiones y alarma, tanto en el sector empresarial como en el oficial.

En el fondo, el estilo de negociación colectiva por empresa, está bastante arraigado en las prácticas de negociación.

VI.2.3.4 El contenido de la negociación colectiva por empresa, posible contenido de la negociación colectiva supra empresarial y criterios limitantes de la voluntad de las partes

El Código de Trabajo no sólo abre el espacio, en su artículo 398, para que la convención colectiva se celebre por rama, sino que en el artículo 403, al referirse al contenido mínimo

de la convención, se refiere a la necesidad de identificar la o las empresas comprendidas en la negociación.

El texto del artículo 403 del Código de Trabajo, sobre contenido mínimo obligatorio, es el siguiente:

“Artículo 403. La convención colectiva de trabajo contendrá, como mínimo, lo siguiente:

- 1. Los nombres y domicilios de las partes.*
- 2. Las empresas o instituciones comprendidas, o ambas.*
- 3. Reglamentación del comité de empresa, para los únicos fines de tramitar quejas de los trabajadores y establecer un efectivo sistema de comunicación y entendimiento entre el sindicato y la empresa.*
- 4. Estipulaciones sobre condiciones generales y particulares de trabajo. También podrá contener estipulaciones sobre salario, comité de empresa, movilidad laboral, fondos de cesantía, productividad, contratos individuales de trabajo, obligaciones y prohibiciones de las partes, jornadas y horarios de trabajo, descansos obligatorios, patentes de invención, vacaciones, edad de jubilación y, en general, todas aquellas disposiciones que desarrollen el contenido del Código de Trabajo o actualicen, de acuerdo con la realidad de la empresa, los deberes y derechos de las partes, con el objeto de estrechar lazos de colaboración para su mutuo beneficio.*
- 5. Duración.*
- 6. Las estipulaciones del artículo 68 que se ajusten a la naturaleza de la convención colectiva..*
- 7. Las demás estipulaciones que convengan a las partes, siempre y cuando no interfieran con la facultad que tiene el empleador de determinar el número de trabajadores necesarios para el normal funcionamiento de la empresa, ni afecten los derechos de los trabajadores contemplados en los artículos 224 y 225 del Código de Trabajo.”*

En la práctica, las convenciones colectivas de trabajo suelen incluir cláusulas relativas a aumentos de salario; escalas de salarios; reemplazos; incentivos por asistencia; licencias y permisos a los trabajadores; permisos sindicales; turnos de trabajo; tramitación de quejas; definición de trabajadores de confianza; reglamentación del comité de empresa; reconocimiento y cuantía de viáticos; dotación de uniformes; becas para los hijos de los trabajadores; local sindical; supuestos de obligatoriedad del trabajo extraordinario; fraccionamiento de las vacaciones; etc.

En el sector de la construcción, que constituye el ejemplo más permanente de negociación colectiva supra empresarial, se incluye también en la negociación lo relativo al suministro de herramientas y de dispositivos de seguridad, como botas, cascos, etc. Esto permite, dada la movilidad de una obra a otra, una eficiente reglamentación del tema.

Por las consideraciones arriba expresadas, no presentamos posibles propuestas de contenidos para la negociación colectiva supra empresarial, dadas las pocas posibilidades de su extensión.

En realidad, no parecen existir mayores impedimentos normativos para la negociación colectiva supra empresarial. De alguna manera, las limitantes jurisprudenciales a la negociación colectiva en general, pueden ejercer un efecto también en la disminución de las posibilidades de desarrollo de este modelo de negociación. La eliminación de la estabilidad en el empleo, como consecuencia de sucesivas reformas legislativas, incide en un menor desarrollo de la negociación colectiva y, al mismo tiempo, resta posibilidades a la negociación supra empresarial. Otras limitantes, que ya mencionamos,

son los estilos de negociación, bastante arraigados en el ámbito de empresa, para ambas partes; las actitudes de cautela frente a la negociación supra empresarial, por parte de los empleadores; y también las actitudes frente al ejercicio mismo de los derechos colectivos.

VI.2.3.5 Otras características generales

El Ministerio de Trabajo desarrolla tareas de conciliación en los conflictos individuales de trabajo y de conciliación y mediación en los conflictos colectivos de trabajo, sean de naturaleza económica o jurídica. En los conflictos colectivos de trabajo que sean planteados por pliego de peticiones, esto es, con la posibilidad del ejercicio del derecho de huelga, el Ministerio administra el procedimiento de arbitraje, que puede ser convencional, a petición de los trabajadores o impuesto por el propio Ministerio, si en este último caso se trata de una huelga ya iniciada en una empresa de servicio público.

En estas materias, el Ministerio demuestra una alta eficiencia, que se refleja en la forma en que suelen ser resueltos los conflictos de trabajo. Al respecto, confróntese el Cuadro N° 1.

CUADRO N° 1
MINISTERIO DEL TRABAJO, SEDE CENTRAL. DATOS ESTADÍSTICOS: VARIACIÓN
PORCENTUAL AÑOS 2000 - 2005

Detalle	Total	Años						Variación Porcentual				
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2001/00	2002/01	2003/02	2004/03	2005/04
Dirección General De Trabajo												
Mediación Colectiva:	3,184	633	857	549	576	569	581	35.4	35.9	4.9	-1.2	2.11
- Finalizadas	2,130	459	459	416	413	383	445	-	9.4	0.7	7.3	16.19
- Arreglo Voluntario	1,285	283	291	246	263	202	278	2.8	15.5	6.9	-23.2	37.62
- Demanda Laboral	845	176	168	170	150	181	167	4.5	1.2	-11.8	20.7	-7.73
- No Finalizadas	1,054	174	398	133	163	186	136	128.7	66.6	22.6	14.1	-26.88
Convenciones Colectivas:	325	48	77	64	78	58	73	60.4	16.9	21.9	-25.6	25.86
- Conciliación	90	10	23	20	23	14	19	130.0	13.0	15.0	-39.1	35.71
- Directa	223	37	49	42	53	42	45	32.4	14.3	26.2	-20.8	7.14
- Laudo	12	1	5	2	2	2	9	400.0	60.0	-	-	350.00
Huelgas	16	2	7	3	3	1	-	250.0	57.1	-	66.7	-100.00
Declaratorias De Huelgas	139	33	29	30	17	30	14	12.1	3.4	43.3	76.5	-53.33
Organizaciones Sociales Aprobadas	53	9	12	13	5	14	2	33.3	8.3	61.5	180.0	-85.71
- Central	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
- Federación	2	-	1	1	-	-	-	-	-	100.0	0.0	0.0
- Sindicato	51	9	11	12	5	14	2	22.2	9.1	58.3	180.0	-85.71

Los servicios de mediación colectiva, que tienen una particular trascendencia en el campo del diálogo social, en el período 2000 a 2005 se realizaron en la sede central 3,184 diligencias de ese tipo, de las cuales finalizaron 2,130 y 1,054 no lo hicieron. De las mediaciones colectivas finalizadas, 1,285 concluyeron en un arreglo, o sea, el 60.3% de las mismas y el 40.3% del total de las comparecencias a mediación colectiva. En el mismo período, de esos intentos de mediación colectiva, 845 fueron derivados a una demanda laboral. Estos servicios se extienden al interior del país y en ellos también demuestra el Ministerio, aunque en menor escala, una efectividad apreciable en su participación en la solución de los conflictos colectivos.

Como los conflictos colectivos, según sea el tipo de cuestión en juego, pueden eventualmente dar lugar al ejercicio del derecho de huelga, debe resaltarse que en el período 2000 a 2005, según el Cuadro N° 1 antes reproducido, de 139 huelgas declaradas sólo se realizaron efectivamente 16, siendo el año 2001 el de mayor incidencia de huelgas, con un total de 7.

Para el año 2006, fueron declaradas 25 huelgas en toda la República, de las cuales sólo tres se realizaron efectivamente. De las 25 declaratorias, 5 conflictos se resolvieron por arbitraje, 16 por acuerdo entre las partes, un pliego fue retirado y 3 se resolvieron por otras vías²⁹.

En relación con las huelgas, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral tiene la responsabilidad de tramitar el pliego de peticiones que se presente por parte de los trabajadores y dirigir, con los servicios de un mediador, el procedimiento de conciliación obligatoria previo a la declaratoria de la huelga. Las estadísticas mencionadas demuestran la capacidad de mediar en la solución de los conflictos colectivos previamente a la declaratoria de huelga, pero la comparación de la cantidad de declaratorias con las huelgas efectivamente realizadas, demuestra, además, la capacidad de mediar en la solución de los conflictos a fin de evitar el inicio de una huelga ya declarada.

La figura del arbitraje sólo se utiliza como medio de solución de conflictos colectivos que dan lugar al ejercicio del derecho de huelga. Procede por acuerdo entre las partes, cuando el conflicto está planteado en el Ministerio; a petición de los trabajadores; y por decisión del Ministerio, si se trata de una huelga en un servicio público. A pesar de que no se usa con frecuencia, ha resultado una vía importante de solución en casos de conflictos colectivos muy complejos, en particular en servicios públicos esenciales. Por ejemplo, de las convenciones colectivas negociadas en el período 2000 a 2005, el contenido de 12 de ellas se determinó mediante un laudo arbitral³⁰. En el período de 1990 a 2004, de 1007 convenciones colectivas, 34 se determinaron por medio de laudo arbitral³¹.

La efectividad de la labor del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en materia de solución de conflictos colectivos por las vías de conciliación, mediación y arbitraje, se refleja igualmente por la intensidad y resultados de la negociación colectiva, punto que se desarrolla a continuación.

VI.2.3.6 Efectividad en materia de negociación colectiva

Desde la vigencia del actual Código de Trabajo, se desarrolló en Panamá un sistema de relaciones laborales que, en buena parte, descansa en el desarrollo de la negociación colectiva. Expresión de la misma es la convención colectiva de trabajo. Como ya se ha expresado, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral tiene funciones muy sensitivas en lo que atañe a la negociación de las convenciones colectivas de trabajo.

²⁹ FUENTE: Dirección General de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

³⁰ Ver Cuadro N° 1 anteriormente reproducido en el texto de este informe.

³¹ FUENTE: Departamento de Relaciones de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Del Cuadro N° 1 anteriormente incorporado, se desprende que en el período 2000 a 2005, se celebraron 325 convenciones colectivas. Importante es destacar al respecto que la gran mayoría (223 convenciones), se negoció de manera directa, con o sin la participación de un funcionario del Ministerio. Noventa convenciones colectivas se negociaron mediante el procedimiento de conciliación obligatoria previo a la huelga, mientras que 12 fueron el resultado de un arbitraje.

Por otro lado, de las 1,007 convenciones colectivas celebradas entre 1990 y el año 2004, 654 se negociaron de manera directa (con o sin la participación de un funcionario del Ministerio); 319 por el procedimiento de conciliación obligatoria previo a la huelga; y 34 fueron producto de un arbitraje³².

En el año 2005 se celebraron 73 convenciones colectivas, de las cuales 49 se negociaron por vía directa (con o sin participación de un funcionario del Ministerio); 19 por el procedimiento de conciliación obligatoria previo a la declaratoria de la huelga; y 5 fueron el resultado de un arbitraje. Los trabajadores beneficiados por estas convenciones colectivas fueron 11,135³³.

En el año 2006 se celebraron 73 convenciones colectivas de trabajo, de las cuales 51 se negociaron por vía directa (con o sin la participación de un funcionario del Ministerio); 18 por el procedimiento de conciliación obligatoria previo a la declaratoria de la huelga; y 4 fueron el resultado de un arbitraje. Estas convenciones colectivas beneficiaron a un aproximado de 73,000 trabajadores³⁴.

Como se puede apreciar, las estadísticas de estos dos últimos años son muy similares, salvo en la cantidad de trabajadores beneficiados, donde existe una sustancial diferencia.

Si bien en el año 2007 se celebraron 68 convenciones colectivas, las mismas sólo ampararon a un total de 21, 935 trabajadores, en contraste con los trabajadores beneficiados en el año 2006, pero superior a los años 2004 y 2005. De esas 68 convenciones colectivas, 11 se negociaron por el procedimiento de conciliación obligatoria y 56 por negociación directa entre las partes, sin la intervención de ningún funcionario del Ministerio, con lo cual se reafirma la tendencia a la negociación por vía directa, que es marcada a partir del año 1997, luego de que la reforma de la ley 44 de 1995 extendiera el fuero de negociación a estos supuestos. En el año 2007, sólo se negoció una convención colectiva por vía arbitral. En el primer semestre del año 2008, se celebraron 44 convenciones colectivas, 41 de ellas por vía directa, dos por el procedimiento de conciliación obligatoria y una por la vía arbitral³⁵.

Para mayor información, se transcribe el siguiente Cuadro, tomado de publicación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral³⁶, que presentamos como Cuadro N° 2:

³² IBIDEM.

³³ IBIDEM. Hay una ligera diferencia con la información que aparece en el Cuadro reproducido en el texto de este informe, conforme al cual las convenciones por vía directa fueron 45 y por vía de arbitraje 9.

³⁴ FUENTE: Departamento de Relaciones de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

³⁵ Fuente: Departamento de Relaciones de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

³⁶ Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, **Compendio Estadístico 2005**, Cuadro N° 28.

CUADRO N° 2
CONVENIOS COLECTIVOS. VÍA DE NEGOCIACIÓN / AÑOS DE DURACIÓN.
TRABAJADORES BENEFICIADOS/RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA: AÑOS 2004 - 2005

Rama De Actividad Económica	Convenios Colectivos												
	Total	Vía De Negociación			Años De Duración					Trabajadores Beneficiados			
		Con-cilia-ción	Di-recta	Laudo Arbi-tral	1	2	3	4	5	Total	Con-cilia-ción	Directa	Laudo Arbi-tral
2 0 0 5													
Total . . .	73	19	49	5	-	3	4	66	-	11,135	1,862	9,128	145
Agricultura	2	-	2	-	-	-	-	2	-	325	-	325	-
Pesca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Industria Manufacturera	25	4	20	1	-	-	-	25	-	4,368	426	3,842	100
Suministro Electricidad, Gas y Agua	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Construcción	7	2	4	1	-	2	-	5	-	423	309	114	-
Comercio	7	3	4	-	-	-	1	6	-	557	402	155	-
Hoteles Y Restaurantes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transporte y Almacenamiento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Intermediación Financiera	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Actividades Inmobiliarias y Empresariales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Enseñanza	1	1	-	-	-	-	1	-	-	30	30	-	-
Actividad de Servicios Sociales y Salud	31	9	19	3	-	1	2	28	-	5,432	695	4,692	45
Otras Actividades Comunitarias	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2 0 0 4													
Total . . .	58	13	43	2	1	1	3	53	-	8,977	2,559	5,893	525
Agricultura	3	-	3	-	-	-	-	3	-	886	-	886	-
Pesca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Industria Manufacturera	15	5	9	1	-	1	1	13	-	1,582	533	1,024	25
Suministro Electricidad, Gas y Agua	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Construcción	15	-	15	-	-	-	-	15	-	1,255	-	1,255	-
Comercio	6	-	5	1	-	-	-	6	-	907	-	407	500
Hoteles y Restaurantes	1	1	-	-	1	-	-	-	-	59	59	-	-
Transporte y Almacenamiento	1	1	-	-	-	-	-	1	-	30	30	-	-
Intermediación Financiera	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Actividades Inmobiliarias Y Empresariales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Enseñanza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Actividad De Servicios Sociales Y Salud	12	4	8	-	-	-	2	10	-	3,117	1,796	1,321	-
Otras Actividades Comunitarias	5	2	3	-	-	-	-	5	-	1,141	141	1,000	-

Fuente: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral/Dirección General de Trabajo/Departamento de Relaciones de Trabajo.

Elaborado Por: Mitradel/Ofiplan/Departamento de Estadística.

Puede destacarse que en el año 2005 la mayor parte de las 73 convenciones colectivas corresponde a la actividad de servicios sociales y salud (31) y a la industria manufacturera (25); mientras que en el año 2006, de las 73 convenciones, 24 corresponden a la industria manufacturera y 12 al sector de la construcción.

Para efectos comparativos, pueden examinarse otras referencias para períodos anteriores que incluyen un mayor número de años, que se indican a continuación³⁷.

Entre 1990 y 2001 se celebró un total de 652 convenciones colectivas, que, en su conjunto, beneficiaron a 182,230 trabajadores, si bien parte de los beneficiarios, por razón de las renovaciones, se repiten en la suma total. Debe tenerse en cuenta que entre los años 1990 y 1993 hubo una virtual paralización de la negociación colectiva, si bien en esos años hubo algún tipo de negociación.

Conforme a lo anterior, en 1990, 1991 y 1992, se suscribieron, 27, 11 y 14 convenciones colectivas, respectivamente, con la salvedad de que la ley 13 de 1990 se aprobó en octubre de 1990, lo que explica las 27 convenciones de ese año. Para 1993, cuando se reanuda la negociación colectiva plena, se suscriben 101 convenciones, 76 en 1994, 29 en 1995, 42 en 1996, 79 en 1997, 89 en 1998, 59 en 1999, 48 en el año 2000 y 77 en el 2001.

La mayor parte de las convenciones colectivas negociadas en estos once años, corresponde al sector manufacturero, con 284; seguido del comercio con 106; de la agricultura, ganadería, caza y silvicultura, con 46; de la pesca, también con 46; de hoteles y restaurantes, con 37; de actividades inmobiliarias y empresariales con 36; y de transporte, almacenamiento y comunicaciones, con 29³⁸.

En cuanto a los trabajadores beneficiados, en 1986 se celebraron 75 convenciones colectivas, que beneficiaron a 15,715 trabajadores³⁹.

Comparativamente, en los años 1990 a 2001, la cantidad de trabajadores beneficiados fue la siguiente: 1990, 7,173 trabajadores; 1991, 2,524 trabajadores; 1992, 2,121 trabajadores; 1993, 20,857 trabajadores; 1994, 42,446 trabajadores; 1995, 5,093 trabajadores; 1996, 6,491 trabajadores; 1997, 21,289 trabajadores; 1998, 40,832 trabajadores; 1999, 11,594 trabajadores; 2,000, 8,859 trabajadores; y 2001, 12,951 trabajadores⁴⁰.

Los sectores que comprendían en ese período más trabajadores beneficiados, fueron la industria manufacturera, con 57,103; agricultura, ganadería, caza y silvicultura, con 34,905; comercio, con 28,937; construcción, con 28,406; y transporte, almacenamiento y comunicaciones, con 10,296⁴¹.

Si se examina el período del 2002 al 2007, o sea, los últimos cinco años, tenemos que los sectores con más trabajadores beneficiados en esos cinco años, son la construcción, con 70,259; la industria manufacturera, con 31,933; el comercio, con 18,730; los servicios sociales y de salud, con 11,497; el transporte con 7,033; la actividades inmobiliarias y empresariales, con 4,651; y los hoteles y restaurantes, con 3,268⁴². En este período la distribución de los trabajadores beneficiados tiene variaciones, entre las que se destaca el mayor impacto en el sector de la construcción.

³⁷ Tomado de MURGAS TORRAZZA, Rolando, **Diagnóstico del sistema de relaciones laborales**, Estudio para la Organización Internacional del Trabajo, Panamá, 2001, pp.131-132.

³⁸ FUENTE: Oficina de Planificación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

³⁹ Información tomada de MURGAS TORRAZZA, Rolando, *Los sindicatos en Panamá*, en **Los sindicatos en Iberoamérica**, autores varios, Aele Editorial, Lima 1988, p. 238, sobre la base de información proporcionada por la Oficina de Planificación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (anterior denominación).

⁴⁰ FUENTE: Oficina de Planificación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

⁴¹ IBIDEM.

⁴² FUENTE: Departamento de Relaciones de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Todo lo anterior supone, por un lado, una extensión de la negociación colectiva dentro del sistema de relaciones laborales, como expresión de una cultura (en términos relativos) dirigida al diálogo y a la negociación; y, por el otro lado, a un importante nivel de capacidad de mediación en los conflictos colectivos por parte del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

VI.3 Los medios de solución de los conflictos de trabajo

El Código de Trabajo regula de manera bastante precisa los medios de solución alternativos de conflictos de trabajo, susceptibles de sustituir la decisión jurisdiccional.

VI.3.1 El trato o arreglo directo

El primer medio alternativo de solución de conflictos es el trato o arreglo directo, el cual es susceptible de aplicación tanto en los conflictos individuales como en los colectivos. En el trato o arreglo directo las partes procuran resolver por sí solas el conflicto, sin acudir a la intervención de un tercero.

Por las implicaciones de los conflictos colectivos, el Código de Trabajo dedica en los artículos 423 a 425 una breve regulación especial para el trato o arreglo directo en este tipo de conflictos, sobre las siguientes bases:

- a. Las organizaciones sociales de trabajadores están facultadas para presentar directamente al empleador o empleadores las peticiones y quejas que estimen convenientes, antes de acudir a los otros medios de solución de conflictos colectivos.
- b. En ausencia de organizaciones sindicales, los trabajadores pueden presentar las quejas y peticiones por medio de los comités de empresas o de delegados especialmente designados para tal efecto.
- c. Si se llegase a un arreglo, se levantará un acta, copia auténtica de la cual se remitirá a la Inspección General de Trabajo, dentro de los tres días siguientes.
- d. Por este medio puede negociarse una convención colectiva.
- e. Para iniciar el procedimiento de conciliación obligatoria, previo al ejercicio del derecho de huelga, no es necesario que se acuda primero al trato o arreglo directo.

VI.3.2 Conciliación, mediación y arbitraje de carácter administrativo y judicial

VI.3.2.1 Conciliación

La conciliación envuelve tanto los conflictos individuales como los colectivos. En atención al órgano ante el cual se surte, será administrativa, judicial o privada.

VI.3.2.1.1 Conciliación privada

Engloba los mecanismos conciliatorios que las propias partes estatuyen, por ejemplo, en las convenciones colectivas, lo que no es usual en Panamá, salvo a través del Comité de Empresa.

Puede manifestarse de las siguientes maneras en los conflictos colectivos:

- a) Conciliación entre un sindicato o un grupo de trabajadores y el empleador u organización de empleadores, con la intervención de un tercero como conciliador, frente a un conflicto colectivo.
- b) Conciliación en el comité de empresa.

VI.3.2.1.2 Conciliación judicial

La conciliación judicial está prevista en la legislación panameña para los conflictos jurídicos o de derecho, tanto individuales como colectivos.

No existe en Panamá, a diferencia de otros países, una conciliación judicial previa, como un procedimiento judicial separado del proceso laboral. La conciliación judicial viene a ser una etapa obligatoria del proceso laboral, que puede resultar en un arreglo que constituye un verdadero modo excepcional de terminación del proceso.

En los procesos de conocimiento, al iniciarse la audiencia, el juez en primer lugar debe procurar el avenimiento de las partes. No existe norma específica para la posibilidad de un intento conciliatorio por parte del juez fuera de la audiencia, pero el artículo 533 del Código de Trabajo permite al juez citar personalmente a las partes y a sus apoderados a una audiencia especial cuando advierta que su comparecencia puede ser beneficiosa para la “concentración, validez o simplificación de los actos procesales”, audiencia en la cual bien puede intentar la conciliación total o parcial de la controversia. Sin embargo, poco o ningún uso hacen los jueces de esta facultad, aunque siempre cumplen con el trámite conciliatorio en las audiencias.

VI.3.2.1.3 Conciliación administrativa

El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral tiene establecido un importante sistema conciliatorio, tanto para los conflictos individuales como para los colectivos, que funcionan de manera separada según la clase de conflicto. Este procedimiento es voluntario y se inicia a instancias de los trabajadores.

Fuera de la conciliación voluntaria, existe un procedimiento administrativo de conciliación, obligatorio antes de hacer uso de la huelga. Los trabajadores deben agotar este procedimiento antes de ejercer el derecho de huelga y los empleadores deben comparecer también obligatoriamente al mismo, bajo el riesgo de que su ausencia o retiro puedan provocar la imputabilidad de la huelga.

Este procedimiento se impone en todos los conflictos colectivos, económicos o de derecho, que hacen posible el ejercicio legítimo del derecho de huelga, como requisito previo a su declaratoria.

Está sujeto a las siguientes reglas:

- a) Se trata de una conciliación dirigida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a través de funcionarios especializados.
- b) Constituye un requisito previo a la declaratoria de huelga.
- c) Se inicia con la presentación de un pliego de peticiones, por parte del sindicato o del grupo no organizado de trabajadores.
- d) Se prohíbe el rechazo por la Administración de los pliegos de peticiones. La autoridad está obligada a manifestar en el acto los defectos formales de que adolezcan, para que sean corregidos. Por excepción, pueden rechazarse los pliegos que pretendan directa o indirectamente la modificación, revisión o adición de una convención colectiva. En la práctica, en los últimos años se nota una tendencia a un cierto exceso en el ejercicio de las facultades de la Administración en esta materia, bajo la fórmula de “devolución” de pliegos y de los pliegos “en estudio”. Esta práctica se ha acentuado a raíz de la numerosa jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que tramita acciones de amparo de garantías constitucionales en contra de la admisión de pliegos de peticiones.
- e) El pliego de peticiones se notifica al empleador dentro de los dos días siguientes a su presentación. La notificación se hace mediante entrega personal de un ejemplar al

empleador o a cualquier otra persona con funciones de dirección o representación que se encuentre en sus oficinas. Hay, para el caso de que se eluda la notificación, fórmula sustitutiva, que consiste en la publicación de un edicto en la prensa.

- f) El empleador dispone de cinco días hábiles para contestar el pliego.
- g) El empleador y los trabajadores están obligados a presentarse a todas las citaciones que les formule el funcionario que dirige la conciliación.
- h) La duración de la conciliación está limitada a quince días hábiles, contados desde que se notificó al empleador el pliego. Ambas partes, con la anuencia del conciliador, pueden acordar hasta por dos veces la conciliación cada una de ellas por un período no mayor de diez días hábiles.
- i) La conciliación termina por el vencimiento del período antes mencionado o de sus prórrogas, si las hubiere; cuando el empleador no conteste el pliego de peticiones en el plazo señalado, se retire de la conciliación o se muestre renuente a comparecer a las citaciones; cuando antes de vencido el período de la conciliación o su prórroga ambas partes, con la anuencia del conciliador, manifiesten su intención de dar por terminada la conciliación; y cuando las partes lleguen a un arreglo o convengan en ir a arbitraje.

En las Zonas procesadoras para la Exportación, conforme a la ley 25 de 1992, debe existir una Comisión Tripartita de Avenimiento, pero en la cual no se exige la participación sindical. Se señala un procedimiento conciliatorio especial para los conflictos colectivos, con la posibilidad posterior de ejercer el derecho de huelga.

VI.3.2.2 Mediación

La legislación panameña no establece mayor diferencia entre mediación y conciliación, en lo que a conflictos colectivos se refiere. Si bien suele doctrinalmente hacerse énfasis en que el mediador tiene un papel más activo que el conciliador, esa diferenciación no aparece clara en nuestra legislación e incluso en la práctica tanto los llamados mediadores desempeñan una labor parecida. El Código de Trabajo más bien utiliza de manera equivalente ambas expresiones.

En la práctica la diferencia se hace recaer en que en un caso - la mediación - no se está frente a un pliego formal ni a un período fijo y un procedimiento detalladamente regulado, mientras que en la conciliación obligatoria existen tales caracterizaciones en el procedimiento. Además, en la conciliación obligatoria se podrá imponer con mayor virtualidad y eficacia jurídica “la obligatoriedad” de celebrar la convención colectiva que estatuye el artículo 401 del Código de Trabajo.

La mediación está reservada para los conflictos colectivos, en tanto que la conciliación, en el sistema panameño, tiene variantes en su aplicación a conflictos individuales y colectivos.

El artículo 421 del Código permite a cualquiera de las partes someter a mediación el conflicto colectivo jurídico, antes de presentarlo ante los tribunales de trabajo. Si el conflicto es de los que admiten el derecho de huelga, los trabajadores pueden optar igualmente por su planteamiento mediante un pliego de peticiones.

A la mediación se acude entonces antes de someter el conflicto jurídico a los tribunales. Sin embargo, no existe impedimento para que luego de promovido pueda darse también la mediación.

La mediación se surte ante un funcionario especializado del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, sin sujeción a términos ni a formalidades específicas.

VI.3.2.3 Arbitraje

El arbitraje en Panamá es un medio excepcional de solución de los conflictos de trabajo. Los conflictos individuales no pueden someterse a arbitraje, únicamente los de carácter colectivo.

Inicialmente el Código de Trabajo circunscribía expresamente el arbitraje a los conflictos colectivos económicos o de intereses. El párrafo final del artículo 452 del Código de Trabajo, que contenía la mencionada limitación, fue eliminado por la ley 95 de 1976, supresión mantenida en las posteriores reformas del mismo artículo. Esto pareciera indicar que es permisible el arbitraje también en los conflictos colectivos de derecho, si bien, dado que el régimen normativo del arbitraje no sufrió alteración de otro tipo, se plantean todavía dudas sobre la procedencia del arbitraje en esta última categoría de conflictos colectivos⁴³. En todo caso, aún con normas diseñadas más bien para la solución de los conflictos económicos, en la práctica se dan arbitrajes en conflictos colectivos jurídicos o de derecho.

VI.3.2.3.1 Clases de arbitraje

El arbitraje puede ser de tres clases:

- a) Convencional, si ambas partes acuerdan someterse al arbitraje. El compromiso no puede ser previo o sólo resulta válido si se suscribe durante o después de concluida la conciliación obligatoria, siempre que en este último caso estuviere corriendo todavía el plazo para declarar la huelga o que el compromiso se suscriba para ponerle fin a la misma.
- b) Arbitraje obligatorio para el empleador, a petición de los trabajadores, si lo solicitan a la Dirección General o Regional de Trabajo, después de concluido el procedimiento de conciliación o bien antes o durante la huelga.
- c) Arbitraje obligatorio para ambas partes, por decisión de la Dirección Regional o General de Trabajo, si el conflicto colectivo se produce en una empresa de servicio público, después que haya comenzado la huelga; o, también en empresas de servicios público si la Dirección General de Trabajo determinase que, por la duración de la huelga, se han deteriorado gravemente las condiciones socio económicas de los habitantes de la región o del país. La orden de arbitraje sólo puede iniciarse después que la huelga haya comenzado.

VI.3.2.3.2 Integración del tribunal arbitral

El tribunal arbitral se integra por tres miembros, escogidos de la siguiente manera:

- a) Cada parte escoge libremente un árbitro de las dos listas presentadas anualmente por los respectivos sectores (de trabajadores y de empleadores).
- b) Si por cualquier causa no es posible designar los árbitros de las listas correspondientes, cada parte puede escoger libremente un árbitro.
- c) La Dirección General o Regional de Trabajo escogerá al azar el árbitro respectivo, si cualquiera de las partes no lo hace dentro del plazo de que dispone para tal efecto.
- d) El tercer árbitro, que presidirá el tribunal, lo escogen los dos primeros. Si no se ponen de acuerdo dentro del día siguiente a aquel en que tomaron posesión de su cargo, el Director General de Trabajo designará el tercer árbitro, que podrá ser un funcionario del Ministerio que no hubiere participado en la conciliación o bien otra persona idónea. No es necesario que este árbitro sea escogido de las listas previamente elaboradas.

⁴³ Cfr. FABREGA P., Jorge, **Derecho Procesal de Trabajo (Individual y Colectivo)**, Litho Impresora Panamá, S. A., Panamá, 1982, pp.582-3.

- e) En general, los árbitros deben ser personas versadas en los problemas económicos y sociales y especialmente, en lo posible, en las condiciones de trabajo en la rama de actividad de que se trate.

VI.3.2.3.3 Procedimiento

Dentro de los dos días siguientes a la toma de posesión del tercer árbitro, el tribunal designará hora para oír a las partes.

Luego, el procedimiento es el siguiente:

- a) El tribunal funcionará con la asistencia indispensable de todos sus miembros.
- b) Se eliminarán las formas solemnes y se simplificará el procedimiento, manteniendo la igualdad de las partes y garantía del debido proceso.
- c) El tribunal actuará en la recepción de las pruebas, sin sujetarse a formas legales de procedimiento, en lo relativo a las que ofrezcan las partes y las que estime necesarias para acreditar los hechos.
- d) El tribunal está facultado para efectuar todas las investigaciones necesarias y para solicitar el auxilio o informes de las autoridades y tribunales de trabajo, así como de cualquier otra autoridad o funcionario.

VI.3.2.3.4 El laudo arbitral

El tribunal dispone de diez días hábiles, contados desde la audiencia, para dictar su fallo. El laudo está sujeto a las siguientes reglas:

- a) No puede afectar los derechos reconocidos por la Constitución, la ley, convenciones colectivas y contratos de trabajo, ni podrá fijar condiciones de trabajo inferiores a las ya existentes.
- b) Puede comprender, según los términos del arbitraje, el contenido total o parcial de una convención colectiva de trabajo.
- c) Se dictará con sujeción a los hechos y a la verdad sabida, sin subordinación a reglas sobre estimación de las pruebas y examinando los hechos técnicamente y en conciencia.
- d) La decisión se tomará por mayoría de votos y debe ser motivada.
- e) El laudo debe notificarse personalmente a las partes y, de no ser posible, mediante edicto.

El laudo arbitral produce los siguientes efectos:

- a) En los conflictos económicos tiene naturaleza normativa y establece nuevas condiciones de trabajo. Equivale a ley entre las partes.
- b) No puede desconocer derechos reconocidos por la Constitución, la ley, convenciones colectivas, contratos de trabajo, ni podrá desmejorar las condiciones de trabajo.
- c) El laudo obliga a las partes por el tiempo que determine, el cual no podrá exceder del plazo de cuatro años que se determina como máximo para las convenciones colectivas.
- d) El incumplimiento del laudo da base jurídica para reclamar en proceso ejecutivo, abreviado o común de trabajo. Además, permite el ejercicio del derecho de huelga.

VI.3.3 Conciliación, mediación y arbitraje en el sector público

En la administración pública, salvo en la Autoridad del Canal de Panamá, no existen mayores previsiones normativas concernientes a la prevención de conflictos colectivos, en particular como consecuencia de la reiterada resistencia oficial a reconocer las formas de organización sindical, el derecho de negociación colectiva y el derecho de huelga.

Tampoco existen, salvo en la mencionada Autoridad, mecanismos específicos para la solución de conflictos individuales por la vía de la conciliación.

Con la aprobación de la Ley de Carrera Administrativa, se introducen fórmulas dirigidas a la solución de los conflictos colectivos, que en el fondo son profundamente restrictivas del espacio dispensado a la acción sindical en el sector público.

En primer lugar, se establece una suerte de **trato directo** obligatorio, entre la junta directiva de la asociación de empleados y las autoridades administrativas respectivas, con una duración de diez días, contados desde la presentación de la solicitud (art. 180).

Si no hay acuerdo directo, la asociación debe presentar su queja o petición ante la Junta de Apelación y Conciliación, la cual se pronunciará en un término de diez días, prorrogables en dos ocasiones, cada una de diez días, a solicitud de cualquiera de las partes (art. 181).

Si tampoco se resuelve el conflicto, se someterá el asunto a arbitraje (art. 180). Cada parte designa un árbitro y el tercero lo escogen los dos miembros anteriores (art. 182).

El fallo del tribunal será final, definitivo y obligatorio para todas las partes (art. 183). El desacato de los servidores públicos da lugar al procedimiento de sanciones disciplinarias, en tanto que si el desacato es de la autoridad, la asociación podrá decretar la huelga.

En la Autoridad del Canal de Panamá existe un completo sistema de solución de conflictos, con una reglamentación basada en el sistema instituido durante la administración norteamericana.

Se encuentra establecido un procedimiento negociado para la tramitación de quejas, que incluye casos de agravios por medidas disciplinarias, por medidas adversas, otros casos de agravios a los trabajadores y agravios o quejas institucionales⁴⁴.

Además, existe la figura del arbitraje, utilizable cuando concluye el procedimiento negociado de queja y el agraviado se encuentra inconforme⁴⁵.

Para los conflictos colectivos, dada la exclusión del derecho de huelga, son obligatorios la mediación y el arbitraje.

VI.4 Las posibilidades de diálogo social

VI.4.1 Consideraciones generales

En Panamá, el diálogo social ha tomado desarrollo a partir de los años noventa, en especial con la positiva experiencia de la Fundación del Trabajo, organizada y formada por una parte importante de las cúpulas sindicales y empresariales. El desarrollo mismo de la negociación colectiva ha sido un factor de alguna relevancia en la generación de una cultura de diálogo, que revela puntos destacables, aun cuando son de destacar las dificultades en la extensión y afianzamiento de esa cultura, entre ellas las debilidades en la vigencia real de la libertad sindical.

⁴⁴ NÚÑEZ MORALES, *op. cit.*, pp. 341-346.

⁴⁵ IBIDEM, p. 347.

Por otro lado, debe señalarse que el diálogo social se ha extendido más allá de las relaciones propiamente laborales.

VI.4.2 Experiencias previas de concertación social

En Panamá, el diálogo social ha dado lugar a experiencias interesantes de concertación, que han rebasado los interlocutores laborales, con la inclusión de otros sectores sociales. En la mayoría de ellos, de manera directa o indirecta, ha tenido participación la Fundación del Trabajo.

Entre las experiencias de concertación, podemos mencionar las siguientes:

VI.4.2.1 Bambito I

Participantes de la Fundación del Trabajo, actuando dentro de sus respectivos sectores, tuvieron un protagonismo en el desarrollo y ejecución de Bambito I, así como en los siguientes “Bambitos”. Este primer encuentro, convocado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se realizó en Bambito los días 2 y 3 de agosto de 1993, bajo el nombre de Encuentro Nacional Unidad y Desarrollo Humano.

Participaron en el Encuentro representantes de los partidos políticos, del sector laboral, del sector empresarial, de la Iglesia Católica, del sector universitario e invitados especiales. Estuvieron presentes, como testigos, los ex – Presidentes Julio María Sanguinetti (Uruguay) y Belisario Betancur (Colombia), así como Fernando Zumbado y Eduardo Niño-Moreno, de PNUD.

Se identificó una primera coincidencia en la actitud de mantener un espacio de diálogo y concertación, centrado prioritariamente en ciertos asuntos que deben incorporarse a los programas de los partidos políticos:

- a. El fortalecimiento de la independencia nacional y la democracia panameña.
- b. El logro de acuerdos políticos para conformar las estructuras jurídicas y administrativas necesarias para asumir exitosamente la administración y operación del Canal.
- c. La búsqueda de un desarrollo económico y social orientado hacia la calidad humana, mediante una lucha contra el desempleo y la pobreza.
- d. La modernización de los servicios de educación y salud.
- e. La concertación para lograr la integración de las áreas revertidas y por revertir, como parte de la estrategia de desarrollo económico y social de Panamá; y promover además un desarrollo sustentable.
- f. El mejoramiento de la eficiencia administrativa y el fortalecimiento de la independencia judicial. Superación del peso de la deuda externa y el logro de un consenso alrededor de una estrategia nacional frente a los cambios en el contexto internacional.

VI.4.2.2 Bambito II

Se realiza el 4 de abril de 1994, un mes antes de las elecciones nacionales, también con la participación de miembros de la Fundación del Trabajo, dentro de sus respectivos sectores. Tuvo como participantes, a los mismos sectores de Bambito I, con la presencia de los ex – presidentes de Uruguay y Colombia, así como de funcionarios y consultores del Sistema de las Naciones Unidas. Asistieron cinco de los candidatos presidenciales.

VI.4.2.3 Bambito III

El Encuentro, con el mismo nombre del anterior, tuvo como propósito darle seguimiento y ratificación a los acuerdos del primer Encuentro.

Se celebra el 6 de diciembre de 1994, unos meses después de la toma de posesión del Presidente Ernesto Pérez Balladares y se suscribe un Pacto de compromisos para el desarrollo.

Participaron en el Encuentro representantes de los trabajadores, de los empleadores, del Gobierno Nacional, de los pequeños y medianos productores, de las mujeres y, como testigos los ex – Presidentes Belisario Betancur (Colombia) y James Carter (Estados Unidos de América); los Rectores de la Universidad de Panamá y de la USMA; y el señor Eduardo Niño-Moreno, Representante Residente y Coordinador del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá.

En este Encuentro el Gobierno, el sector empresarial y el sector sindical, adoptaron una serie de compromisos por sector y otros de manera conjunta. En todos los compromisos se incluyen elementos dirigidos a favorecer la concertación y el diálogo.

VI.4.2.4 Encuentros Panamá 2000

Son importantes, en el ámbito nacional, los esfuerzos de diálogo social denominados Panamá 2000 (Coronado 1996.1997), I, II, III y IV. En todos ellos participó la Fundación del Trabajo. El eje principal de la discusión y los consensos, giró en torno al tema del Canal. En este sentido, debe resaltarse como un resultado de este diálogo, la adopción unánime en la Asamblea Legislativa de la Ley de la Autoridad del Canal.

VI.4.3 Experiencias más recientes de diálogo social

Ya en la presente década, además de los Encuentros Panamá 2,000, se dan varios procesos de diálogo social, con resultados diversos, pero que en gran parte arrojaron consensos importantes.

Pueden mencionarse los foros de discusión del Seguro Social y sobre la reforma del sistema educativo. Ambos temas ofrecieron dificultades, pero, con diversos vaivenes, se desarrolló un diálogo nacional, que condujo a un consenso sobre la última reforma del Seguro Social entre importantes sectores de la sociedad, entre ellos organizaciones de empleadores y las organizaciones sindicales agrupadas en CONATO.

En lo que se refiere a la reforma del sistema educativo, respecto del cual existía el consenso acerca de que resultaba inaplazable, es un tema que en las últimas décadas se debatió en un escenario de conflicto y confrontación. En este sentido un ejercicio concertado, posibilitado por el consenso en la necesidad del cambio y por la percepción de lo positivo del diálogo social dio lugar a importantes acuerdos, posteriormente adoptados, con ajustes, en algunas leyes.

Igualmente, es importante resaltar el acuerdo para la utilización del Fondo Fiduciario y el acuerdo sobre la modernización del sistema educativo.

Actualmente, la mesa de concertación ha producido algunos consensos significativos.

En lo que se refiere a reformas de la legislación laboral, las posibilidades de diálogo social son actualmente bastante difíciles de alcanzar.

Entre las dificultades para el desarrollo del diálogo social, se encuentran:

- a. El fraccionamiento del sindicalismo.
- b. Las dificultades en el reconocimiento real de la libertad sindical en el seno de muchas empresas.

- c. Los problemas de reconocimiento real del derecho de negociación colectiva a las organizaciones sindicales.
- d. La distancia entre las posiciones de los empleadores y las de los trabajadores, en lo que se refiere a la necesidad de reformar o no la legislación laboral.
- e. La falta o insuficiencia de identificación concreta de las áreas de la legislación laboral que se proponen reformar.
- f. Las consideraciones políticas que gravitan en torno al tema.

VII. Análisis de la brecha entre las reglas del mercado y su funcionamiento real, derivada del crecimiento de la informalidad y el bajo cumplimiento

En Panamá existe una brecha importante entre las reglas fijadas por la legislación laboral y su funcionamiento en la realidad. A continuación desarrollamos dos de los principales factores que determinan esta brecha.

VII.1 Extensión y crecimiento de la informalidad

Uno de los factores que incide en las dimensiones de esta brecha, es, sin duda, la magnitud del sector informal, que, al igual que en otros países de América Latina ha mostrado características de crecimiento. Una buena parte de los empleos se generan en el sector informal.

El empleo en el sector informal es en gran medida un empleo precario y, además, de hecho o de derecho, supone grandes márgenes de incumplimiento de la normativa laboral o la exclusión total de su aplicación. La situación de hecho supone que aunque teóricamente resulten aplicables las normas de protección del trabajo, en buena parte del sector informal, por sus características de determinados niveles de alejamiento de la legalidad, importantes sectores de trabajadores se encuentran en una situación de desprotección total o parcial. La situación de derecho deriva de la circunstancia de que en el sector informal la generación propia del puesto de trabajo (autoempleo) tiende a prevalecer o a resultar considerable. De allí que los trabajadores en esta última situación no sean sujetos de una relación laboral.

La desprotección en el sector informal no sólo toca la falta o insuficiencia de aplicación de la legislación laboral, sino que, además, comprende en gran medida la exclusión de los beneficios de la seguridad social.

Las cifras sobre la cuantificación y crecimiento del sector informal en Panamá, resultan contradictorias, en gran parte porque no son idénticos los criterios para ubicar en dicho sector a determinados grupos o categorías de empleos.

La Lic. Isabel Atencio calcula en un 40% el nivel de la informalidad en Panamá⁴⁶.

En un diagnóstico reciente sobre la informalidad en Panamá⁴⁷, la Lic. Atencio destaca como para SIAL/OIT, Oficina Regional de Panamá, 2003, la informalidad se estimaba en 51.2%; para la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, en el documento Panorama Laboral 2004, el estimado era de 42.6; y para la Contraloría General de la República, en el año 2005 se

⁴⁶ Informe elaborado para CEPAL, Panamá 2008.

⁴⁷ Documento entregado al suscrito por la autora.

estimó la informalidad en un 23.1%. La diferencia en los resultados, señala la citada autora deriva de que SIAL/OIT incluye como informales a los trabajadores del sector agropecuario, mientras que las otras dos entidades mencionadas excluyen a ese sector. Además, indica que la Contraloría y SIAL/OIT consideran como informales a los trabajadores en empresas con menos de cinco trabajadores, mientras que la Oficina Regional de OIT incluye a las empresas que tienen hasta cinco trabajadores.

Datos más recientes, tomados de la Contraloría General de la República, indican que para el 2006 esta institución estimaba el sector informal en un 46.3%, mientras que para el 2007, se indicó por la misma institución un estimado de 44.1% ⁴⁸.

Personalmente consideramos que en una economía con un fuerte contenido comercial, financiero y de servicios, no resulta lógico que, necesariamente, las empresas que ocupen a pocos trabajadores (5 o menos) se incluyan en el sector informal, porque buena parte de ellas se ubican en un sector registrado de la economía y con características que no son propias de lo que en realidad corresponde al sector informal. Por ello es posible que, usando criterios más precisos, resulte menor el impacto de la informalidad, que, en todo caso, no dejaría de ser de gran extensión.

No obstante lo anterior, si se examinan los estimados arriba mencionados, puede apreciarse una tendencia al crecimiento de la informalidad, aunque el que corresponde al año 2007 ofrece una reducción respecto al año 2006.

VII.2 Bajo cumplimiento de las normas laborales

El otro factor que incide significativamente en la brecha entre norma y realidad, es la extensión del incumplimiento de la normativa laboral, sobre todo en aspectos muy sensibles del sistema de protección de los trabajadores, tanto en lo que concierne a las relaciones individuales como a las relaciones colectivas.

Lo anterior es atribuible tanto a elementos culturales, en el sentido de que en algunos sectores se tiene la sensación de que se puede abandonar el cumplimiento de determinadas normas de protección, sin que surjan serias consecuencias para quien incumple; como a problemas de efectividad de los mecanismos de inspección y de la propia vigilancia sindical, acentuada esta última por la baja cobertura del sindicalismo.

Mencionamos a continuación algunas de las áreas de incumplimiento.

VII.2.1 Deslaborización mediante la celebración de contratos por servicios profesionales

A pesar de que la legislación laboral contiene un conjunto importante de normas dirigidas a evitar que mediante actos o contratos simulados se eluda calificar el contrato de trabajo como un contrato de carácter civil o mercantil, hay una tendencia creciente a disfrazar la relación laboral bajo supuestos contratos de servicios profesionales.

Se trata de casos de abierta violación de las normas del Código de Trabajo y que rebasan los supuestos en que los cambios tecnológicos y las nuevas formas de organización empresarial pueden, legítimamente dar lugar a relaciones de trabajo autónomo.

Las consecuencias son más graves que la eliminación de la protección laboral, pues alcanzan la falta de aplicación de las normas de seguridad social. Ello es así, porque salvo los

⁴⁸ Información publicada el diario El Panamá América, 30 de septiembre de 2008, p.4.

profesionales de mayor ingreso, en los casos de trabajo autónomo la cotización a la Caja de Seguro Social es voluntaria.

VII.2.2 Normas sobre duración de la contratación

Aun con sus reformas y la flexibilización que se dio con la reforma de la ley 44 de 1995 para empresas nuevas o lanzamiento de una nueva actividad en la misma empresa, el Código de Trabajo descansa en una clara preferencia por la contratación, acentuada incluso con la reforma antes mencionada. Como expresión de esa preferencia, el Código somete a precisas limitaciones las posibilidades y la extensión de la contratación temporal (contratos por tiempo definido o por obra determinada), sustrayendo la cláusula de duración del libre juego de la autonomía de la voluntad y sometiendo a la misma a la existencia de la llamada causa objetiva, explicada antes en la parte pertinente de este Informe.

Pese a lo anterior, hay una grave y creciente tendencia a desatender las limitaciones a la contratación temporal y, de manera abierta, a celebrar contratos temporales carentes de sustento legal.

Si bien en los últimos años los índices de desempleo se han reducido significativamente, la situación que comentamos está conduciendo a una paulatina precarización del empleo formal, hasta el punto que las cifras que periódicamente anuncia el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral sobre registro de nuevos contratos de trabajo, comprenden, en una parte significativa, contrataciones de carácter temporal.

VII.2.3 Remuneración del trabajo extraordinario

A pesar de que las sucesivas reformas laborales han reducido el costo del trabajo extraordinario para una buena parte de las empresas⁴⁹, puede afirmarse que en este campo hay considerables tramos de incumplimiento, acentuados por una sostenida jurisprudencia que demanda de los trabajadores excesivas exigencias probatorias, cuando los trabajadores promueven procesos para reclamar el pago correspondiente. Esta jurisprudencia, a nuestro juicio equivocada, ha alentado crecientes márgenes de incumplimiento.

VII.2.4 Suministro de mano de obra

El Código de Trabajo permite la existencia de empresas de suministro de mano de obra, con claras restricciones establecidas en los artículos 94 y 95, entre ellas la de que el suministro del puesto de que se trate no exceda de dos meses.

En la práctica, están funcionando empresas de suministro de mano de obra que proporcionan trabajadores a otras, para realizar permanentemente las tareas propias de las últimas, en clara violación de la normativa laboral.

Esta situación afecta, entre otras cosas, la igualdad de condiciones de trabajo y el ejercicio de los derechos colectivos.

VII.2.5 Normas sobre contratistas y subcontratistas

El Código de Trabajo, específicamente en sus artículos 89 y 90, contiene claras normas para que una empresa contrate o subcontrate parte de su actividad, sin mantener la condición de empleador.

⁴⁹ Nos referimos a la fijación del recargo único de 25% para la prolongación de la jornada diaria.

Las prácticas de externalización presentan algunos problemas en Panamá. Debe destacarse su extensión más allá de servicios que, con arreglo a las actuales tendencias de organización empresarial, pueden considerarse como normales y dentro de las normas correspondientes (servicios de vigilancia y seguridad; de aseo; de mantenimiento y reparaciones; etc.), y que llegan a alcanzar, como ya se expresó actividades propias de la empresa, que se ejecutan dentro de la misma y no fuera de ella. No siempre aparecen claros los límites de licitud para estas prácticas. Por otro lado, se extiende la práctica de erigir como contratistas o subcontratistas a personas (en ocasiones extrabajadores), carentes de capital y organización propia, lo que en los términos de los citados artículos 89 y 90 no liberaría a la empresa de su condición de empleador.

A nuestro juicio, se hace necesaria una normativa que regule la externalización de servicios de manera equilibrada y sin márgenes indebidos de desprotección o de afectación de los derechos colectivos.

VII.2.6 Normas sobre cierre de las empresas los domingos y en los días de fiesta o duelo nacional

Existe un claro desfase entre las normas sobre cierre dominical y en los días de fiesta o duelo nacional y lo que ocurre en la realidad. Este es un punto en que podría actualizarse la normativa vigente.

VII.2.7 Derecho de asociación sindical

Como expresamos en otra parte de este Informe, en Panamá es preocupante la extensión de afectación real del derecho de asociación sindical de los trabajadores. Si bien no es un fenómeno generalizado, son relativamente frecuentes y extendidas las prácticas antisindicales.

VII.2.8 Derecho de negociación colectiva

Como consecuencia de la extensión de algunas prácticas antisindicales, es también creciente la afectación del ejercicio del derecho preferente de la negociación colectiva para las organizaciones sindicales.

Un problema serio en este sentido, son los supuestos acuerdos sindicales, que expresan un simulado libre acuerdo entre trabajadores no organizados y la empresa, con la pretensión de excluir al sindicato de toda posibilidad de negociar una convención colectiva de trabajo. Algunos fallos de la Corte Suprema de Justicia han elevado estos acuerdos colectivos a la categoría de convenciones colectivas, avalando de esta manera lo que, a nuestro juicio, es una práctica antisindical.

También resulta un problema que afecta tanto el derecho de negociación colectiva como el derecho de huelga, es la excesiva interferencia judicial en la tramitación de los pliegos de peticiones.

VIII. Posición de los actores en relación con la necesidad y factibilidad de eventuales reformas a la legislación laboral

Dada la situación política actual, es difícil predecir la posición de los partidos políticos. Este es un tema que se evita en el actual debate electoral.

La posición gubernamental, repetidamente expresada, es la de que no hay intenciones de promover una reforma de la legislación laboral, a menos que sea por un consenso entre trabajadores y empresarios.

El sector empresarial, de manera insistente, señala la necesidad de reformas a la legislación laboral. Algunos puntos planteados son los siguientes:

- Eliminación del recargo por el trabajo en domingo, cuando el trabajador dispone de otro día de descanso en la semana.
- Eliminación del recargo adicional de 75% por las horas extraordinarias en exceso de tres diarias o de nueve a la semana.
- Extensión del recargo único de 25% por las horas extraordinarias.
- Reducción del costo del despido.
- Modificaciones a la legislación laboral que favorezcan el incremento de la productividad.
- Extensión a todo el sector privado del régimen aplicable en la Zona Económica Especial Panamá Pacífico.
- Creación de un Código paralelo, con menos cargas para los empleadores, aplicable sólo a las nuevas contrataciones.
- Modificación de la legislación laboral en materia de huelga y arbitraje, conforme a la queja presentada a la O.I.T. y a los pronunciamientos correspondientes (por ejemplo: obligación de cierre durante la huelga y arbitraje obligatorio para el empleador a solicitud de los trabajadores).
- Mayor adecuación del Código de Trabajo a las relaciones económicas globalizadas, a los cambios tecnológicos y a las nuevas formas de organización empresarial.
- Elaboración integral de una nueva legislación laboral, que modernice la normativa

En general, las organizaciones de trabajadores plantean su oposición a las reformas flexibilizadoras de la legislación laboral, que las ven como una intención de reducción cuantitativa de beneficios económicos para los trabajadores. No obstante lo anterior, en general tienen una actitud abierta para discutir con los empleadores el tema de la productividad.

IX. Conclusiones y recomendaciones

IX.1 Conclusiones

1. En la actualidad, están sustancialmente polarizadas las posiciones de trabajadores y empresarios, en torno a posibles reformas de la legislación laboral.
2. La legislación laboral ha sido objeto de diferentes reformas flexibilizadoras directas (1976, 1981, 1986 y 1995, aparte de algunas reformas puntuales), así como de una legislación complementaria también flexibilizadora (trabajo marítimo, zonas procesadoras para la exportación, construcción, zona económica especial Panamá-Pacífico, etc.)
3. Las reformas flexibilizadoras sin consenso previo, presentaron dificultades en su adopción e incluso confrontaciones graves. Por el contrario, las normativas especiales con diferentes grados de flexibilización adoptadas mediante consenso entre trabajadores, empleadores y gobierno (construcción, Zona Económica Especial Panamá-Pacífico), han demostrado una gran eficacia.

4. La pequeña empresa, que genera una buena parte de empleo nacional, tiene, mediante diversas normas, un régimen especial que supone para ellas un menor costo de la mano de obra.
5. Para potenciar las posibilidades de diálogo social en Panamá, es necesario enfrentar los problemas que afectan el ejercicio real de los derechos colectivos y, además, acentuar la preparación extensiva de los sectores para el diálogo social.
6. Hay áreas de la legislación que podrían ser objeto de una actualización negociada (pago electrónico del salario; cierre dominical y en días de fiesta o duelo nacional; teletrabajo; ejercicio del *ius variandi*), siempre que se creen las condiciones previas para un ejercicio de concertación social.
7. Resulta difícil para el sector trabajador aceptar reformas dirigidas a una reducción cuantitativa de beneficios económicos. Podría ser más fácil generar consensos en torno al ejercicio de ciertos poderes del empleador.
8. A corto plazo, no pareciera haber posibilidades de adopción de reformas flexibilizadoras de la legislación laboral.
9. El crecimiento actual de la inversión privada y el desarrollo específico de importantes sectores generadores de empleo (construcción, hotelería, turismo, centros de llamadas, etc), así como los índices inflacionarios, no parecieran demandar que resulten esenciales para la inversión reformas dirigidas a reducir cuantitativamente los beneficios económicos de los trabajadores.

IX.2 Recomendaciones

1. Concretar la aprobación de una nueva ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
2. Utilizar a la Fundación del Trabajo y la recién creada Comisión para el Trabajo Decente, para promover la erradicación de las violaciones más sensitivas de la normativa laboral.
3. Utilizar igualmente a la Fundación del Trabajo y a la Comisión para el Trabajo Decente, para promover la erradicación de las prácticas que afectan el ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores.
4. Utilizar esas dos instancias para propiciar las posibilidades de entendimiento entre los sectores respecto de las Quejas presentadas por cada uno de ellos ante la OIT.
5. Utilizar ambas instancias para discutir el tema del mejoramiento de la productividad.
6. Promover programas de capacitación en materia de respeto a la libertad sindical.
7. Desarrollar, de manera extensiva, no limitada a los mismos participantes, programas de capacitación para el diálogo y la concertación sociales
8. Ratificación del nuevo Convenio Marítimo de la OIT y consiguiente revisión del Decreto Ley 8 de 1998.
9. Promover que la justicia labor utilice en sus fallos, con mayor intensidad, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo y la doctrina interpretativa que surge de los precedentes del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

10. Fortalecimiento de los servicios de inspección del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
11. Promover el desarrollo de la negociación colectiva, de modo que por esta vía puedan concretarse adecuaciones específicas para las empresas respectivas.
12. Una vez creado el clima adecuado, examinar la posibilidad de discutir entre los sectores sobre la viabilidad de legislar sobre algunos temas específicos, que no implican reducción cuantitativa de beneficios económicos (pago electrónico del salario; cierre dominical y en días de fiesta o duelo nacional; límites a la externalización de servicios y al suministro de mano de obra; ejercicio del *ius variandi*).

X. Entrevistas realizadas

1. Lic. **Gaspar García De Paredes**, Presidente del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP)
2. Señores **Alfredo Berrocal** y **Horacio Rodríguez**, en representación de CONATO.
3. Señor **Gabriel Castillo**, en representación de CONUSI.
4. Lic. **Ricardo Aguilar**, Director de la Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

XI. Bibliografía

- Acuerdo N° 23 de 1910, de la Corte Suprema de Justicia.
- ATENCIO, Isabel, Informe elaborado para CEPAL, Panamá 2008.
- ATENCIO, Isabel, Documento entregado al suscrito por la autora.
- Diario El Panamá América, 30 de septiembre de 2008.
- FÁBREGA P. Jorge y otros, **Código de Trabajo**, 18ª ed. actualizada por Jorge FÁBREGA p. Panamá, 2000.
- FÁBREGA P., Jorge, **Derecho Procesal de Trabajo (Individual y Colectivo)**, Litho Impresora Panamá, S. A., Panamá, 1982.
- Jurisprudencia de casación laboral**, Centro de Investigación Jurídica, Universidad de Panamá, 2ª edición, Panamá, 1991.
- Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá.
- Las organizaciones sindicales en Panamá**, Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, Panamá, 1985.
- Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Dirección General de Trabajo; Oficina de Planificación; Departamento de Estadísticas; Departamento de Relaciones de Trabajo; Departamento de Organizaciones Sociales).
- Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, **Compendio Estadístico 2005**, Cuadro N° 28.
- MURGAS TORRAZZA, Rolando, *Cincuenta años de derecho del trabajo en Panamá*, en **Cincuenta años de derecho del trabajo en América Latina**, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2007.
- MURGAS TORRAZZA, Rolando y TORRES DE LEÓN, Vasco, Informe para la O.I.T sobre **La relación de trabajo (Campo de aplicación), Estudio Nacional (Panamá)**, Panamá, 2001.

- MURGAS TORRAZZA, Rolando, **Diagnóstico del sistema de relaciones laborales**, Estudio para la Organización Internacional del Trabajo O.I.T.), Panamá, 2001.
- MURGAS TORRAZZA, Rolando, *Los sindicatos en Panamá*, en **Los sindicatos en Iberoamérica**, autores varios, Aele Editorial, Lima, 1988
- NÚÑEZ MORALES, Rórix Javier, **Régimen laboral de los trabajadores del Canal**, Trabajo de Graduación, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, 2001.
- Sentencia de 14 de enero de 1993, de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.
- VARGAS VELARDE, Oscar, **Casuística laboral**, Ed. M&P, Panamá, 2001.

Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Panamá

Isabel Atencio

Introducción

La persistencia de elevados niveles de informalidad, bajos salarios además de un alto desempleo juvenil, especialmente en las mujeres, constituye evidencias de que en Panamá existen problemas en el mercado de trabajo, que deben ser enfrentados en el marco de las políticas públicas. Esta situación se hace más evidente a la luz de los altos niveles de crecimiento económico alcanzado durante los últimos 5 años, que si bien han logrado reducir los niveles de desempleo abierto de forma significativa, ha sido insuficiente para generar los empleos de calidad que demanda la población.

Frente a la problemática del mercado de trabajo, el Gobierno de Panamá ha centrado sus esfuerzos en la capacitación para el empleo, el mejoramiento de las habilidades de los que están trabajando así como la intermediación laboral a través del Servicio Nacional de Empleo que funciona en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Esta tarea es impostergable ya que ante el actual dinamismo de la economía, las empresas manifiestan no encontrar personal calificado para las vacantes existentes, mientras que más del 40% de los ocupados sobrevive en el mercado informal.

Los principales beneficiarios de los programas de formación y capacitación que se han llevado a cabo en el país han sido los jóvenes de menores ingresos que son quienes enfrentan mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo. Esta situación guarda relación con los bajos niveles educativos que caracteriza a esta población.

La autogestión a través de la capacitación y el financiamiento, si bien existe e incluso está reglamentado por la ley que crea la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, su impacto cuantitativo no ha sido significativo ya que la institución rectora de estos programas ha contado con recursos limitados y sus ejecutorias no han sido relevantes.

De igual forma, la intermediación laboral, a través del Servicio Nacional de Empleo, no ha logrado el impacto esperado. Aún está dirigido a los segmentos de menor calificación y el nivel de respuesta no alcanza el 10% de la demanda, denotando poca confianza por parte del sector privado en la calidad de respuestas que brinda el gobierno.

Las publicaciones en los periódicos y la utilización de las agencias privadas de colocaciones constituyen los principales medios de la empresa para llenar sus vacantes.

Aún cuando se han llevado a cabo diversos programas tendientes a mejorar la inserción laboral, es difícil conocer cuáles han sido los resultados. Son limitadas las evaluaciones que se realizan.

En términos generales se publican más bien aspectos cuantitativos, sin embargo, se desconocen cuáles han sido los impactos reales de los programas realizados.

Esto impide incorporar las lecciones aprendidas a las nuevas iniciativas y dirigir los recursos hacia aquellos programas que han tenido un mayor éxito y han logrado los objetivos propuestos.

A la falta de evaluación de los programas, se añade la poca continuidad de las políticas y programas. Cada cambio de administración conlleva el despido de personal clave y con experiencia, se desechan esfuerzos, se contratan personas que desconocen lo que se ha hecho y que necesariamente tienen que pasar por un periodo de aprendizaje, siendo por lo tanto el aspecto administrativo de los programas uno de los principales obstáculos que se deben superar.

Existe por lo tanto un problema institucional que limita el impacto, eficiencia y efectividad de los programas que se realicen.

La presente consultoría sobre políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Panamá, forma parte del Programa de Cooperación

CEPAL-AECI 2007 “Políticas e Instrumentos para la Promoción del Crecimiento en América Latina y el Caribe” del componente: “Política macroeconómica y mercado laboral”.

En atención a los términos de referencia, se presenta un análisis detallado de las políticas activas y de protección al trabajador y desempleado existente en el país, así como la identificación de las principales debilidades de estas políticas.

En ese sentido, se analizan los programas de capacitación, intermediación, fomento de la microempresa y el autoempleo.

Se han entrevistado a altos directivos del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), del Instituto Nacional de Capacitación y Desarrollo Humano (INADE), del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), Ministerio de Planificación y Política Económica (MEF), que constituyen las instituciones más representativas de la política laboral en Panamá.

Por el sector privado se ha conversado con la Cámara de Comercio, el Consejo Nacional de la empresa privada (CONEP) y del Consejo del sector privado para la asistencia Educativa (COSPAE).

Igualmente se entrevistó a los principales gremios empresariales de la pequeña empresa en el país que son la Unión de Pequeñas y Medianas (UNPYME) y la red Red nacional de organizaciones de la micro y pequeña empresa (REDNOMIPEN).

El documento se ha dividido en cuatro capítulos: el primero hace una breve referencia al comportamiento de la economía y a los indicadores del mercado de trabajo; el segundo destaca las políticas activas del mercado de trabajo; el tercer sobre las políticas de protección al trabajador y al desempleado.

Presenta además los logros y debilidades de estas políticas. En el capítulo cuatro se realizan algunas propuestas iniciales de políticas activas y finalmente, las conclusiones.

Se espera que este sea un documento de discusión que deberá incorporar los aportes de los participantes de un taller que tendrá lugar el país para presentar los resultados.

1. Análisis detallado de las políticas activas y de protección al trabajador y al desempleado vigentes en Panamá

1.1 El entorno económico y social de Panamá

Después de más de una década de transformaciones de la política económica en el país, Panamá ha conseguido por un espacio de los últimos 5 años, una tasa de crecimiento económico que no tiene precedentes. Durante al año 2007, el PIB se incrementó en un 11% ubicándose en el primer lugar entre el resto de los países de América Latina. Incluso para ese año se superó las proyecciones realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas y los principales gremios empresariales en torno al comportamiento de la economía.

Para el presente año, varios factores están afectando la tendencia alcista de la economía. Por un lado se encuentra la crisis inmobiliaria que enfrentan los Estados Unidos que es el primer

socio comercial de Panamá y por el otro, el impacto del aumento de los precios del petróleo que ha disminuido el poder adquisitivo de los panameños y ha incrementado de manera significativa los costos de producción.

Las previsiones apuntan hacia una tasa de crecimiento por el orden del 7% lo que sigue siendo superior a las tasas históricas de crecimiento de la economía, aunque el índice de precios al consumidor continúa amentando, afectando mayormente a los sectores de bajos ingresos.

A nivel interno el dinamismo de la economía se explica especialmente por un aumento de las exportaciones de bienes, la expansión de sector bancario y el auge sin precedentes del sector inmobiliario y turístico, impulsado por la inversión internacional. Desde el 2006 la demanda por habitaciones supera la oferta lo que ha ocasionando un déficit de facilidades de alojamiento. Como respuesta a este comportamiento, inversionistas locales e internacionales están actualmente invirtiendo en la edificación de hoteles y restaurantes dirigidos al mercado internacional¹.

La expansión de la economía por sexto año consecutivo es el resultado de la realización de una gran cantidad de proyectos de infraestructura económica y social iniciarán en el corto plazo y que mantendrán el dinamismo de la economía. Entre estos se destaca la ampliación del canal así como la continuación de la construcción que hace frente a una creciente demanda de inversión internacional en el campo inmobiliario así como la selección del país como destino de retiro. La construcción de apartamentos de alto costo, hoteles, canchas de golf, villas entre otras modalidades caracterizan estos desarrollos.

El crecimiento económico sin embargo, ha sido insuficiente para reducir los altos niveles de pobreza y el grado de informalidad que prevalece en el mercado de trabajo. Se explica esta situación en virtud de que la economía está demandando personal de alta calificación y la mayor parte de las personas que se encuentran ocupadas en el sector informal tienen un bajo nivel educativo.

1.2 Comportamiento del mercado de trabajo

Los indicadores del mercado de trabajo en Panamá denotan una mejoría coincidente con una economía en expansión. El desempleo abierto ha descendido varios puntos, tanto el masculino como el femenino así como el de la juventud.

Sin embargo, aún persisten problemas en el mercado de trabajo, destacándose la poca generación de puestos de trabajo de calidad, y por lo tanto la existencia de un sector informal muy elevado denotando que más de 4 de cada 10 puestos de trabajo se ubican en el sector informal. Esta población no cuenta con una adecuada protección en materia de seguridad social y otros beneficios que se derivan del empleo asalariado como el acceso al crédito y las posibilidades de acceso a una vivienda digna.

Para el año 2007, el 46.3% del empleo se ubicó en el sector informal siendo su subempleo invisible el predominante.

Según tipo de ocupación, los grupos más representativos del sector informal en Panamá son los trabajadores de servicios, artesanos y trabajadores de la construcción así como vendedores ambulantes. Los mismos se encuentran insertos en actividades de baja productividad, en condiciones precarias sin acceso a la seguridad social y al crédito y por lo tanto viviendo en condiciones de vida inaceptables.

Por otro lado, como producto de las transformaciones a la legislación laboral, la clase trabajadora ha perdido algunos beneficios legales, entre estos la estabilidad en el empleo y se han

¹ El auge del sector construcción ha impulsado igualmente el comercio, la banca, la industria, los seguros y el comercio entre otros sectores.

establecido además legislaciones especiales en algunas zonas con el fin de disminuir los costos laborales y atraer la inversión privada. La organización sindical en el país, en general, se encuentra debilitada, salvo los gremios vinculados con el sector construcción.

El desempleo y la informalidad afectan mayormente a los jóvenes y entre estos a las mujeres. La falta de experiencia, el poco nivel educativo alcanzado, además de la falta de capital social en los mismos, son las principales causas de esta situación.

De acuerdo a empresarios entrevistados, la falta de experiencia de los jóvenes es la principal dificultad para conseguir trabajo, por lo que estos presentan una mayor incidencia tanto de desempleo y con mayores probabilidades de insertarse en el sector informal. Ocupan, por lo tanto, ocupaciones de menor calidad, por lo tanto han sido los principales beneficiarios de las políticas que lleva a cabo en el gobierno nacional en procura de un mejoramiento de sus condiciones.

Es necesario destacar, sin embargo, que la tasa de desempleo abierto se ha reducido de manera drástica. Esto ocurre por dos razones; por un lado se dio un cambio en la metodología de cálculo que disminuyó la tasa de participación, pero además, la demanda de trabajo se ha incrementado sensiblemente a raíz del boom del sector inmobiliario, del dinamismo de algunas actividades claves vinculadas con el sector externo, destacándose las actividades de transporte y comunicaciones, las exportaciones de la Zona Libre de Colón, la banca entre las más relevantes.

Con relación al mercado de trabajo, las características más relevantes destacables durante la última década son los siguientes:

- El desempleo se ha reducido en casi un 50%
- Predomina el sector terciario como generador de empleos en el país.
- La participación femenina en el mercado de trabajo ha crecido más que la masculina, aunque aún sigue siendo poco más del 50% con respecto a los hombres.
- El desempleo femenino duplica al masculino, aún cuando en ambos sexos, la situación ha mejorado.
- Se ha incrementado sustancialmente el empleo formal, siendo la empresa privada la que explica el principal incremento en la generación de empleos.
- Ha aumentado el empleo asalariado.
- Las actividades económicas de mayor importancia en la generación de empleo corresponden al sector terciario.
- El aumento de la importancia relativa del empleo en el sector secundario proviene del crecimiento sin precedentes de la construcción, que por lo general es un empleo cíclico.

A continuación el detalle de los indicadores más relevantes del mercado de trabajo en el país.

CUADRO 1
PRINCIPALES INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO
EN PANAMA, MARZO DE 1997 Y 2007

Indicador	1997	2007	Cambio
Población económicamente activa	60.4	62.1	+1.7
- PEA hombres	79.5	79.5	0.0
-PEA mujeres	41.8	45.2	3.4
Desempleo	14.3	7.3	-7.0
-Hombres	10.8	5.3	-5.5
-Mujeres	20.6	10.6	-10.0
-Hombres entre 15 y 19 años	28.3	12.7	-15.6
-Mujeres entre 15 y 19 años	47.3	27.0	-20.3
Empleo según actividad económica	100.0	100.0	
-Sector primario	20.0	18.1	-1.90
-Sector secundario	17.6	19.7	-2.1
-Sector terciario	62.4	62.2	-0.2
Población ocupada de 15 años y más	100.0	100.0	
Empleados	67.2	75.7	+8,5
-Del Gobierno	19,7	22,5	+2,8
-Empresa Privada	40,8	68,1	+27,3
-Otros (doméstico, cooperativa, ONG)	6,5	9,4	2,9
Trabajador por cuenta propia (incluye patrono o dueño y trabajador familiar)	26,3	24,3	-2,0
Población ocupada con empleo informal	n.d	46,3	
-Hombres	n.d	45,2	
-Mujeres	n.d	47,7	

n.d. No disponible.

Fuente: Contraloría General de la República.

1.3 Marco Institucional

Los cambios a la legislación laboral han sido parte integral de las transformaciones de la política económica que se inician en Panamá desde finales de la década de los ochenta, pero que se profundizan durante los noventa. La eliminación de la estabilidad en el empleo, el pago de salario basado en la productividad, la obligatoriedad de laborar jornadas extraordinarias, la redefinición de salarios, la disminución del pago de la indemnización por despido y la reducción a tres meses de los salarios caídos en caso de demandas que en el pasado podían durar años, figuran entre los cambios más relevantes que han afectado la relación obrero patronal en el país. A ello se agrega la promulgación de una legislación laboral paralela en algunas áreas con una legislación laboral muy flexible tendiente a atraer la inversión privada (zonas económicas especiales).

Una menor participación del estado en la economía en el marco de este nuevo modelo, traslada al sector privado servicios que en el pasado eran brindadas por el gobierno.

Los procesos de privatizaciones dan lugar a una disminución significativa de la participación del gobierno en términos de empleo generado y de responsabilidades en el marco del desarrollo nacional.

Los temas como la productividad de la mano de obra, prácticamente inexistente en la legislación laboral, es ahora el tema central cuando ante la apertura de los mercados, en que el aumento de la eficiencia se hace imprescindible para poder competir. Mientras que en el pasado, el trabajo basado en la productividad estaba prácticamente prohibido ya que se tenía que garantizar un salario, hoy día la ley permite acordar pagos por tareas o piezas.

La empresa privada, que si bien participaba financiando la educación con el pago de un 1.5% del costo de la planilla en el seguro educativo, no se involucraba de manera directa. Hoy día se apoya más activamente la capacitación y muchas organizaciones, especialmente las grandes empresas financian, incluso, la educación universitaria de sus colaboradores. Denota entonces que en el país en general se está dando una mayor importancia a la capacitación y formación de los recursos humanos como mecanismo para aumentar la competitividad de la economía.

Ante este nuevo escenario, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a quien compete el diseño y puesta en marcha de las políticas del mercado de trabajo, también ha realizado cambios importantes de sus funciones. Los programas de intermediación laboral que en el pasado eran funciones exclusivas de esta institución, han pasado al sector privado, eliminando de esta parte funciones al MITRADEL. Mientras que antes esta institución centraba todo su quehacer en la resolución de conflictos laborales, hoy lleva a cabo investigaciones de mercado y se ha dedicado a ofrecer información a los empleadores y trabajadores, de mejor calidad que en el pasado.

La formación y capacitación de los recursos humanos, que es el la tarea más importante para aumentar la competitividad de la economía, forma parte ahora de una organización que ya existía como INAFORP, pero que está en proceso de transformación con un nuevo nombre INADEH con mayores responsabilidades y presupuesto. Lo fundamental es que ha centrado la tarea de capacitar, eliminando responsabilidades a otros entes estatales que hacían el mismo trabajo (MICI, AMPYME, MITRADEL) y que en muchos casos duplicaban funciones ocasionando ineficiencias en el uso de los recursos.

En esta nueva institución se está trabajando en la certificación de los egresados, de manera que las competencias y una capacitación y formación de calidad centran el interés gubernamental.

La AMPYME que brindaba capacitación a los empresarios de la micro, pequeña y mediana empresa, ahora tiene que dedicarse más a resolver los problemas de financiamiento que representan un obstáculo al crecimiento de este sector.

El MEF, además de definir la política económica, incide en la orientación de los recursos ya que es la encargada de apoyar el diseño presupuestario así como de su seguimiento. En el pasado dirigía la política social mientras que hoy esta es una tarea que lleva a cabo en una nueva institución que el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Este centra sus esfuerzos en las familias que se encuentran en extrema pobreza, siendo la población rural e indígena los principales beneficiarios del programa Red de Oportunidades, que es un subsidio estatal previsto por el gobierno a las 156,000 familias más pobres del país.

El MIDA, si bien tiene su mandato en el sector agropecuario, está orientando sus programas y proyectos al aumento de la productividad y competitividad de este sector, que es el principal expulsor de mano de obra en Panamá. Por lo tanto, tiene una gran responsabilidad en la disminución del empleo informal y la pobreza del país.

A continuación se presenta un bosquejo de las principales instituciones públicas vinculadas con las políticas activas del mercado de trabajo atendiendo las funciones que realizan:

CUADRO 2
INSTITUCIONES VINCULADAS CON LAS POLÍTICAS
ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO

Institución	Principales funciones	Comentarios
MEF	Define la política económica del país.	Es el ministerio de mayor peso ya que además diseña y da seguimiento a la ejecución presupuestaria
AMPYME	Promoción del Autoempleo y el fortalecimientos de las PYMES	Si bien se crea desde el año 2000, dispone de escasos recursos y ha perdido funciones desde su creación.
MITRADEL	Encargado de los programas de intermediación e investigación laboral.	Realiza programas de intermediación laboral, investigaciones del mercado de trabajo y media en las relaciones obrero-patronales.
INADEH	Centra la capacitación técnica del país	Está en proceso de reorganización. Ha incrementado la oferta de capacitación antes las necesidades del mercado.
MIDA	Realiza programas y proyectos para el sector agropecuario.	Actualmente ejecuta proyectos dirigidos a aumentar la competitividad del sector. Incluye creación de empresas, organización cooperativas y de productores.
MIDES	Define la política social y maneja programas dirigidos a la población pobre como la red de oportunidades.	La Red de Oportunidades es el principal programa que realiza esta institución que es un subsidio estatal a los más pobres.
MIDA	Realiza programas y proyectos para el sector agropecuario	Los programas más ambiciosos se dirigen al aumento de la competitividad del sector agropecuario y las exportaciones.
Agencias privadas de colocaciones	Realizan la actividad de intermediación laboral	En la actualidad existen en el país más de 20 empresas dedicadas a la colocación de recursos humanos.
Oferentes del sector privado	El INADEH cuenta con 145 oferentes de servicios del sector privado	Estas son empresas privadas que ofrecen los servicios de capacitación. Entre estas se encuentran universidades, empresas de capacitación de trayectoria (COSPAE por ejemplo) que suplen la demanda de capacitación que requiere el sistema.

Fuente: Confección con base a la información suministrada por las instituciones.

2. Políticas activas del mercado de trabajo en Panamá

Ante un crecimiento económico sin precedentes que no logra ofrecer puestos de trabajos de calidad y que no logra disminuir de manera significativa la pobreza y las disparidades sociales que caracterizan al país, el gobierno nacional ha liderado programas y políticas tendientes a mejorar esta situación.

Se están dirigiendo importantes recursos a la formación y capacitación de los recursos humanos. Frente a los grandes proyectos que programa realizar el gobierno, el INADEH ha iniciado uno de los programas más ambiciosos de formación técnica dirigida a perfeccionar la mano de obra que requerirán estas construcciones para los próximos años. Incluso se ha introducido el uso de la tecnología para la capacitación online en inglés y administración de proyectos, logrando de esta manera aumentar la cobertura a una mayor cantidad de panameños. Parte de este esfuerzo ha conllevado la adquisición de equipamiento moderno a fin de garantizar la capacitación de

calidad de los participantes de este nuevo sistema de capacitación que brindan las instituciones de capacitación técnica.

2.1 Definición y Objetivos de las políticas

La definición de las políticas activas del mercado de trabajo no es única. Esta ha evolucionado y además, ha variado a través del tiempo con el fin de abarcar objetivos muchos más amplios.

Para la CEPAL,² estas constituyen todo un paquete de programas de política que opera en torno a objetivos estratégicos, a través de distintos instrumentos, con orientación particular hacia diferentes grupos sociales, particularmente aquellos que presentan situaciones severas de desventaja en materia ocupacional.

Además de contemplar como objetivo el incrementar la probabilidad de colocación de los desempleados o la productividad e ingreso de la población desempleada- ha incluidos nuevos objetivos sociales como los de inclusión y participación de grupos en desventaja².

La asistencia para la búsqueda de empleo a través del establecimiento de servicios privados de colocaciones, la capacitación y la creación de empleos a través de subsidios y salarios, el financiamiento y promoción de la autogestión figuran entre las principales experiencias de Panamá en el campo de las políticas activas del mercado laboral.

La existencia de un elevado desempleo entre los/as jóvenes ha ocasionado que sea este segmento el más beneficiado de estas políticas ya que la mayoría se integra al mercado de trabajo con pocas habilidades y sin experiencia lo que les dificulta el acceso a un trabajo decente. Esta condición a su vez les hace muy vulnerable a despidos, que por lo general coincide en el país con el periodo de prueba establecido en la legislación, que actualmente es de 3 meses. En estos se producen un círculo vicioso. No se les contrata porque no tienen experiencia, pero no se les da la oportunidad de adquirir la misma.

El desempleo y la informalidad en Panamá guardan una estrecha relación con los elevados niveles de pobreza. De hecho la persistencia de tasas de pobreza relativamente altas en el país está vinculada con la falta de empleos, pero además con la existencia de empleos de mala calidad, destacándose que la pobreza no es sólo problema de desempleo sino de ingresos.

Los servicios públicos de empleo, aunque no han logrado captar la confianza de la empresa privada, si han mejorado los flujos de información sobre el mercado de trabajo y al permitir la oferta de intermediación por parte de la empresa privada se aumentan las opciones a las que se puede recurrir para conocer las oportunidades que brinda el mercado. El uso de la tecnología es otro factor que ha contribuido a poner en comunicación al desempleado con los empleadores y que cada día es más utilizado por sus menores costos.

El sector público inició la promoción las ferias de empleo que han brindado a los desempleados la oportunidad de insertarse en importantes empresas en el país. Actualmente estas representan un medio que están utilizando las empresas privadas para contratar su personal.

2.2 Tipos de políticas

Aún cuando en Panamá no se discute sobre políticas activas del mercado de trabajo, existen diversos programas tendientes a mejorar la inserción en el mercado de trabajo, a promover la autogestión y el desarrollo de las pequeñas empresas, así como oficinas que facilitan el encuentro entre la oferta

² Norma Samaniego: Las Políticas del Mercado de Trabajo y su Evolución en América Latina, CEPAL, Pág. 14.

y demanda de trabajo, de manera que en efecto se llevan a cabo importantes acciones con el fin de mejorar la inserción laboral.

2.2.1 Políticas de capacitación y programas de capacitación

• Marco institucional

Con la creación del INADEH en el año 2006, los programas tendientes a mejorar la inserción en el mercado laboral a través de la capacitación corresponden a esta entidad, destacando que aún aquellos dirigidos al fomento del espíritu emprendedor pasan a esta entidad. Su cobertura es a nivel nacional y su gestión incluye además el sector agropecuario, aunque este último coordina acciones con el Ministerio de Desarrollo agropecuario (MIDA) y con la Autoridad Nacional del Medio Ambiente (ANAM).

Los cursos son dictados a través de tres modalidades:

- (i) En las instituciones del INADEH, con personal docente contratado por la institución. La institución cuenta con personal especializado y con experiencia que por muchos años ha dictado las cátedras en las áreas técnicas. Muchos de estos han sido capacitados en países como Japón y Alemania y disponen de equipos modernos para ofrecer estos cursos.
- (ii) En las instituciones del Ministerio de Educación (MEDUCA), los Institutos Profesionales y Técnicos existentes a nivel nacional y centros de educación técnica privada, con personal del INADEH y de estos organismos de capacitación. Con la aparición de nuevos cursos en atención a la demanda se está coordinando con la Universidad Tecnológica de Panamá, la Universidad de Panamá y los Institutos Profesionales y Técnicos del país. A estos últimos se les ha dotado de equipos modernos, con tecnología de punta de manera que los egresados de electricidad, electrónica, soldadura, mecánica entre otras carreras técnicas cuenten con las herramientas adecuadas para atender los servicios para los equipos actuales (computarizados y digitalizados).
- (iii) Con oferentes del sector privado. Estas son sociedades anónimas que ofrecen sus servicios. Entre estas organizaciones se encuentran las principales universidades del país así como empresas de capacitación existentes y reconocidas en el medio. Estos oferentes son evaluados por una Comisión Nacional de Gestión de la Calidad (formada por un representante de los trabajadores, uno de los empleados, otro del Consejo de Rectores, del Ministerio de Educación y del INADEH). Ellos analizan las infraestructuras de estos oferentes, el currículo de los especialistas a fin de garantizar que se ofrezcan servicios de calidad.

• Contenidos de los cursos

Los contenidos de los cursos son diseñados por la Dirección Técnica del INADEH cuyo personal, el cual dispone de personal de gran experiencia. En el caso de cursos nuevos, cuentan con el apoyo de especialistas de la Universidad Tecnológica de Panamá de Panamá y han recibido asesoría del Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia (SENA) el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial de Brasil (SENAI), del Grupo Mondragón de España, así como de la GTZ y en menor grado del PNUD. Cuando se trata de cursos especializados, las empresas oferentes definen los contenidos y los someten al análisis de la institución. Por ejemplo, en el caso de aviación, que es un curso nuevo que se ofrece, se hace con personal especializado de COPA. En el caso de tecnologías de la información la empresa de Hewlett Packard define los contenidos de los cursos así como sus instructores dictan los seminarios.

• *La calidad de la capacitación*

Diferente al pasado, la capacitación ahora no se limita a cursos aislados. Ahora son programas que tienen al mes tres etapas y que terminan con una certificación de un organismo internacional que se encarga de determinar que el egresado cuenta con los conocimientos necesarios para desempeñarse profesionalmente en la especialidad que se le ha capacitado.

CUADRO 3
INSTITUCIONES VINCULADAS CON LA CAPACITACIÓN

Institución	Funciones	Comentarios
INADEH	Diseña y ejecuta programas de capacitación	Es una institución nueva y actualmente está en revisión de todo el programa
MITRADEL	Diseña y ejecuta la política laboral Realiza investigaciones del mercado de trabajo	Según ley debe existir una coordinación interinstitucional de manera que los programas respondan a las necesidades del mercado.
Universidades privadas, centros de capacitación privados, empresas especializadas.	Estos forman parte de los oferentes privados* que brinda servicios de capacitación en atención a las necesidades del INADEH	Estas organizaciones que se han dedicado a la capacitación actualmente brindan una gama importante de cursos y seminarios dirigidos a la micro, pequeña y mediana empresa y son financiados por el Estado. Incluye cursos nuevos que los está brindando empresas dedicadas a la actividad.
Institutos técnicos (IPT), Universidad Tecnológica de Panamá	Son centros que brindan cursos técnicos y que actualmente brindan sus instalaciones al INADEH para atender la demanda a nivel nacional	El aprovechamiento de estos centros existentes ha disminuido las necesidades de inversión en infraestructuras por parte del INADEH. Se han equipado con tecnología de punta a fin de ofrecer capacitación de calidad.
MICI	Lleva a cabo el Programa de Competitividad y Apertura Comercial financiado por el BID tendiente a incrementar la competitividad del país, dirigido especialmente a las empresas exportadoras.	Este es un proyecto nuevo que capacitará a especialistas en el campo agropecuario, industrial y agroindustrial con el fin de impulsar el sector agropecuario, además de financiar importantes que generarán empleos en las zonas seleccionadas.
MIDA	Desarrolla el proyecto PRORURAL	A través de este programa se capacita a grupos organizados para llevar a cabo diferentes proyectos, una vez definida la existencia de un mercado.

* Actualmente se han seleccionado a 145 oferentes privados que brindan los diversos cursos a solicitud del INADEH.

• *Programas de capacitación*

La capacitación ha sido el centro de las políticas activas del mercado trabajo en Panamá. Si bien en su gran mayoría estos programas se han dirigido a los jóvenes en situación de desempleo, también han tenido lugar programas para quienes están trabajando con el fin de aumentar la productividad de la mano de obra. Se presenta una síntesis de los programas más relevantes:

- **Sistema de Entrenamiento y Empleo Orientado a la demanda (1999-2001).** El mismo se inicia en el año 1999, apoyado por el Fondo multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Incluyó componentes de Capacitación vinculada con la Empresa, Capacitación de Jóvenes Desfavorecidos y Fortalecimiento Institucional. Fue considerado un Proyecto Piloto con los siguientes componentes:

El programa de capacitación de jóvenes promovía la capacitación de los jóvenes en áreas demandadas por el sector productivo del país. La capacitación se proporcionaba en dos etapas; una primera que incluía los conocimientos técnicos y la segunda donde los participantes realizaban una práctica en las empresas para aplicar lo aprendido. Los jóvenes recibían apoyo económico para la alimentación y transporte.

Entre 1999-2001 fueron capacitados 3.055 jóvenes con la participación de Organizaciones de Capacitación (OCA).

El *programa de capacitación vinculado con la empresa* fue diseñado para estimular la inversión en capacitación de los trabajadores activos, proporcionando apoyo económico y orientación en cuanto a los contenidos de la capacitación. El proyecto financiaba el 50% de la capacitación hasta un monto de 7,000 dólares por empresa. Se apoyó a 59 empresas y 4,363 trabajadores. El apoyo del sector privado se limitó a financiar el 50% de la capacitación de los participantes en el programa.

En el componente *institucional* se analizaron los procesos administrativos del MITRADEL e INAFORP y se aplicó una encuesta de seguimiento a empresas y jóvenes participantes en los programas de capacitación. Se llevó a cabo además el Seminario Internacional sobre Competencias Laborales.

Finalizado el proyecto anterior, considerado un programa piloto y por lo tanto de aprendizaje, el Gobierno de Panamá solicitó apoyo al BID para financiar el programa que a continuación se detalla.

- **Apoyo al Desarrollo de un Sistema Panameño de Capacitación y Empleo (SIPCE) (2002-2009).** El objetivo de este programa es desarrollar un sistema de capacitación e inserción laboral que promueva el potencial de empleo y de competitividad del trabajador panameño. Sus objetivos específicos son: (i) Incrementar las posibilidades de inserción laboral de jóvenes desempleados, (ii) incrementar el desempeño y nivel de calificación del trabajador activo e la micro, pequeña y mediana empresa y elevar la pertinencia de la capacitación en la propia empresa y (iii) aumentar la capacidad de gestión de programas, planeación estratégica y análisis de política de mercado laboral.

Los componentes de este programa son los siguientes: Fortalecimiento institucional con el fin de mejorar la capacidad para el análisis, diseño y ejecución de políticas de mercado de trabajo además de dos componentes dirigidos a la capacitación e inserción laboral de jóvenes y capacitación para trabajadores activos.

El SIPCE ha programado articular en una política nacional a las instituciones públicas y privadas que proporcionan servicios de capacitación a empresas, trabajadores activos y población. Como parte de este proyecto se contempla la coordinación entre el MITRADEL e INAFORP, la Fundación del Trabajo.

Incluye el establecimiento de un sistema de empleo moderno y eficaz que incluya el debido ensamblaje con los servicios privados de colocación.

Incluye recursos destinados al fortalecimiento del servicio de empleo y la instalación y puesta en marcha de una bolsa electrónica de trabajo para establecer una red de servicios con las agencias de colocación privadas.

Componentes: *Capacitación laboral e inserción laboral para jóvenes y otros grupos vulnerables (PROCAJOVEN)*. Incluyó la modalidad de inserción laboral donde se da capacitación por un periodo de hasta tres meses, orientada a atender la demanda específica de empleadores. La población beneficiaria de este programa son jóvenes entre 18 y 29 años con el nivel de instrucción mínimo que requieran las vacantes detectadas en las empresas.

Los jóvenes recibieron un estipendio de 85.00 mensuales y el seguro de accidentes durante su capacitación, además de apoyo en el material didáctico y supervisión en el transcurso de la práctica laboral. Incluía un bono de 20% del costo a las instituciones capacitadoras que lograran la contratación de los jóvenes.

La modalidad de transición al trabajo: apoya la transición de la educación formal al mercado de trabajo de jóvenes graduados del nivel secundario con el fin de explorar oportunidades de trabajo y obtener experiencia laboral o conseguir empleo de acuerdo con sus aspiraciones profesionales. Incluyó a jóvenes de 15 a 23 años de edad graduados de educación media que no estuvieran ni estudiando ni trabajando.

Parte del programa contempló el pago de un estipendio y seguro de accidente al igual que en el caso anterior.

La capacitación para el empleo de grupos en desventaja: Con el fin de elevar la posibilidad de integración laboral de grupos con desventaja, es especial las mujeres jefas de hogar y campesinas así como de población indígena.

Capacitación de trabajadores activos (PROCAMYPE) El objetivo de este componente es incrementar la productividad y el nivel de calificación del trabajador activo en la micro, pequeña y mediana empresa y así elevar la pertinencia de la inversión en capacitación para la propia empresa. Incluyó la capacitación a trabajadores activos en la micro, pequeña y mediana empresa.

El SIPCE fue traspasado a INADEH y recién empieza a implementarse nuevamente y está previsto a terminar en el año 2010.

- **Plan Piloto de Apoyo a las Competencias Laborales:** El proyecto apoya la instalación y funcionamiento de Comités Sectoriales de Normalización y Certificación de las Competencias laborales y la constitución de grupos técnicos para cada área o grupo de funciones productivas a normalizar. El objetivo es establecer las bases técnicas y operativas para la constitución de los Sistemas de Normalización y Certificación de Competencia Laboral en Panamá. Los componentes de este programa son: (i) Fortalecimiento Institucional, (ii) Capacitación e inserción laboral para jóvenes y otros grupos vulnerables.
- **Proyecto pro- rural:** Es un proyecto manejado por el MIDA y que contempla programas de capacitación y asesoramiento financiero para grupos organizados en el sector agropecuario, incluido el agroturismo. Contempla asimismo la construcción de infraestructuras básicas para mejorar la comercialización de productos procedentes del agro.
- **Programa de Competitividad y Apertura Comercial:** Es la continuación del Programa Compite Panamá que logró apoyar a 41 proyectos y 139 empresas además de crear 18 clusters. En su primera fase de cuatro años, el programa cuenta con \$97 millones financiados en 52.5% por el Banco Interamericano de Desarrollo, 38.1% por el Gobierno Nacional y 7.8% por el propio sector privado.

CUADRO 4
RESUMEN DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN

Programa	Modalidad	Beneficiarios
Proyecto 1999-2001		
Programa de capacitación a jóvenes	Entrenamiento de jóvenes para insertarse en el mercado laboral	3,055
Programa de capacitación vinculada a la empresa	Capacitación técnica escolarizada y práctica empresarial	4,363
SIPCE		
Modalidad transición al trabajo	Jóvenes de 15 a 23 años graduados de educación media. Costo por joven 375.00	1,366
Procamype	Capacitación de trabajadores activos en la micro, pequeña y mediana empresa	550
Capacitación de jóvenes en inserción laboral (PROCAJOVEN)	Incrementar la inserción laboral de los desempleados, la transición de la escuela al trabajo. Jóvenes entre 18 y 29 años. Costo por alumno de 611.00	1,253

Fuente: Taller de Evaluación de Medio Camino

- **Programa: Escuela Taller Panamá:** Es un programa que se inicia en Panamá en el año 2001 con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Oficina del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, el Instituto Nacional de Formación Profesional con los siguientes objetivos:
- Formar jóvenes en oficios artesanales de la construcción para la puesta en valor del patrimonio arquitectónico del país.
- Contribuir a la restauración y rehabilitación del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá.
- Propiciar la integración e inserción laboral de jóvenes de escasos recursos.

La escuela está ubicada en el gimnasio Hernán Botello en calle 11. Las carreras iniciadas por los jóvenes incluyó albañilería, herrería, soldadura, ebanistería, carpintería.

En el plan de estudios se brindan módulos de español, matemáticas, inglés, patrimonio cultural y arquitectónico, teoría y práctica de la especialidad, seminario de métodos y técnicas de estudio, introducción a la arqueología, seguridad e higiene del trabajo, prevención del uso indebido de drogas, taller de teatro, educación ambiental, relaciones laborales, técnicas de resolución de conflictos, cooperativismo, planificación y gestión empresarial, servicio al cliente además de planificación y presupuesto. La primera promoción se inició el en noviembre del 2001 hasta mayo del 2004, con la participación de 50 estudiantes, de los cuales egresaron 48. La segunda promoción de la escuela taller se inició en agosto del 2006 y culmina en agosto del 2008, con matrícula de 53 alumnos.

Loa alumnos de la Escuela Taller realizaron sus prácticas profesionales en la ejecución de proyectos de construcción par la restauración del patrimonio.

El 84% de los egresados es del sexo masculino, incluyó a edades comprendidas entre 22 a 30 años, siendo la mayoría un 26% de 25 años.

Como principal impacto de este programa, de acuerdo con la evaluación realizada después de dos años de finalizado el primer programa es que un 96% de estos egresados se encuentran laborando.

- **Escuela de Empresas:** Es un programa de Andalucía. Es un conjunto de naves industriales modulares con un edificio común de gestión dotado y amueblado, que alberga las oficinas y el aula de formación.

Los objetivos son: contribuir a incrementar el tejido productivo de Panamá facilitando la descentralización productiva, la creación de cooperativas y microempresas viables que contribuyan a la disminución del desempleo. Propone apoyar iniciativas locales de desarrollo, incrementar las capacidades para optimizar la asignación de recursos productivos a través de mecanismos de mercado consolidados, contribuir a la emergencia de actividades marginales.

CUADRO 5
RESUMEN DEL PROGRAMA DE ESCUELA EMPRESA

Año	Actividades
1	Dos escuelas empresas
2	8 cooperativas y creación de 90 puestos de trabajo
3	16 cooperativas o microempresas conformadas y 90 puestos de trabajo
4	Reubicación a centros propios de las cooperativas

- **La Formación Profesional y la Capacitación No Formal:** Hasta el año 2006 la responsabilidad de la formación profesional y de la capacitación en Panamá se encontraba distribuida en distintas instituciones. La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa se dedicaba a promover la autogestión y la capacitación a dueños de pequeñas empresas, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral ha llevado a cabo diversos programas de capacitación incluyendo a jóvenes de primer trabajo, desempleados y trabajadores ya insertos en el mercado de trabajo. No obstante, los programas y proyectos de estas dos instituciones han tenido una baja cobertura y representan más bien acciones puntuales que responden más bien a la ejecución del algún préstamo internacional.

La institución con mayor presencia y estabilidad en la capacitación no formal en Panamá ha sido el Instituto de Formación Nacional de Profesional (INAFORP) el cual se crea en el año 1983. El mismo cuenta con sedes a nivel nacional y en todas las provincias, incluyendo las zonas indígenas. Han egresado miles de estudiantes en cursos técnicos a través del tiempo.

En el año 2006 dictaron **2,683** cursos y se matricularon **48,836** estudiantes a nivel nacional de los cuales el 86% culminó sus estudios. Si bien estos cursos cuentan con una cobertura nacional, la mayoría se dictan en la provincia de Panamá lo cual es consistente con la concentración de la población en esta provincia.

Para este año, de la totalidad de los cursos dictados, el 60% se ubica en la actividad económica de comercio y servicio que son los sectores más dinámicos del país. La participación en la capacitación según sexo es prácticamente igualitaria (51% corresponde a hombres y 49% a mujeres).

Hasta el año 2007 esta institución se dedicó a brindar formación a aquellas personas mayores de edad que habían abandonado el sistema educativo con el fin de capacitarlos en una carrera técnica. Ha recibido apoyo de la República Federal de Alemania, de Japón, de China, Taiwán entre otros países que han contribuido tanto en la formación de los docentes como en el equipamiento del centro.

Con el apoyo gubernamental recibido a partir de la creación del INADEH ha aumentado de manera significativa tanto el número de cursos ofrecidos así como la cantidad de egresados tal como se observa en el cuadro 5. De acuerdo a las proyecciones del INADEH para el año 2008, el 36% de los egresados serán de tecnologías de información y comunicaciones, el 32% será de inglés y el 8% de actividades de oficina y administración, denotando la importancia que reviste la demanda de estas habilidades en el país. Igualmente las estadísticas reflejan que en el periodo 2005-2008 tanto el número de beneficiados como los egresados en el sector agropecuario ha disminuido de forma drástica. Sin embargo, aumentó el número de egresados y cursos en el área industrial (especialmente construcción, artesanías, electricidad y electrónica). El sector de comercio y servicios, que es hacia donde se orienta la mayor cantidad de cursos. Según estimaciones realizadas por INADEH, el 90% de los egresados en el 2008 corresponderá a este sector. Este resultado es consistente con la importancia de estos sectores en la economía.

El cuadro 6 presenta un resumen de estos resultados.

CUADRO 6
CURSOS Y EGRESADOS DEL INADEH A NIVEL NACIONAL
SEGÚN SECTOR ECONÓMICO: AÑOS 2005-2008

Años	Sectores			Total
	Agropecuario	Industrial	Comercio y servicios	
2005				
Cursos	188	714	1,344	2,246
Egresados	2,466	10,151	20,766	33,383
2006				
Cursos	201	823	1,659	2,683
Egresados	2,846	12,811	26,364	42,021
2007				
Cursos	178	1,494	7,614	9,286
Egresados	2,574	26,580	159,635	188,789
2008				
Cursos	161	1,207	8,632	10,000
Egresados	2,359	18,046	179,595	200,000
Total				
Cursos	728	4,238	19,249	24,215
Egresados	10,245	67,588	386,360	464,193
% del total				
Cursos	3.01	17.50	79.49	100.00
Egresados	2.21	14.6	83.2	100.00

Fuente: INADEH

Con el Decreto Ley 8 de 15 de febrero de 2006 se reestructura el INAFORP y da paso el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), destacando como objetivos de este organismo el adoptar, dirigir, implementar y supervisar la ejecución de las políticas, estrategias y programas de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial.

Entre las funciones agrega la elaboración de planes anuales y plurianuales de formación profesional y capacitación, fortalecer la oferta privada de los servicios de formación. Corresponde además administrar los recursos que sean parte del sistema, administrar el Fondo Fiduciario de Formación y Capacitación así como desarrollar programas dirigidos a la formación de dirigentes de empleadores y de trabajadores.

Otro aspecto que caracteriza la actual actuación de esta institución, es que se están dictando cursos orientados a la demanda del mercado. En ese sentido, se ha dado prioridad a las demandas de trabajo relacionada con la ampliación del Canal de Panamá, el sector construcción, turismo, transporte entre otras necesidades detectadas con el actual crecimiento de la economía.

Durante los últimos meses ha tomado importancia la educación virtual. Cursos de inglés, administración de proyectos e informática representan el plan piloto de esta iniciativa.

Un aumento en la demanda de personal bilingüe ha obligado a realizar además programas de inglés tanto virtual como presenciales, a fin de poder atender la creciente demanda que se ha verificado en el país como resultado de la instalación de numerosos centros de llamadas y negocios que exigen el manejo de este idioma.

2.2.2 Programas de Intermediación:

• Introducción

La información sobre la existencia de vacantes disponibles y de la oferta de candidatos adecuados para el puesto no es de fácil coincidencia. La imposibilidad de contar con publicaciones actualizadas sobre vacantes o la falta de acceso a las mismas, así como de la calificación de los recursos humanos en búsqueda de trabajo hace muy difícil el funcionamiento del mercado de trabajo en ausencia de instituciones que faciliten este proceso. Los servicios de empleo público, así como las empresas privadas que brindan el servicio de colocaciones vienen a llenar este vacío.

En países en desarrollo y con un elevado nivel de pobreza como Panamá esta tarea se hace aún más difícil. Las principales facilidades existentes, así las oficinas públicas y privadas que ofrecen los servicios de colocaciones se ubican en la ciudad capital, con lo cual, el resto del país mantiene las dificultades propias de un mercado de trabajo en desequilibrio.

En ese sentido, la existencia de la intermediación laboral juega un papel muy importante al agilizar el proceso de contratación al poner en contacto a los oferentes y demandantes de mano de obra.

En el caso de Panamá, de acuerdo con entrevista realizada en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a esta institución acude tanto la empresa privada como los desempleados o subempleados.

Se destaca que los beneficios de estos servicios son para la economía. Por un lado, el acceso a información disminuye el tiempo y los costos de la búsqueda, mientras que los empresarios deben acceder a candidatos adecuados. De esta manera se contribuye a mejorar la productividad y el crecimiento de las empresas.

En el pasado, los servicios de intermediación laboral eran potestad del sector público lo cual tenía como finalidad evitar que el trabajador tuviera que hacer erogaciones para poder ser contratado. Parte de las reformas laborales que dio paso en el proceso de transformaciones a la economía permitió la participación de las agencias privadas de colocaciones como intermediarias las cuales han alcanzado una gran aceptación por parte del sector privado.

El servicio nacional de Empleo (SERPE) ubicada en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral es la entidad encargada de facilitar la intermediación en el mercado de trabajo a través de la conformación de una base de datos de las personas que demandan trabajo, la cual ofrece a las empresas que contratan la mano de obra.

Entre sus objetivos se destaca el poner en contacto la oferta y demanda de empleo a través de métodos modernos de selección de personal, además de reunir y proporcionar información sobre el mercado laboral.

De esta manera el SERPE pretende reducir el tiempo y dinero a demás de los costos que ocasiona la búsqueda de empleo, así como el de lograr un trabajo de mayor permanencia ya que contratado en las áreas en las cuales tiene habilidades o cuenta con experiencia.

A las empresas que ofertan empleo les permite el acceso a una amplia base de datos de personas que demandan empleos. Cuenta con 11 oficinas regionales distribuidas en los principales centros de trabajo (San Miguelito, La Chorrera, David, Santiago, Aguadulce, Las Tablas, Herrera, Puerto Armuelles, Changuinola, Colón y Darién).

• *Marco Institucional*

El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral es la entidad pública encargada de promover la contratación a través de la existencia de una bolsa de trabajo que ofrece a la empresa privada. Además de recibir las solicitudes y realizar entrevistas a los solicitantes, la institución envía una terna a cada empresa para que esta tenga opciones para seleccionar.

En el sector privado, existen cerca de 150 agencias de colocaciones debidamente constituidas que cuenta con la autorización del MITRADEL para ofrecer los servicios de intermediación. La ley que les autoriza funcionar les obliga a rendir informe mensual sobre las contrataciones llevadas a cabo. En la práctica, sin embargo, la mayoría de estas agencias no brindan la información solicitada y se desconocen las estadísticas de colocación.

Además de las agencias de colocaciones existentes, las oficinas de abogados, contadores y de consultores publican periódicamente las solicitudes de personal para sus clientes como parte de los servicios que estos brindan a sus clientes

Una gran parte, especialmente de las empresas recurre a los medios de comunicación escritos donde anuncian sus necesidades de personal.

Los actores que participan en la intermediación laboral son los siguientes:

CUADRO 7
PRINCIPALES ACTORES DEL SERVICIOS DE EMPLEO DEL MITRADEL

Organización	Funciones	Comentarios
MITRADEL	Órgano rector de las políticas de empleo	El Servicio Nacional de Empleo está en proceso de modernización, en especial de su base de datos que no se ha podido iniciar
INADEH	Se encarga de mejorar la ocupabilidad de los demandantes de empleo	A partir del año 2006 se encarga de la capacitación a nivel nacional.
Oficina de Colocación y Capacitación de la Zona Libre de Colón	Apoya la colocación de trabajadores en las empresas de la Zona Libre de Colón.	Es un servicio exclusivo para los demandantes de empleo en la zona.

cuadro 7 (conclusión)

Empresas de Colocaciones	Se encargan de hacer recibir las solicitudes de empleos, entrevistar a los candidatos y enviarlos a las empresas. Una de estas empresas anuncia las vacantes por televisión.	Estas empresas están organizadas para recibir solicitudes tanto personalmente como por correo electrónico, entrevistan y envían candidatos.
Oficinas de contadores, abogados y consultores	Anuncian las vacantes, entrevistan y envían candidatos a sus clientes.	Responden a solicitudes a requerimientos de los clientes, aunque no tienen licencia como empresas de colocaciones.
Medios de comunicación escritos	Las empresas solicitan su personal a través de todos los periódicos existentes en el país. En menor grado los individuos ofrecen sus servicios	Este es uno de los medios más importantes utilizados por las empresas.

Con relación al funcionamiento del sistema de servicio público de empleo, el mismo cuenta con las siguientes áreas:

- **Gestión de empleo:** Es la encargada de los procesos de intermediación de empleo, es decir, la atención a las personas demandantes de empleo, que incluye la inscripción, la entrevista ocupacional y detección de necesidades. Atiende igualmente a las personas oferentes de empleo, incluyendo el registro, preselección de candidatos y envío. En conclusión incluye tres importantes actividades: (i) Recepción e información donde se recibe la documentación de los aspirantes, informa y orienta a las personas, crea y mantiene su control y atiende a las personas que buscan vacantes. (ii) Atención a la demanda de empleo, realiza las entrevistas ocupacionales, verifica la existencia de vacantes, así como la documentación y las acreditaciones presentadas, clasifica profesionalmente a las personas (iii) Atiende a las personas oferentes de empleo, realizando entrevistas para determinar el perfil de los puestos de trabajo vacantes. Realiza entrevistas a las personas que representan la empresa para determinar el perfil profesional de las vacantes e ingresa la información a la Red Electrónica de Intermediación Laboral, preselecciona a los candidatos y los envía a las empresas y da seguimiento al proceso.
- **Promoción del empleo:** Incluye la promoción del empleo y la difusión de los servicios que se presentan a través del SERPE, incluyendo las medidas relacionadas con el fomento al empleo, dar a conocer el servicio público entre las empresas y alentar la utilización del sistema público de empleo. Se encarga igualmente de dar seguimiento a las Agencias Privadas de Colocación así como de otras oficinas
- **Orientación en el área Ocupacional:** Es la encargada de los procesos de apoyo y acompañamiento a las personas demandantes de empleo en su toma de decisiones a nivel profesional, en los procesos de búsqueda activa de empleo y en los de motivación e información para la mejora de la inserción laboral de las personas inscritas en el SERPE.
- **Área de Investigación Laboral:** Es la encargada de realizar estudios e investigaciones sobre el mercado de trabajo y sus factores que lo determinan analizando su situación, evolución, tendencia de sus ocupaciones.

Los resultados obtenidos hasta el momento no han sido para nada alentadores. Las colocaciones son inferiores al 10% del total de solicitudes.

Igualmente se destaca que aún cuando no han procesado la información de acuerdo con las ocupaciones, son los niveles de menor formación los que acuden a la institución para solicitar apoyo en la búsqueda de empleo.

Otro aspecto importante en el análisis de las colocaciones que lleva a cabo el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, es que no se cuenta con un seguimiento de las colocaciones realizadas. No se sabe cuántos de estos logran superar el periodo de prueba de tres meses, incluso, tampoco se maneja la información con respecto a aquellos que logran adquirir estabilidad en el empleo o cuáles son las remuneraciones que estos devengan. Es decir, no se ha realizado una evaluación alguna sobre este programa, salvo los datos estadísticos presentados, los cuales se ofrecen a continuación.

CUADRO 8
COLOCACIONES REALIZADAS EN EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO DEL MITRADEL

Detalle	Años							
	1998	1999	2000	2002	2004	2006	2007	2008
Total								
Solicitudes	2,957	2,975	2,651	3,608	4,156	4,660	5,957	1,783
Colocados	752	618	392	261	396	315	466	170
Porcentaje	25.43	20.77	14.79	7.23	9.53	6.76	7.82	9.53
Regular								
Solicitudes	2910	2895	5486	3524	4053	4410	5650	1728
Colocados	736	608	367	258	391	309	444	162
Porcentaje	25.29	21.00	6.69	7.32	9.65	7.01	7.86	9.38
Discapacitados								
Solicitudes	47	80	165	84	103	250	307	55
Colocados	16	10	25	3	5	6	22	8
Porcentaje	34.04	12.50	15.15	3.57	4.85	2.40	7.17	14.55

Fuente: Departamento de Estadística del MITRADEL.

Al relacionar las estadísticas de colocaciones del MITRADEL con los puestos de trabajo generados en la economía, se observa que la participación de estas oficinas es mínima.

CUADRO 9
PUESTOS DE TRABAJO COLOCADOS EN EL SERVICIO DE EMPLEO
COMPARADOS CON LA ECONOMÍA

Años	Puestos generados	Puestos colocados	Porcentaje
1998	48,871	752	1.50
1999	27,689	618	2.20
2001	18,014	275	1.50
2002	65,302	261	0.04
2004	46,621	396	0.08
2006	22,394	315	1.40
2007	53,259	466	0.87

Fuente: Contraloría General de la República y MITRADEL

De acuerdo con las estadísticas de la Contraloría General de la República, las personas que realizan gestión para conseguir trabajo prefieren la búsqueda directa en las empresas o las oficinas de empleo privadas, siendo mínima la cantidad de personas que buscan en las oficinas de empleo del gobierno.

Si bien estas cifras son recientes y no existe manera de ver como ha evolucionado las cifras a través del tiempo, se destaca que menos del 6% de las personas que buscaban trabajo acudían a las oficinas gubernamentales.

Esta información es consistente con la encontrada en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, donde la inserción alcanzada no es significativa.

CUADRO 10
POBLACIÓN DESOCUPADA NO INDIGENA DE 15 AÑOS Y MÁS DE EDAD,
QUE HIZO GESTIÓN PARA CONSEGUIR TRABAJO, EN LA REPÚBLICA DE PANAMA.
ENCUESTA DE HOGARES, AGOSTO DE 2007

Detalle	Total	%
Total	82,282	100.00
Asistió a la oficina de empleo del gobierno	4,826	5.9
Asistió a la oficina de empleo privada	13,627	16.6
Ha presentado solicitud directa a otros empleadores	33,026	40.1
Ha indagado en oficinas o lugares de trabajo	11,195	13.6
Ha publicado anuncios de prensa	613	0.6
Ha contestado anuncios de prensa	1,721	2.1
Ha buscado en internet	1,527	1.9
Ha realizado gestiones financieras para iniciar un negocio	12	0.01
Contactó a otras personas	15,723	19.1
Otro	12	0.01

Fuente: Contraloría General de la República.

2.2.3 Programas de fomento a la autoempresa

• *Marco institucional:*

La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa es la entidad pública encargada de la creación de nuevas empresas, apoyar a las empresas existentes y promover el autoemprendimiento.

Sin embargo, algunas organizaciones privadas como UNPYME, FUNDES, MICROSERFIN, MI BANCO, así como universidades privadas contribuyen al fortalecimiento de la pequeña empresa a través de capacitación y financiamiento fundamentalmente. La mayor parte de los bancos, tanto oficiales como privados dedican parte de su cartera al financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresa en el país.

El Banco Nacional y la Caja de Ahorros así como algunos bancos privados, mantiene programas específicamente dirigidos al financiamiento de la pequeña empresa. Además, actualmente 5 bancos incluyendo dos los estatales actúan como administradores del fondo de garantía de la AMPYME y se está en conversaciones para agregar otros. Este fondo, sin embargo, es tan pequeño (en promedio dos millones anuales), que sólo supe una mínima parte de los requerimientos de financiamiento de la pequeña empresa en Panamá.

CUADRO 11
ORGANIZACIONES QUE PROMUEVEN LA AUTOEMPRESA
Y MICROEMPRESA EN PANAMÁ

Organización	Funciones	Comentarios
AMPYME	Fomenta y promueve el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa. Informa y guía en el diseño de planes de negocios y apoya las empresas familiares	La entidad cuenta con pocos recursos y sus acciones son muy limitadas en comparación con las necesidades de la pequeña empresa
FUNDES	Es una empresa de capacitación y de consultoría	Se dedica a ofrecer cursos de capacitación y de asesoría.
MICROSERFIN	Es una organización sin fines de lucro que financia a la pequeña empresa	Gestiona fondos con organismos internacionales, banca privada y el gobierno para financiar a la pequeña empresa. Manejan una cartera de US\$7, 000,000 y 7,000 clientes.
BANCOS	Algunos bancos tienen departamentos de pequeña empresa. Pero la mayoría financia a esta aunque no cuente con un ente especializado para hacerlo.	Aunque limitan su apoyo a las empresas que pueden ofrecer garantías, son actualmente los principales financistas a la pequeña empresa en Panamá.
UNPYME	Es la entidad que aglutina a los miembros de la pequeña empresa. Asesora a los miembros y recibe apoyo internacional para la capacitación	Este gremio está debilitado. Ha perdido a muchos de sus afiliados.
REDPAMIF	Son bancos que tienen licencia para las microfinanzas en el país. Financian a las empresas más pequeñas.	Mi banco, Banco Delta y Financia son tres bancos que se dedican con exclusividad a la pequeña empresa y son una respuesta por parte de la pequeña empresa.

Fuente: Elaboración propia basada en investigación realizada.

De acuerdo a al detalle de los proyectos realizados suministrados por AMPYME, la mayoría de estos programas están dirigidos al fomento de la autogestión. Se han ubicado artesanos, panaderos, modistas y personas con alguna habilidad y se les ha ayudado en planes de negocios, capacitación y orientación de manera que estos puedan aumentar la productividad y generar algún ingreso para el hogar. Se destaca, no obstante, que estos son proyectos muy pequeños, de escaso impacto ya que los beneficiarios son pocos, además de que los recursos que se orientan a estas iniciativas son muy limitados. Entre estos tenemos los siguientes:

- a) **Mi Plan de negocios:** Apoyo en el diseño de planes de negocios con el fin de iniciar un proyecto autogestionario.
- b) **Entrega de un kit panadero a emprendedores:** Incluye asistencia técnica para hacer pan y mejorar habilidades de personas que ya hacían esta actividad en sus comunidades.
- c) **Entrega de 1,187 máquinas de coser a nivel nacional.** Programa dirigido a mujeres pobres de las zonas rurales como un medio para elevar sus ingresos.
- d) **Famiempresas:** Incluye la formación de empresas familiares. Se ha apoyado a 991 participantes.

El programa más novedoso que se desarrolla en Panamá se lleva a cabo en la Ciudad del Saber³.

El componente empresarial es el Tecnoparque Internacional de Panamá (TIP), el cual propicia la interacción, transferencia de tecnología entre empresas nacionales y extranjeras que apliquen al desarrollo de productos o servicios innovadores. El mercado prioritario incluye actividades que tengan ventajas competitivas.

El Tecnoparque cuenta con el acelerador de empresas para impulsar el desarrollo de empresas innovadoras brindándoles una amplia gama de servicios tecnológicos desde un centro Pre incubación, salones completamente equipados, una biblioteca virtual, un centro especializado y tutores expertos.

El programa de especialización en Planes de Negocios presenta una alternativa para facilitar y empujar la creación de nuevas empresas y empresarios. Su enfoque único y práctico pone énfasis en los desafíos propios de la innovación y el desarrollo tecnológico de productos y servicios, así como la introducción de estos al mercado. El mismo propone una formación integrada orientada a dotar de las habilidades para identificar oportunidades de negocios y crear empresas competitivas.

De acuerdo a encargada de este departamento, los cursos de planes de negocios, con una duración de 5 meses y un costo de B/600.00 incluye la capacitación en el diseño y administración de negocios. En cada curso que se organizan 3 anuales participan entre 25 a 30 personas y a la mayoría de estas se les apoya en su idea de negocio que proponen en el curso, de manera que los participantes puedan convertirse en empresarios.

2.2.4 Fomento a la microempresa

Marco Legal:

En Panamá la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, creada mediante ley 8 de 29 de mayo de 2000 tiene entre sus objetivos “promover la creación de las pequeñas empresas y consolidar las existentes a fin de contribuir al incremento de su capacidad generadora de empleos y de valor agregado a la producción”

A esta institución corresponde además establecer incubadoras de empresas, parques industriales entre otras alternativas para crear empresas en el país. Entre las funciones de AMPYME se encuentran las siguientes:

- Procura que las universidades, asociaciones, gremios e instituciones especializadas, brinden programas de asistencia técnica integral y de capacitación, que contribuyan a aumentar los niveles de competitividad
- Recopilar información sobre las actividades que realicen las asociaciones, gremios y organizaciones no gubernamentales vinculadas al sector.
- Elaborar programas de orientación para los procesos de reactivación
- Estimular el mejoramiento continuo de los procesos de producción, la calidad de los productos y la capacidad de exportación

³ La Ciudad del Saber creada en 1999 sobre 120 hectáreas, es un complejo internacional para la investigación y la innovación organizado para promover la sinergia entre universidades, centros de investigación. Ofrece a sus asociados facilidades para establecer programas de excelencia en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, además de promover el desarrollo empresarial.

- Promover el desarrollo de las asociaciones estratégicas y nuevos modelos asociativos al igual que el fortalecimiento de las asociaciones y gremios.
- Impulsar la creación de instrumentos de intermediación financiera que permitan dirigir recursos en beneficios del sector
- Propiciar la divulgación de mecanismos y oportunidades de negocios.
- Establecer vías de captación de inversiones, así como de recursos nacionales e internacionales, para el desarrollo de programas y proyectos de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa en el país.
- Proveer servicios de información y documentación sobre temas de interés.
- Mantener estadísticas actualizadas y públicas.
- Concertar iniciativas para la creación de incubadoras de empresas y parques industriales.
- Unir esfuerzos para el desarrollo de programas educativos en todos los niveles de escolaridad tendientes a la formación de empresarios.

Se establecen las siguientes definiciones según la ley:

- Microempresa: Unidad económica, formal e informal que genere ingresos brutos o facturación anual hasta la suma de ciento cincuenta mil dólares (B/150.000):
- Pequeña Empresa, Unidad económica que genere ingresos brutos o facturación anuales desde ciento cincuenta mil con un centésimo (B/150,000.01) hasta un millón de dólares (B/1,000,000.00)
- Mediana Empresa: Unidad económica que genere ingresos brutos o facturación desde un millón de balboas con un centésimo (B/1,000,000.01) hasta dos millones quinientos mil balboas (2,500.000).
- Autoempleo: Trabajador independiente que eventualmente emplea mano de obra familiar no asalariada.

La pequeña empresa tiene gran importancia en el país en términos del empleo que genera. De acuerdo a estudio reciente y tomando en cuenta la definición antes expuesta la gran empresa en Panamá sólo genera el 24% del empleo en el país, denotando entonces que el 76%. Dicho estudio determinó además que la mayoría de esas empresas no contaban con potencial de desarrollo debido a múltiples limitaciones que les caracterizan.

CUADRO 12
EMPLEO GENERADO SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA

Empresas	Establecimientos		Número de trabajadores	
Total	306,200	100	709,800	100.0
Gran empresa	1050	.03	171.700	24.0
Mediana empresa	1080	.06	55,500	8.0
Pequeña empresa	9400	.03	84,300	12.00
Microempresa	36,350	12.0	91.600	13.0
Autoempleo	257,600	84.00	306,700	43.00

Fuente: AMPYME-IPES

Entre otros proyectos la AMPYME se encuentran los siguientes:

- a) **PROFIPYME:** Garantía de préstamos a los préstamos de la pequeña empresa. De acuerdo a la Ley que crea AMPYME, esta debe asignar 5 millones anuales para servir como garante de los préstamos otorgados a la pequeña empresa. 11 bancos privados se encargan de analizar los planes de negocios de estos emprendimientos y les otorgan los préstamos.

De acuerdo con AMPYME, este monto se ha estado disminuyendo por limitaciones presupuestarias y de acuerdo a ellos, han estimado las necesidades de financiamiento en montos superiores a 260 millones anuales, con lo cual su impacto en el financiamiento no es representativo.

A continuación se presentan los montos de garantías de préstamo desde el año 2001 en que se inicia el programa.

CUADRO 13
GARANTÍAS DE PRÉSTAMOS DEL 2001 AL 2007

Años	Monto
2001	5,040
2002	1,192,720
2003	1,371,129
2004	706,807
2005	439,663
2006	856,096
2007	2,436,324

Fuente: AMPYME

- b) **Plantas Móviles:** Se apoya en la elaboración de planes de negocios de productos deshidratados, incluyendo productos cárnicos, mariscos, panaderías, manualidades, folklore y lácteos. Indican que se ha logrado promover unos 804 micronegocios. Igualmente se han capacitado unas 333 personas en el desarrollo de planes de negocios turísticos.
- c) **Centro de asistencia técnica y fomento empresarial:** Incluye encuentros entre empresarios y divulgación empresarial (folletos de fomento y desarrollo, guías de exportación, folletos de turismo. Incluye asistencia técnica para planes de negocios y promoción. Incluye además el proyecto de cultura empresarial que son revistas que se distribuyen en la prensa local (250,000 al año).
- d) **Pasantías a ferias;** Incluye el pago de viáticos para participar en ferias a nivel nacional e internacional para los empresarios de la micro, pequeña y gran empresa.

2.2.5 Programas para personas con discapacidad:

De acuerdo con la Ley 42 de agosto de 1999, “Todo empleador con 50 trabajadores o más, contratará o mantendrá trabajadores con discapacidad debidamente calificados en una proporción no inferior al 2% de su personal.

El Ministerio de Economía y Finanzas reconocerá al empleador que contrate personas con discapacidad, el doble del salario devengado por la persona con discapacidad hasta un máximo equivalente de 6 meses en cada periodo fiscal, como gasto deducible para la determinación de la renta gravable.

El Departamento de Integración Socioeconómica de Personas con Discapacidad apoya a estas personas brindándole los servicios de reclutamiento, preselección, asesoría en el proceso de inducción, seguimiento.

Apoya además en la expedición de la certificación de discapacidad que necesita la empresa para hacer uso del incentivo fiscal

2..2.6 Programa de subsidio a la contratación

Actualmente el MITRADEL maneja un programa de subsidio a la contratación laboral denominado Apoyo a la Inserción Laboral. El mismo se inició en el año 2007. Consiste en un subsidio que se da a la empresa privada para la contratación de personas que por su edad, falta de experiencia o escasa educación se les dificulta la inserción en el mercado de trabajo.

Este programa subsidia el 50% del salario mínimo del trabajador por un periodo de hasta 3 meses con el compromiso que al final del periodo la empresa contrate hasta el 80% de los trabajadores seleccionados. El proyecto de cobertura nacional tiene un monto asignado de 1.6 millones.

2.3 Logros y debilidades en términos de cobertura, impacto y sostenibilidad

2.3.1 Programas de capacitación:

La mayor parte de los programas de capacitación en Panamá han estado dirigidos a jóvenes, sin distinción de sexo, desempleados y al entrenamiento en el puesto de trabajo. Aún cuando se han diseñado programas para personas con discapacidad y para mujeres, estos han tenido una cobertura mínima y estos son prácticamente inexistentes. Ello no indica de ninguna manera que no existan programas que beneficien a las mujeres. De hecho, en el INADEH, cerca del 50% de los egresados son del sexo femenino.

Después del INADEH, el programa de mayor importancia en término de recursos y cobertura en materia de capacitación es el SIPCE, que se realizó en el país a partir del año 2004 y que por motivos de cambio en la administración lleva tres años paralizado.

Sobre este programa, existe una evaluación de medio término realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que encontró logros significativos, aún cuando el aspecto administrativo fue calificado como deficiente.

• Logros

Un logro importante ha sido el promover la capacitación basada en las necesidades del mercado. En ese sentido, los grandes proyectos que se programan tanto a nivel público como privado han tenido eco en los programas educativos que actualmente se imparten. El INADEH está ofreciendo nuevas carreras para la ampliación del Canal, la construcción, el turismo. Igualmente tiene un amplio programa de inglés, tanto presencial como on line, de manera que se está preparando al personal panameño para hacer frente a las demandas del mercado de trabajo, especialmente el establecimiento de los centros de llamadas en el país.

La concentración de toda la capacitación en el INADEH, aunque es una institución nueva y en transición no permite una evaluación de lo actuado. No obstante, se trabaja en la reformulación de los programas destacando la orientación de cara a las necesidades del mercado.

En el caso de aquellos programas que incluyeron la práctica empresarial se logró que una gran cantidad de los participantes fueran contratados denotando que esta los programas que incluye componentes teóricos con práctica empresarial facilitan la inserción en el mercado de trabajo.

Otro logro importante ha sido que cada día más el sector privado está participando de los programas de capacitación reflejando que existe una mayor conciencia en cuanto a la necesidad de contar con recursos humanos capacitados, como único mecanismo para aumentar la competitividad de las organizaciones.

Este programa incluyó no sólo la capacitación de los desempleados a través de organismos de capacitación, sino que contempló la capacitación a los trabajadores de la empresa privada.

Los programas de capacitación que adelanta AMPYME son muy limitados y son más bien de tipo asistencialistas. Muchos de ellos se orientan a personas que no saben leer ni escribir.

Las acciones de la Ciudad del Saber, si bien interesantes porque van dirigidos a personas con gran potencial por su nivel educativo y sus características en el campo de la innovación, representan oportunidades para la creación de empresas y generación de empleos.

• *Debilidades:*

Aspectos administrativos: excesivos trámites burocráticos.

El principal problema que han enfrentado los programas de capacitación en el país reside en el componente administrativo. La selección de personal en el gobierno no siempre privilegia el conocimiento y la capacidad.

Igualmente los nombramientos no se realizan de manera oportuna lo que ocasiona un gran desfase entre las actividades programadas y las realizadas.

La rotación constante de personal por parte del gobierno incide en la eficiencia y eficacia de los programas. De acuerdo a evaluación llevada a cabo por el BID⁴ entre el 2003 al 2004, con un cambio de ministro se produce una rotación que alcanza hasta un 79.3%, situación esta que se contrapone en los planes del proyecto que estableció una vigencia mínima de dos años para los contratos del personal a cargo de la ejecución del programa.

Otros de los aspectos que han fallado en este programa han sido los proceso burocráticos que involucran una gran cantidad de pasos y oficinas diferentes que retrasan todos las tareas programas.

El nombramiento de personal con poca experiencia o no capacitado por cada nueva administración atendiendo a las tendencias políticas más que a conocimientos técnicos también afecta el desenvolvimiento de los programas. Incluso, se da con frecuencia el nombramiento adicional a los requeridos, aumentando de esta manera los cargos administrativos de los proyectos más allá de los programados.

Se destacan tareas que no se realizan, desembolsos que no se contratan, traslados de partidas con atrasos, evidenciando serios problemas administrativos.

Las consultas llevadas a cabo en la Dirección General de Empleo indican que se encuentran en espera de la cooperación internacional para mejorar el sistema. Sin embargo, la gestión en materia de colocación de empleo e información, es muy débil aún.

Otra dificultad que enfrentan los programas en Panamá, es la duplicidad de funciones. Tanto el INADEH, como la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa realizan simultáneamente

⁴ Programa de Apoyo para el Desarrollo de un Sistema Panameño de Capacitación y Empleo, Informe Preliminar de la Evaluación de Medio Camino, Roberto Flores Lima, página 19.

programas de capacitación y aunque en menor medida, el Ministerio de Comercio e Industrias y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

En entrevistas realizadas a COSPAE⁵ que es un organismo empresarial encargado de la capacitación al sector privado y que es contratado por el gobierno para realizar la capacitación a los trabajadores, indican la preocupación sobre lo demorado de la aprobación de los contratos y los pagos de honorarios profesionales. Indican que se está llevando al sector privado la burocracia estatal que hace inoperante los programas.

Incluso establecen que el proceso de compras del gobierno, buscando el menor precio, ocasiona en términos generales grandes pérdidas por la compra de productos de muy mala calidad. Indican la dificultad que enfrentan cada vez que tienen que realizar una compra por lo demorado de los procesos que hace totalmente ineficiente el sistema y de muy difícil manejo por parte del sector privado. Es decir, cuando el gobierno ejecuta proyectos a través de la empresa privada, traslada toda su ineficiencia a este sector.

En el caso de la capacitación técnica del INADEH, el principal problema es que un espacio muy limitado se está abarcando un exceso de cursos, masificándose sin estar claros de la calidad de los oferentes de capacitación.

2.3.2 El programa de intermediación laboral

La única información disponible sobre el programa de intermediación del MITRADEL son las cifras estadísticas sobre solicitudes de empleo realizadas y colocaciones efectuadas. De acuerdo con las entrevistas realizadas en la Dirección de Empleo, no existe evaluación ni se da seguimiento a las personas colocadas de manera que resulta imposible medir el impacto y la sostenibilidad del programa.

Tampoco está en planes de evaluación este programa en el corto plazo, denotando la poca cultura del gobierno en evaluar los programas.

Las únicas relaciones posibles y de algún sentido fue comparar la cantidad de colocaciones realizadas con las solicitudes recibidas por la institución a fin de contar con algunos elementos cuantitativos sobre el impacto de este programa. Otra información disponible fue el empleo generado en el país, comparado al empleo colocaciones y finalmente, un cuadro estadístico reciente de la Contraloría General de la República que permite identificar como se realiza la búsqueda de trabajo en el país. Esta información permite estimar algunos indicadores de cobertura.

Igualmente, se procedió a entrevistar a algunos funcionarios de la institución así como de gremios empresariales y empresas de colocaciones a fin de contar con una opinión sobre los aspectos cualitativos del programa.

Como se ha observado en los cuadros previos, los desempleados prefieren acudir a los medios de comunicación, especialmente periódicas, las agencias privadas de colocaciones y la visita directa a las empresas e incluso acuden a contactos o amistades, siendo mínima la búsqueda en el servicio de empleo.

• Logros:

Entre los logros de este programa se destaca la existencia de un documento que ha definido muy claramente cuáles deben ser las funciones del Servicio Público de Empleo en la República de Panamá, así como de la estructura administrativa de dicho organismo.

⁵ COSPAE es un gremio que ha sido contratado por el MITRADEL para dictar las capacitaciones que demanda el sector privado.

Incluso, con el apoyo de organismos internacionales, se ha iniciado la implementación de la Red Electrónica de Intermediación Laboral (REIL), así como una página web donde se ofrece un servicio de vinculación laboral para empresas y trabajadores. Se ha avanzado igualmente en algunas investigaciones sobre la tendencia del mercado laboral y actualmente se trabaja en el aspecto estadístico que permitiría en un futuro contar con una base de dato que permitiera un mejor disponer de información oportuna para la toma de decisiones.

La base de datos existente permite ingresar datos tanto por parte de las empresas como de los candidatos, así como de consultar las vacantes existentes por ambos.

Aún cuando no abundan las solicitudes de ejecutivos y principalmente acuden a las Agencias privadas de Colocaciones, se observan algunas vacantes de profesionales de nivel medio que se insertan en esta bolsa electrónica. Esto refleja una clara mejoría con respecto al pasado en que sólo trabajadores de muy bajo nivel, especialmente las empleadas domésticas acudían a este centro.

Igualmente, algunas empresas de prestigio en el campo del turismo, construcción y telecomunicaciones son usuarias de los servicios que ofrece esta institución estatal, denotando que muy lentamente se empieza a generar algo de confianza entre los empresarios y trabajadores.

Se observa además que se está llevando a cabo una serie de reuniones de coordinación con el INADEH, de manera de disponer de información sobre la oferta y demanda del Mercado de trabajo.

En términos de cobertura, si bien el MITRADEL cuenta ya con 11 oficinas regionales (San Miguelito, La Chorrera, David, Santiago, Aguadulce, Las Tablas, Herrera, Puerto Armuelles, Changuinola, Colón y Darién), en términos de colocaciones, como ya se ha destacado su impacto es mínimo.

Del total de empleos generados en la economía, los puestos creados representan una proporción mínima de acuerdo a las estadísticas obtenidas.

• *Debilidades:*

Poca credibilidad:

De acuerdo a entrevistas realizadas dentro de la institución, la primera debilidad del servicio de empleo del sector público es la falta de credibilidad que goza la institución. Aún cuando el servicio es gratuito comparado con las agencias de colocaciones privadas o la publicidad en los medios, prefieren acudir a estas últimas alternativas.

Esa falta de credibilidad no se limita a la empresa privada. Se extiende a los trabajadores. En términos generales sólo aquellos de menor nivel educativo y formación acuden a inscribirse en esta institución para la búsqueda de una oportunidad de trabajo.

La única manera de garantizar la sostenibilidad y eficiencia del servicio público de empleo en Panamá es granjearse la confianza de los empresarios a fin de ofrecer un número importante de vacantes, así como de la calidad de los puestos solicitados.

Pueden buscarse mecanismos para hacer más atractivo el servicio de empleo. Tal vez realizar visitas, ofrecer otros servicios complementarios como asesoría laboral.

Base de datos de oferta de trabajo no guarda relación con la demanda.

La mayor parte de los trabajadores que presenta solicitudes de empleo en la institución corresponde a trabajadores de muy baja calificación y experiencia. En la actualidad, como producto

de la mayor competencia y la apertura de los mercados, se ha hecho obligante la contratación de mano de obra calificada, con elevada formación académica, habilidades y destrezas especiales, que no necesariamente es el tipo de solicitante que acude al Ministerio de Trabajo.

Esta situación limita la cantidad y calidad de respuestas que la institución puede ofrecer, afectando de esta manera la imagen institucional.

Falta de personal calificado y pruebas que permitan la selección correcta del candidato

La selección adecuada de los candidatos para un puesto de trabajo demanda de personal altamente calificado, de aplicación de pruebas que permitan medir, no sólo los conocimientos técnicos del trabajador, sino otras habilidades, destrezas, hábitos y actitudes que demandan los puestos que ofrece el mercado. Demanda además de conocimientos en torno a las nuevas tendencias y necesidades que son cambiantes y que igualmente exigen de conocimiento e información de parte de las personas encargadas de seleccionar los candidatos.

La constante rotación de personal y el nombramiento que se realiza, que generalmente no obedece a criterios técnicos, limita que la selección de los candidatos sea la más adecuada. Una mala selección hace que el empleador no utilice más los servicios del sector público, aunque estos sean gratuitos ya que el costo de un error igualmente afecta la productividad y competitividad de la empresa.

Inexistencia de estudios e investigaciones sobre la oferta y demanda de empleo en el mercado de trabajo

Aún cuando el servicio de empleo dispone de una sección de investigaciones sobre el mercado de trabajo, el país no dispone de una base de dato que le permita orientar a las personas que buscan trabajo sobre las ofertas existentes en el mercado a fin de orientar la capacitación específicamente hacia esas áreas.

Se desconoce, por lo tanto, cuáles son las tendencias. Tampoco existe en Panamá un registro sobre nuevas empresas de manera que se pueda dar al desempleado una orientación sobre dónde buscar trabajo o en qué áreas debe capacitarse.

De acuerdo con la ley el MITRADEL debe reglamentar a las agencias de colocaciones privadas, no obstante, al solicitar información sobre las colocaciones que estas realizan, la institución no posee datos sobre su gestión. Lo peor es que las mismas organizaciones privadas no evalúan lo que hacen ni producen estadísticas que les facilite la toma de decisiones.

En entrevista concedida por una gerente de una de las empresas más importantes de colocaciones se nos informó que en efecto, ellos no llevan estadísticas ni han evaluado su trabajo. No obstante, como ellos están obligados a reemplazar los trabajadores cuando el trabajador se quede menos de un año, estiman que el promedio de trabajadores que tienen que ser reemplazados es de un 8% aproximadamente.

Desvinculación con otras alternativas de generación de ingresos.

Ante la dificultad de obtener empleo de calidad por parte de los demandantes especialmente aquellos de menor calificación, pudiera coordinarse con el INADEH la posibilidad de capacitación y con AMPYME la posibilidad de financiamiento de manera que aquellos que les resulte muy difícil acceder a una plaza de trabajo, puedan adquirir los conocimientos para hacer un negocio productivo.

2.3.3 Fomento a la autoempresa y de la microempresa

• Logros:

La creación de una ley que define el marco legal y funcionamiento de pequeñas empresa es un logro importante ya que hasta el año 2000 existían diversas definiciones que se manejaban de acuerdo a la institución⁶.

Otro logro fue que en la discusión de esta ley se dio con la participación activo de todos los sectores afectados con el fin de reducir el manejo político de la institución.

A partir de la creación de esta ley, se crea un fondo de garantía para apoyar el financiamiento a estas empresas que por su tamaño y limitados ingresos no contaban con acceso a financiamiento.

La ley crea un comité directivo tripartito donde participan los gremios de la pequeña empresa, el gobierno y la dirigencia sindical quienes tienen derecho a nombrar al personal que constituirá la secretaría técnica.

La creación de un marco legal que además dio algunos beneficios a la formación de la pequeña empresa ocasionó que muchas empresas del sector informal formalizaran su situación debido a los beneficios que se les exoneró por dos años del pago del impuesto sobre la renta, además de acceso a capacitación y financiamiento a las pequeñas empresas que se inscriban en el Registro Nacional de Pequeñas Empresas.

Se ha obtenido apoyo financiero internacional al igual que apoyo de cooperación técnica para diversos estudios que se ha realizado en la institución, tendientes a mejorar su funcionamiento.

10 bancos, la mayoría privados han estado participando en la administración de estos fondos, de manera que aunque a muy pequeña escala, existe una oportunidad de financiamiento a este sector. El mismo aunque como se dijo, no ha contado con suficientes recursos, ha tenido éxito de acuerdo con el sector privado.

Hasta el año 2008, 43,328 establecimientos se han inscrito e el Registro Empresarial y se maneja anualmente un promedio de 2.5 millones como garantía para el otorgamiento de préstamos a la pequeña empresa.

La entidad está coordinando con la Red de Oportunidades de manera que los programas de autoempleo se están dirigiendo a las familias más pobres con el fin de reducir los altos niveles de pobreza que existen en Panamá en las zonas rurales e indígenas.

• Debilidades

Deficiente administración

La principal debilidad de esta institución se ubica en la parte administrativa. De acuerdo a la Ley, existe un Comité Directivo donde están representados el sector público, privado y los gremios de trabajadores. Sin embargo, este comité sólo puede opinar en erogaciones cuyo monto supere los US\$250.000 que casi nunca se dan.

De acuerdo a entrevista realizada a un directivo de UNPYME el principal problema de esta institución es de tipo político. Estima que la mayor parte de las decisiones de programas y proyectos que tienen lugar en esta institución no se basan en el impacto de los mismos.

⁶ El MITRADEL definía la pequeña empresa en términos del número de trabajadores mientras que el MEF lo establecía en relación a las ventas.

Es más de acuerdo a este entrevistado, jamás se ha realizado evaluación alguna sobre el resultado de los programas realizados.

Otro problema, que es general, es la poca continuidad de los programas y proyectos y la rotación de personal cada 5 años.

Falta de apoyo político a la institución

La institución no ha contado con los recursos mínimos para operar. Incluso, el fondo de garantía establecido por ley en 5 millones, en la práctica no se les da ni el 50%.

A la hora de aplicar políticas restrictivas del gasto se recurre a disminuir los montos orientados a la AMPYME.

Esta situación empeoró a partir del año 2006 donde todas las acciones de capacitación fueron trasladadas al INADEH y con ella se disminuyó el presupuesto de esta institución y se les disminuyeron funciones.

Si bien la organización no logró los objetivos de la ley y sus resultados han sido poco alentadores, la solución no es eliminarle funciones sino poner al frente una administración más eficiente.

Inexistencia de una visión integral de la intervención del estado en la promoción de la pequeña empresa.

Múltiples instituciones han trabajado con la pequeña empresa, pero no se complementan ni se integran esfuerzos ni hacen sinergias a fin de obtener un mejor uso de los recursos. Actualmente trabajan en planes de negocios el MIDA, el Centro Nacional de Competitividad, AMPYME, INADEH y cada institución trabaja de manera individual, incluso, en muchas ocasiones desconociendo lo que hace la otra.

Implementación parcial de la legislación que fomenta la pequeña empresa en el país.

De acuerdo a los especialistas entrevistados, no se hace necesario un cambio de la ley, sino más bien aplicar la misma. Se destaca que no se ha podido eliminar la intervención de la política en el manejo institucional ya que no se ha reglamentado la ley.

Falta de evaluación y seguimiento de los programas.

La AMPYME ha llevado a cabo múltiples programas. Incluso ha recibido apoyo de la cooperación internacional a los cuales no se les ha dado seguimiento alguno. Ha faltado lo más importante que es medir el impacto de la labor realizada.

En el caso de los programas de autogestión que realiza la Ciudad del Saber, su cobertura es muy limitada.

2.3.4 Programas para personas con discapacidad

• *Logros*

La actual administración ha dado mucho énfasis en el apoyo a las personas con discapacidades y además de crear un ente para definir políticas a favor de este segmento de la población, se han avanzado en estudios especiales, se ha realizado un censo y ahora se conoce más sobre la condición de las personas con discapacidad a nivel nacional.

Por otro lado, la existencia de incentivos a la contratación y la obligatoriedad de contratar a personas con discapacidad en las grandes empresas es otro beneficio importante.

• *Debilidades:*

- Se desconoce cuántos trabajadores han sido contratados en el marco de la ley y la unidad encargada del departamento sólo cuenta con dos personas, lo que implica que es muy difícil dar seguimiento a los logros obtenidos.
- Son muy pocos las personas con discapacidad colocadas en el SERPE debido a que estas tienen que contar con las capacidades que demanda el empleador.
- No existen programas de capacitación para discapacitados, los que indica que aún cuando no exista una obligatoriedad de contratarlos, a veces se hace difícil ubicar el candidato con las destrezas y habilidades requeridas.

2.3.5 Programas de subsidio a la contratación

• *Logros*

El logro de este proyecto es apoyar a las personas a las que se les dificulta su inserción laboral. No obstante, aún cuando cuenta con cobertura nacional, los recursos destinados al mismo son muy bajos, con lo cual su impacto será insignificante.

• *Debilidades*

Ante el alto crecimiento económico, este subsidio no es necesario ya que el empleador, de todas maneras va a contratar a estos trabajadores.

Se observó además una debilidad en la administración del mismo. No se ha cuantificado la cantidad de trabajadores colocados ni las empresas beneficiadas.

3. Políticas de protección al trabajador y al desempleado

El crecimiento económico, la formación de los recursos humanos y la información e intermediación laboral constituyen los factores claves para reducir la probabilidad de estar desempleado y por ende constituyen medidas importantes de protección al trabajador y reducir las tasas de desempleo. Es decir, ante un aumento de la demanda de trabajo se hace necesario mejorar las competencias y orientar los servicios de capacitación e intermediación a las habilidades y destrezas que demanda el mercado.

Como ya se ha mencionado, la legislación laboral ha sido transformada en diversas ocasiones con el fin de hacer la economía más competitiva frente a la apertura de los mercados, se han reducido los beneficios y se ha facilitado el despido de los trabajadores. De esta manera se han deteriorado las condiciones de trabajo e incluso se ha debilitado la organización sindical.

Con un nivel de informalidad superior al 40%, existe gran cantidad de panameños que cuentan con ocupaciones bajo condiciones de desprotección laboral, con bajos ingresos e inseguridad ocupacional, además que no están en condiciones de acceder a los beneficios de capacitación y financiamiento y de esta manera aumentar la productividad de sus negocios.

En Panamá, la reactivación de la economía de los últimos 5 años, ha tenido un impacto importante en la reducción de las tasas de desempleo, que por más de una década superaron las dos cifras. Sin embargo, aún las condiciones del mercado de trabajo distan mucho de la situación deseada especialmente por la baja calidad del trabajo.

En ese sentido, las medidas para proteger al trabajador constituyen un factor clave para reducir el impacto económico y social de este flagelo.

La protección al trabajador en Panamá no es para todos. La peor situación la tienen aquellos que están ocupados en el sector informal o por cuenta propia los cuales no tienen acceso a seguridad social, a crédito y que trabajan en condiciones desconocidas para la sociedad.

Ni siquiera el país dispone de un estudio de la informalidad que permita caracterizar los distintos segmentos que trabajan en este sector de la economía. No obstante, es evidente que en las zonas urbanas se ha incrementado el número de trabajadores ambulantes en las calles, en los estacionamientos, en los pasillos como signo de que el mercado de trabajo no anda bien.

Considerado los trabajadores informales como la peor situación, en términos de la calidad de la relación de trabajo, le siguen los funcionarios públicos. Estos no cuentan con estabilidad y aunque hace cerca de 20 años se aprobó la carrera administrativa, que les otorga ciertos beneficios, el acceder a la misma no es tarea fácil y depende más bien de aspectos vinculados con la afiliación política. No obstante, existen organismos públicos con salarios que representan hasta más de 20 veces el salario mínimo, acrecentando las grandes desigualdades de ingresos que prevalecen en el país.

Con la aplicación de la legislación laboral, las mejores condiciones de trabajo corresponden a los trabajadores del sector privado que están cubiertos por la legislación laboral, con derecho a sindicalización y a todos los beneficios que otorga la legislación laboral.

Dentro de la empresa privada tampoco existe homogeneidad. Las grandes empresas de los sectores más productivos (banca, telecomunicaciones, tecnología, compañías de seguros) ofrecen a sus colaboradores capacitación, beneficios adicionales al salario, seguros privados de hospitalización que los colocan en una posición ventajosa con respecto al resto de los trabajadores. Las mejores ventajas y beneficios, sin embargo, son para aquellos que laboran en la Autoridad del Canal que además de su relativa estabilidad en el empleo, mantienen salarios que triplican el promedio nacional.

La diferencia en las condiciones laborales según actividad económica en el sector privado está relacionada principalmente con el grado de calificación exigida para las posiciones ofrecidas.

Según se desprende de la información estadística correspondiente al año 2007, el 43% de la población ocupada está protegida por la legislación laboral ya que labora en la empresa privada. En el siguiente cuadro se observa el detalle de la población ocupada en el país.

CUADRO 14
POBLACIÓN OCUPADA EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ
SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y CATEGORÍA. AGOSTO DE 2007

Detalle	Número	Porcentaje
Ocupada	1,356,973	100.0
Empleada	886,297	65.3
Del gobierno	203,037	15.0
Empresa privada	590,401	43.5
ONG's	7,139	0.5
Cooperativa	8,955	0.7
Servicio doméstico	76,765	5.7
Trabajador por cuenta propia	358,646	26.4
Patrono o dueño	41,578	3.1

Cuadro 14 (conclusión)

Trabajador familiar	70,319	5.2
Cooperativa de producción	133	0.01
Sub-total	470,676	34.7

Fuente: Contraloría General de la República.

3.1 Causas de despido de los trabajadores en Panamá

El código de trabajo en Panamá sólo se aplica al sector privado. En el mismo se establecen tres causas de despido que se explican a continuación: (i) *disciplinarias*, que incluye acciones realizadas por el trabajador que afectan el desempeño de la empresa y que está tipificadas por la ley (engaño, conducta inmoral, falta de rendimiento), *no imputable al empleador* (Incapacidad mental o física del trabajador para prestar servicios) y de *naturaleza económica* (disminución comprobada de las actividades del empleador debido a crisis económicas graves).

Cuando el despido es de naturaleza económica el código de trabajo de la República de Panamá ha establecido medidas para proteger a la organización sindical, a las embarazadas, a los(as) panameños(as) y a los(as) trabajadores(as) de mayor antigüedad en la empresa. En ese sentido, en caso de despido se procederá a prescindir primero de los trabajadores de menor antigüedad, a los extranjeros y a los no sindicalizados. El último lugar corresponde a las embarazadas.

3.2 Indemnización por despido

De acuerdo al artículo 224 del El código de trabajo de la República de Panamá, cuando se da un despido injustificado o sin la autorización previa necesaria, el trabajador tendrá derecho a una indemnización que se calcula a razón de 3.4 semanas de indemnización por cada año continuo al servicio del empleador.

La versión original del código de trabajo establecía la existencia de estabilidad en el puesto una vez que el trabajador cumpliera dos años de servicios continuos con el mismo empleador. En 1995 esta ley cambia y se elimina la estabilidad en el puesto de trabajo.

A partir de esta fecha entonces se crea un recargo por despido injustificado que es de un 50% del costo de la indemnización para los trabajadores que se encontraban laborando al momento de entrar en vigencia la ley y un 25% para aquellos que inicien posteriormente a esta fecha.

3.3 Despido a las mujeres embarazadas

La mujer embarazada en Panamá cuenta con fuero de maternidad. La misma no podrá ser despedida, salvo autorización de los tribunales de trabajo. En todo caso, si se despide se le tiene que pagar el tiempo hasta que el(la) niño(a) cumpla un año de edad. La protección a la maternidad que proviene de la constitución ampara a todas las mujeres que laboran ya sea en el sector público o privado.

3.4 Prima de antigüedad

La legislación laboral en Panamá establece el pago de una semana de salario por cada año de servicio desde que se inicia la relación laboral. Dicho pago se lleva a cabo una vez haya finalizado la relación de trabajo y es el promedio semanal devengado durante los últimos 5 años. Este beneficio sólo es aplicable a la empresa privada, pero representa un ahorro de dinero que recibe ya sea que se despida, renuncie o se jubile.

3.5 Vigencia de seguridad social para desempleados

La cotización a la Caja de Seguro Social es obligatoria para todos los trabajadores de acuerdo a la Ley que crea esta institución. Cuando se termina la relación laboral, independientemente de cual fuere la causa, la institución da cobertura de salud hasta por tres meses posterior a esta.

Esta protección es aplicable a todos los desempleados, independientemente si laboraban en el gobierno, cooperativa o empresa privada.

A partir del año 2005, que se modifica la ley que rige la Caja de Seguro Social (Ley 51 de 27 de diciembre de 2005) se aprueba que para aquellos trabajadores que tengan más de 15 años de estar laborando se les extienda la cobertura hasta 3 años luego de haber finalizado la relación laboral.

3.6 Logros y debilidades en términos de cobertura, impacto y sostenibilidad

• *Logros:*

Uno de los logros alcanzados especialmente en las grandes empresas es que a través de la negociación colectiva se han dado acuerdos para incrementar la indemnización a la hora de finalizar la relación de trabajo, de manera significativa esta indemnización.

Incluso, con las fusiones de las grandes empresas que tuvo lugar en el país se dio un proceso de apoyo por parte de estas organizaciones empresariales para ayudar a los despedidos a ser reubicados o a crear su propio negocio.

La indemnización por despido injustificado o por causa económica ha permitido a los trabajadores y sus familiares contar con recursos para el sustento del hogar por un tiempo limitado mientras consigue otra alternativa de ingreso. Es especialmente beneficioso para quienes tienen antigüedad en el puesto y buenos salarios.

Esto generalmente ocurre entre los trabajadores que tienen una buena formación académica, altos puestos ejecutivos y que además sus oportunidades de inserción en el mercado de trabajo o de formar un negocio aprovechando estos recursos, son más elevadas.

La indemnización por despido se limita a los trabajadores de la empresa privada.

• *Debilidades*

La principal debilidad de este mecanismo es que para quienes tienen salarios bajos y que además poca antigüedad el monto apenas le permitirá mantener a su familia un tiempo mínimo. Vale destacar que Panamá existe un elevado porcentaje de trabajadores que sólo devenga el salario mínimo es mayoritario, lo que indica que la indemnización es sólo un paliativo de corto plazo.

Además, como se dijo, sólo cubre poco más que el 40% de la PEA.

Por otro lado, salvo ciertas excepciones, no se da en Panamá un programa de entrenamiento y reconversión para trabajadores despedidos que sería importante para facilitar su inserción al mercado de trabajo.

En momentos de bajo crecimiento económico en que los periodos de desempleo son elevados, esta indemnización no es la alternativa de protección al desempleado.

4. Propuestas de políticas activas y de protección al trabajador

Para el presente trabajo fueron entrevistados varios empresarios, dirigentes sindicales y del gobierno nacional. En términos generales las posiciones de los empresarios, dirigentes sindicales y gobierno fueron coincidentes con respecto a la necesidad de capacitar a los recursos humanos. Incluso, las principales centrales sindicales ya han sido beneficiadas con programas de capacitación en el uso de computadoras por parte del INADEH. Incluso tuvimos la oportunidad de observar el equipamiento y los cursos de computadoras que brindan las organizaciones sindicales.

Las principales divergencias, no obstante, están relacionadas con los cambios a la legislación laboral ya que para los empresarios es una necesidad para aumentar la competitividad del país, mientras que los dirigentes sindicales indican que no es necesario realizar cambio alguno a la legislación y que prueba de ello es que el país ha crecido aún cuando .

Otro aspecto en que existe divergencia es en torno a un aumento general de salario con el fin de hacer frente al crecimiento en el costo de la vida. Los dirigentes entrevistados de las principales centrales obreras (CONATO, CRPT Y CGTP) coincidieron que amerita un aumento general de salario. La empresa privada se opone indicando que esto aumentaría sus costos de producción.

El subsidio por desempleo es una necesidad planteada por la CGTP. Sin embargo, para la empresa privada consultada, esta medida ha resultado un fracaso en los países donde se ha implementado, por lo tanto no parece ser una alternativa que deba ser aplicada en Panamá.

Un tema importante planteado durante el seminario en el que en general hubo consenso, es que las discusiones de estos temas ameritan de un diálogo en que además del gobierno participe la empresa privada y la dirigencia sindical del país.

A continuación se presentan las propuestas de políticas más relevantes:

4.1 Políticas activas

Participación

- **La participación del sector privado tanto en los programas de capacitación como de intermediación** es muy importante si se quiere lograr el éxito de los mismos. Esa participación para que sea efectiva debe contar con lineamientos claros buscando mecanismos de eficiencia en el funcionamiento de los programas.

Focalización

- **La focalización de los programas de capacitación e intermediación** es muy importante si se quiere avanzar en la disminución de las disparidades sociales que caracterizan al país.
- **La descentralización y el aumento de responsabilidades** en el nivel local ofreciendo servicios tendientes a promover la actividad económica, la intermediación y la oferta de información en los pobladores.
- **El abandono del trabajo del jubilado.** Desde hace 1 año se aprobó que los jubilados podían seguir laborando. Esta medida elimina la posibilidad de generar empleos adicionales mientras que la persona beneficiaria de esta medida, tiene entonces dos salarios.

- **Facilitar el trabajo a tiempo parcial, en los hogares.** Con el acceso a internet y el uso de computadoras, existe la posibilidad de generar ingresos ofreciendo servicios profesionales desde el hogar. Es una medida que favorece a las mujeres de bajos ingresos que tienen que cuidar a sus hijos en ausencia de centros seguros para cuidarlos.
- **Buscar mecanismos para evitar la deserción escolar y lograr que el joven se mantenga en el sistema educativo y posponga su ingreso al mercado de trabajo.** Los jóvenes que desertan del sistema educativo con escasa formación se les dificulta su inserción en el mercado laboral. Lo ideal que se dedique más tiempo a estudiar y de esta manera con un mayor capital humano, lograr obtener una mejor posición cuando ingresen al mercado de trabajo.
- **La formación profesional de calidad, adaptada a las necesidades del mercado,** aprovechando la tecnología constituyen medidas urgentes para aumentar la competitividad.
- **Es necesario crear programas para segmentos de la población como mujeres y personas con discapacidad** para los cuales existen pocas acciones dirigidas especialmente a la formación profesional a fin de mejorar su inserción laboral.

Programas de Crédito para el fomento del autoemprendimiento y la pequeña empresa.

- El crédito es una de las grandes limitantes para el desarrollo de la pequeña empresa y de la autogestión y los programas de garantía del gobierno de Panamá son insignificantes frente a la demanda. Se deben diseñar y aplicar políticas de apoyo al financiamiento de este segmento de la población, las cuales tienen que estar acompañadas de la capacitación a fin de lograr su sostenibilidad.

4.2 Políticas de protección al trabajador

- El crecimiento económico, la estabilidad y la capacitación permanente de los recursos humanos son factores esenciales para mantener la fuente de trabajo.
- Deben diseñarse mecanismos para que todo trabajador despedido termine con un ingreso que le permite subsistir desempleado por un mayor tiempo. El crear un fondo por despido en que el trabajador y el empleador contribuyan con un porcentaje de su salario es una medida que se puede negociar con la dirigencia sindical y empresarial de manera que se aumenten los ingresos a la terminación de la relación laboral. Puede ser parte de la negociación colectiva de trabajo en cuyo caso se aplicaría a las empresas más grandes.
- Definir como exigencia para las obras de infraestructura pública, la contratación de personal en el área si tiene la capacidad para hacerlo a fin de aumentar la equidad en el país.
- Establecer programas de práctica empresarial con salario mínimo mientras dure el aprendizaje.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Crecimiento económico e Informalidad

- La economía panameña ha crecido sostenidamente por cinco años y se espera que esta tendencia se mantenga para los próximos 3 años. Sin embargo, prevalece un nivel de informalidad en el mercado de trabajo muy elevado. La demanda de personal altamente calificado, frente a una oferta de trabajadores cuya escolaridad promedio es de sólo 7 años explica en gran medida esta situación

5.2 Mayores recursos para reducir las desigualdades sociales del país

- Además del crecimiento económico, en el país ha tenido lugar una revisión de la política fiscal con lo cual se han aumentado significativamente los ingresos del gobierno. Se cuenta con mayores recursos para la reducción de la pobreza y al desarrollo de las zonas rurales e indígenas a fin de aumentar la equidad ya que gran parte del crecimiento de la informalidad es causada por la migración campo – ciudad.

5.3 Evaluación de los programas y proyectos

El uso eficiente de los recursos demanda de evaluaciones de los programas y proyectos en todas sus etapas. Para ello se requiere establecer y definir indicadores de gestión a fin de poder medir la efectividad, el impacto y eficiencia de los programas que emprenda el gobierno.

5.4 Participación de trabajadores, empresarios y gobierno en el diseño de programas y políticas

- Debe existir una mayor participación entre el sector privado, los trabajadores organizados en el diseño de políticas, así como de los programas y proyectos que se ejecuten. Esto facilitaría la apropiación por parte de estos de las acciones que se lleven a cabo.

5.5 Coordinación interinstitucional

- Dado los limitados de los recursos, es prioritario que exista una mayor coordinación interinstitucional, de manera que exista relación y sinergias para un mejor aprovechamiento de los trabajos realizados. Los trabajadores capacitados técnicamente requieren de conocimientos en gestión empresarial y recursos para financiar sus proyectos.

5.6 Educación acorde a las necesidades del Mercado

- Las universidades públicas y privadas así como todos los centros educativos del país deben estar atentos a las necesidades del mercado de trabajo y a la actualización de las ofertas educativas acordes con la demanda. Es necesario lograr un compromiso para lograr una mayor inversión en recursos humanos, no sólo en términos de cantidad, sino de la calidad que responda a las exigencias de la era del conocimiento, siendo la tecnología parte importante de estos programas.

5.7 El desarrollo Local

- La mayor parte de los programas y proyectos tienen lugar en la región metropolitana que concentra la actividad económica y social del país. La descentralización de la actividad económica representa una oportunidad que se tiene que realizar para comprometer a las autoridades locales en el desarrollo.

5.8 Mejor gerencia en la intermediación laboral

- Los programas de intermediación laboral no han logrado su cometido y aún no existe confianza por parte del sector privado en estos sistemas. En vista de que el éxito de estos programas depende en gran medida de la decisión empresarial de utilizar los mismos se deben contratar personal altamente especializado para dirigir el programa a fin de obtener una base de datos que responda a las necesidades del mercado.

5.9 Formación para personas con discapacidad

- El gobierno nacional ha creado incentivos para la contratación de personas con discapacidad, pero no existen programas de capacitación dirigidos a este segmento para que esto no se convierta en una carga para la empresa privada.

5.1 Políticas de largo plazo

Si bien es difícil, se requiere crear conciencia entre los gobernantes sobre la necesidad de establecer políticas de largo plazo en materia de políticas del mercado de trabajo independientemente de los cambios administrativos que ocurren en el país cada cinco años. De lo contrario se están perdiendo importantes recursos en un país donde la pobreza aún supera al 30% de la población

5.2 Mejorar la administración de los proyectos

- 5.2.1 Disminuir la rotación de personal, con el fin de disminuir costos a la economía. Lo típico en la mayoría de los proyectos es que se produce un desfase de años, recargando con ello los gastos administrativos. Los cambios constantes y la falta de seguimiento a los programas y proyectos ocasionan pérdidas de eficiencia y sobrecargan los proyectos en gastos administrativos ya que cada cambio de gobierno interrumpe las acciones y en muchos casos se desechan buenas iniciativas.
- 5.2.2 Diseñar y aplicar sistemas para la agilización de trámites y la búsqueda de mecanismos que logren disminuir los pasos para cada una de las actividades que requieren los proyectos.
- 5.2.3 Nombrar personal altamente capacitado en el manejo de los proyectos así como organismos de capacitación privados que brindan los servicios terciarizados en el proyecto.
- 5.2.4 Dar seguimiento a los consultores y empresas que se contratan para brindar los servicios que brinde el proyecto.
- 5.2.5 Diseñar y aplicar mecanismos para estar actualizados sobre las demandas de capacitación del mercado de trabajo y fin de facilitar la inserción al mercado laboral.

Abreviaturas

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AMPYME	Autoridad de la Micro, pequeña y Mediana Empresa
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COSPAE	Consejo del sector privado para la asistencia Educativa.
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FUNDES	Fundación para el Desarrollo Sostenible
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional para el Desarrollo Humano.
INAFORP	Instituto Nacional de Formación Profesional
IPEL	Instituto Panameño de Estudios Laborales
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
OCA	Organizaciones de Capacitación
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto Interno Bruto
REDPAMIF	Red Panameña de Microfinanzas
REIL	Red Electrónica de Intermediación Laboral
SIPCE	Sistema Panameño de Capacitación y Empleo
SERPE	Servicio Público de Empleo de la República de Panamá
REDNOMIPEN	Red nacional de organizaciones de la micro y pequeña empresa.
UNPYME	Unión de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Bibliografía

- Bucheli Marisa: Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones, CEPAL, Convenio de Cooperación Técnica entre la CEPAL y el Gobierno de Uruguay – Ministerio de Economía y Finanzas, 2006.
- CEPAL, Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global, Santiago 2008.
- Domenech Carlos y Padilla Cecilia, “Plan de Apoyo al Microcrédito en Panamá”. PNUD, AMPYME, MEF
- Flores Lima Roberto, Programa de Apoyo para el Desarrollo de un Sistema Panameño de Capacitación y Empleo, Informe Preliminar de la Evaluación de Medio Camino. 2006.
- Hutchinson René, Plan de Apoyo a las Microfinanzas en Panamá. 2007.
- Lobo Gregorio, Análisis comparativo de las últimas reformas laborales con sus respectivos comentarios, Panamá, 1996.
- Samaniego Norma: Las Políticas de Mercado de Trabajo y su Evolución en América Latina. CEPAL, división de Desarrollo económico, 2002.
- Solís Alejandro y Angelelli Pablo, Políticas de Apoyo a la Pequeña Empresa en 13 países de América Latina. 2002.
- Velásquez Pinto Mario D. La protección frente al desempleo en América Latina. Unidad de Estudios Especiales, CEPAL, GTZ, 2005
- Informe económico, Ministerio de Economía y Finanzas, 2006 y 2007.
- Ley 29 de mayo de 2000 y ley 33 de 25 de julio de 2000 que dicta normas para el fomento, creación y desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana empresa en el país.
- Diagnóstico de las necesidades de capacitación del trabajador y la trabajadora panameña. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Instituto Panameño de Estudios Laborales, Universidad de Panamá. 2006.
- El Servicio Público de Empleo en la República de Panamá, AECI, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, 2006.
- Diagnóstico de las condiciones socioeconómicas del trabajador en Panamá. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Instituto Panameño de estudios Laborales.2007.