

Competitividad al Día

El desempleo y los indicadores del mercado laboral en Panamá

En Panamá la tasa de desempleo, excluyendo a los desalentados en la Población Económicamente Activa (PEA) se mantuvo relativamente estable¹ en las décadas de los años 60-70. Crece a partir de los 80-90. Incluyendo la población desalentada en la PEA que no busca activamente empleo, el aumento en los índices de desempleo aparece más intenso en la década de los 80 y 90.

Tasa de Desocupación. Años 1963 – 2009

Período	Definición nacional (%) 1/	Definición internacional (%) 2/
1963 – 1969	6.5	6.5
1970 – 1979	7.3	6.5
1982 – 1989	11.9	8.6
1991 – 1999	13.9	8.9
2003 - 2009	8.8	6.9

1/ A partir de 1976 incluye la categoría de desalentados en la población desocupada.

2/ Excluye los desalentados que a nivel internacional se clasifica como inactivos.

Fuente: CNC sobre las bases de datos de INEC y Dirección de Políticas Sociales del MEF.

El aumento del desempleo para los 80-90 se asocia a un débil desempeño macroeconómico, la crisis de la deuda de 1982 y la contracción de 1988/1989, que representó una caída severa en el PIB per-cápita. La tasa de desempleo oficial pasó de 8.8% en 1979 a 16.3% en 1988/1989. Hasta 1987, el crecimiento del empleo (cerca al 3% anual) creció menos que la oferta laboral de acuerdo al ciclo alto de población, con una tendencia creciente en el desempleo. Al retomarse el crecimiento en los años 90, el aumento en la demanda de trabajo compensó el notable crecimiento en la oferta laboral lo que permitió una reversión en la tendencia del desempleo. Una vez retomado el sendero de crecimiento entre 2003-2009, la tasa de desempleo cae en forma significativa

Evolución del empleo y desempleo.

Tasa de desempleo. Utilizando la definición internacional en medición de desempleo, se encontraría que la tasa de desempleo de fines de los años 90 no difiere significativamente de la tasa que prevalecía antes de la crisis de 1987. El aumento en la proporción de población que se considera "desalentada", eleva la tasa de desempleo abierta

¹ Informe Económico 1998, Ministerio de Economía y Finanzas. Anexo Técnico.

porque este grupo de "desalentados" creció relativamente². Casi todo el incremento de desempleo entre mediados de los años 80 y fines de los años 90 es de población desalentada, que no busca empleo, y que posiblemente tampoco "esté disponible" para una ocupación.

Tasa de actividad. Con una tendencia creciente bien marcada, se observa un ciclo largo con una pronunciada caída desde mediados de los 70-80 y una recuperación en los 90. Un elemento a resaltar del aumento de la tasa de actividad lo constituye la mayor participación de la mujer en el mercado y la mayor población educada.

Tasa de empleo. En el mismo período la proporción de población ocupada o tasa de empleo (ocupados respecto de la población en edad de trabajar), creció entre 4% y 5%. Pasó del 50% en 1986/1987 a más de 53% en la segunda mitad de los 90, y entre 56.0% y 60.0% en 2005/2008. La probabilidad de estar ocupado aumentó significativamente (10% mayor) a fines del segundo milenio, respecto a finales de los 80.

La evolución del mercado laboral y la dinámica del ajuste.

El efecto de una población en edad de trabajar (PET) creciendo por encima del promedio de la población (POB) se mantendrá con fuerza en el futuro cercano³, indicando la persistencia de presiones *demográficas* en el mercado laboral, lo que en un contexto de poco crecimiento económico y por lo tanto poco empleo, hará más difícil la reducción del desempleo.

El problema relativo a las *migraciones*, donde la población rural crece relativamente menos, implica que el crecimiento de la PET se concentra en el área metropolitana. La migración femenina es mayor a la masculina, lo que evidencia patrones crecientes en la participación laboral que se acompaña con un mayor grado de educación de las mujeres (nivel universitario). En el aspecto de la *participación laboral*, la tasa de participación laboral (TPL) cae con la actividad económica a mediados de los 70, se recupera transitoriamente a fines de esa década, se mantiene en bajos

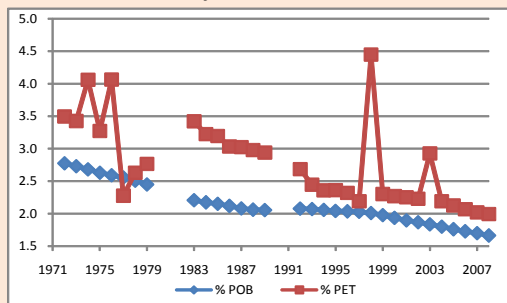
² Los inactivos que se definen como "potencialmente activos" también aumentaron drásticamente su participación entre 1986 y 1994, y representan en la actualidad alrededor del 3.7% de la población en edad de trabajar (frente 1.8% en 1986).

³ Proyecciones realizadas por la Dirección de Estadística y Censo, indican que la población de 15 y más años crecerá desde 66.6% del total en 1995 a 68.7% en el año 2000, 71% en el año 2005 y a 75.1% en el año 2015.



niveles hasta fines de los 80, y retoma una clara tendencia creciente y continua a partir de 2004/2008.

Tasa de Crecimiento de la Población Total y la Población en Edad de Trabajar. Años 1971 a 2008



Fuente: CNC sobre la base de datos de Encuesta Continua de Hogares.

Instituciones laborales y su impacto económico.

La Ley Nº 44 de 12 de agosto de 1995 mantiene una preferencia por la *contratación indefinida*, por sobre cualquier otra forma de contrato. La nueva redacción de los artículos 75 y 77 reduce el campo de aplicación de los contratos definidos e indefinidos. El artículo 78 específico que no rige contrato a prueba si se trabajó antes para el mismo empleador. Tampoco se modifica la duración del período de prueba (3 meses), y se introducen cambios menores en materia de agencias de empleo, que limitan su operación, aunque las amplían marginalmente. El empleo formal es de carácter indefinido, en el contrato temporario las restricciones inducen a la informalidad, o al reemplazo por tecnologías intensivas en capital. La mayor flexibilidad por la contratación de servicios de terceros y el outsourcing incentiva a las firmas a eludir la normativa del Código de Trabajo. Otro elemento es el que regula la *ruptura del contrato y sus costos legales asociados*. En la Ley 44, los costos de despido son elevados solo en el caso de despidos injustificados. Estos despidos pueden tener costos de litigio judicial e inclusive costos de reintegro del trabajador y pago de salarios caídos con un tope máximo de tres meses. Se modifica el cómputo de la prima por antigüedad y se crea el mecanismo del fondo de cesantía.

La política económica en general favorece el uso de maquinaria y penaliza el uso del factor laboral, por medio de incentivos e impuestos que hacen la inversión artificialmente más barata y más cara el uso de mano de obra. A la vez, los incentivos sectoriales no promueven los sectores exportadores intensivos en mano de obra. La estructura económica de Panamá crea condiciones poco favorables a generar empleo, ya que los sectores exportadores tradicionales generan altos salarios que inciden en un alto nivel salarial interno; y a la vez, la tasa de interés en Panamá representa una de las más bajas de América Latina. Estos factores hacen más alto el costo relativo de la mano de obra versus el uso de capital. El salario mínimo es una regulación

que afecta a las mujeres, y entre ellas a las más jóvenes, por ejemplo, la población femenina urbana de 18 a 25 años, presenta un alto desempleo (29%), por falta de demanda.

Regulación Laboral en Panamá.

Dificultad para las Contrataciones:

Para este tópico se utiliza un índice basado en tres componentes: (i) los contratos por tiempo determinado se pueden usar únicamente para trabajos temporales; (ii) la duración máxima de contratos por tiempo determinado; y (iii) la relación entre el salario mínimo obligatorio y el valor agregado medio por trabajador.

El índice de dificultad de contratación posee un valor promedio de 40,5 para Latinoamérica, de 30,1 para los países de la OECD y de 26 para los países del este asiático y pacífico. Panamá, con un valor de 78 puntos supera ampliamente las medias de estas regiones, ubicándose, como el país con mayores restricciones a la contratación en Latinoamérica. Esto es debido al elevado salario mínimo.

Impuestos Laborales

Se consideran: (i) los impuestos laborales excluyendo los aportes a la seguridad social; (ii) los cargos de seguridad social de los Empleadores, y (iii) los cargos de seguridad social a cargo de los Trabajadores.

En Panamá, los impuestos totales equivalen al 21% del salario del trabajador, el cual es ligeramente inferior al 24,8% existente para el promedio de América Latina y sensiblemente inferior al 32% que se registra en los países de la OECD.

Flexibilidad en los Horarios Laborales

La flexibilidad en los horarios laborales comprende cinco componentes fundamentales: (i) si existen restricciones al trabajo nocturno; (ii) si existen restricciones al trabajo en los "feriados semanales"; (iii) si la semana laboral puede extenderse por más de 5,5 días; (iv) si la jornada laboral puede extenderse por más de 12 horas –incluyendo horas extras– y (v) si las vacaciones pagadas anuales consideran 21 días o menos.

En este sentido Panamá registra un índice de inflexibilidad en los horarios laborales de 40, por debajo de la media de Latinoamérica (50,9) y los países de la OECD (49,6), aunque por encima del promedio de países del este asiático y pacífico (29,6). Entre los componentes correspondientes al índice de inflexibilidad en los horarios laborales cabe destacar que la buena performance que presenta Panamá se debe en gran medida a la ausencia de restricciones al trabajo nocturno y en los feriados laborales.



Dificultad para los Despidos

El índice de dificultad de despidos tiene ocho componentes: (i) si la supresión de puestos se considera una causa de despido “justa”; (ii) si el empleador debe notificar al sindicato o Ministerio de Trabajo (MITRADEL) antes de despedir a un trabajador excedente; (iii) si el empleador debe notificar al sindicato o MITRADEL antes de realizar un despido masivo; (iv) si el empleador requiere la aprobación del sindicato o MITRADEL para despedir a un trabajador excedente; (v) si el empleador requiere la aprobación del sindicato o MITRADEL para un despido masivo; (vi) si la ley impone la obligación de reubicar al trabajador antes del despido; (vii) si se aplican reglas de prioridad para los despidos o destituciones y (viii) si se aplican reglas de prioridad para la recontractación. Este índice tiene un promedio de 29,5 para Latinoamérica, 27,4 para los países de la OECD y 23 para países del este asiático y pacífico. Panamá presenta un valor de 70, el más alto para Latinoamérica. Entre las restricciones a los despidos en Panamá existe la necesidad de obtener la aprobación de terceros para despedir trabajadores excedentes, reglas de prioridad para los despidos y las recontractaciones. Por el contrario, la supresión de puestos de trabajo se considera una causa de despido “justa” hecho que se destaca como un fuerte componente de flexibilidad laboral.

Costo de los Despidos

Este indicador mide el costo de los requisitos de notificación previa, los pagos de cesantía y penas debidos al despido de un trabajador excedente, expresado en sueldos semanales. Los costos por despidos ascienden a 62,9 salarios semanales en el caso de Latinoamérica, a 35,1 en el caso del OECD y a 44,2 para los países del este asiático y pacífico. Panamá con un costo de 47 salarios semanales posee costos de despido reducidos en comparación con el promedio de Latinoamérica. Este valor se asemeja a los existentes en los países asiáticos y del pacífico, pero se encuentra por debajo de los existentes en los países del OECD. La preocupación sobre los costos de despido viene dada por su efecto sobre la creación de empleo. Se ha señalado que la creación de empleo en Panamá es alta, y la elasticidad de empleo producto es elevada. Los costos de despido son elevados, pero han sido modificados en la dirección correcta (1995).

Índice de Rigidez Laboral

Resulta del promedio simple del Índice de dificultad de contratación, el Índice de inflexibilidad en los horarios y el Índice de dificultad de despido. El índice de Panamá posee una rigidez laboral, no sólo superior al promedio para Latinoamérica, OECD y Este Asiático, encontrándose por encima de países latinoamericanos. La importancia del índice debe ser relativizada pues solo toma en cuenta unos pocos indicadores, y en términos de los despidos, por ejemplo, solo toma en cuenta las regulaciones y no sus costos, donde Panamá ha realizado progresos muy importantes.

Características del mercado laboral de Panamá

- La economía panameña puede crear empleos a tasas elevadas. Siendo una economía de servicios, la misma presenta una elevada elasticidad producto del empleo.
- La tasa de desempleo actual, correctamente medida, no es mayor al promedio de los 70s y mediados de los 80s.
- El desempleo afecta principalmente a los jóvenes. Se debe facilitar su inserción al mercado laboral.
- Evaluar la obligatoriedad de finalizar el colegio secundario. Recomendar el subsidio de familias pobres para que inviertan en el capital humano de sus hijos.
- Reducir el salario mínimo para jóvenes con un esquema de subsidio al primer empleo, o un bono para pagar impuestos al trabajo, que el Gobierno entregaría a los jóvenes de bajos recursos que terminen el colegio secundario. Se entregarían a sus empleadores y así se subsidiaría el primer empleo.

Desempleo e indicadores del mercado laboral en Panamá

Comparando la regulación en Panamá y América Latina, deben darse políticas de mercado laboral relevantes para una estrategia de competitividad, inversión y del empleo.

- Crear un sistema de formación laboral y entrenamiento. Que la empresa invierta en formación y capacitación para generar expectativas de crecimiento alto y sostenido.
- Institucionalidad laboral para aumentar la productividad. Mediante el aumento de la productividad total y del trabajo, y la participación de los trabajadores en esos aumentos dentro de la negociación laboral, vinculando el aumento de los salarios reales al aumento de la productividad.
- Difusión de prácticas empresariales de aumento de la productividad y calidad de la pequeña y mediana empresa de baja productividad. Difundir y propiciar una cultura de cambio organizacional, en programas de educación, que desarrollen líderes en organizaciones y sindicatos.
- Articulación de las PYMES en redes, y su acceso a recursos para aumentar su productividad. Lograr su inserción en redes que induzcan y faciliten el mejoramiento de tipificación de productos, calidad y aumento de la productividad total, a través de políticas de acceso a capacitación en gestión y producción; información de mercados; acceso a servicios financieros; acceso a innovaciones. La inserción en procesos de subcontratación con empresas de mayor tamaño y desarrollo, es también importante.
- Negociación por rama o empresas. En este aspecto, importa el desarrollo de un sindicalismo más compenetrado con los temas centrales y reivindicaciones laborales en el contexto de un modelo que requiere mayor competitividad (por ejemplo, las exportaciones) y lo mismo se puede decir para las empresas.
- Mayor flexibilidad del mercado laboral. Los temas centrales de consenso son: indemnización por despido arbitrarios; reducción de costos laborales; flexibilidad pactada, y la estabilidad laboral relativa.

