

# Paradigmas y retos del ámbito socio laboral en Panamá 2017



# **PARADIGMAS Y RETOS DEL ÁMBITO SOCIO LABORAL EN PANAMÁ 2017**

Esta publicación cuenta con la colaboración del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral a través del Instituto Panameño de Estudios Laborales. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de sus autores, y no refleja, necesariamente la postura del MITRADEL / IPEL.



Luis Ernesto Carles Rudy  
ministro

Zulphy Santamaría  
vice- ministra

Alfonso Rosas Castillo  
secretario general

Instituto Panameño de Estudios Laborales

Gerardo A. Guerrel G.  
director técnico

Gladys Fossatti  
sub- directora

Víctor Torres  
jefe del departamento de investigación  
socio Laboral

Delfina Vidal  
jefa del departamento de medios, reproducción  
y tecnología educativa

Antonio Emiliano Barrera  
diseño gráfico

## ÍNDICE

Presentación.....	7
Introducción.....	10
La discriminación laboral en el sector público panameño Dr. Carlos Ayala Montero.....	13
Una mirada desde la economía política de la migración laboral en Centroamérica y Panamá. Licenciado Anastasio Rodríguez.....	31
Agradecimientos.....	40

## **Presentación**

El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) a través del Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL) presenta el cuaderno técnico titulado Paradigmas y retos en el ámbito socio laboral en Panamá.

El mencionado documento surge de la propuesta de su Director Gerardo Guerrel quien coloca la idea en el Instituto de crear un documento que abra los espacios a los profesionales que, de alguna forma están relacionados con las realidades, contextos y escenarios del mundo socio laboral para exponer y sustentar técnicamente una posición.

El cuaderno técnico además le dará la oportunidad, a nuestros lectores, de conocer desde un punto de vista pragmático, como se interpretan algunas de las regulaciones o reglamentaciones dentro del ordenamiento jurídico laboral.

Temas de gran interés podrán ser plasmados entre los cuales podríamos mencionar: La libertad sindical, el derecho a huelga, la flexibilidad laboral, la productividad y competitividad, nuevas formas de producción, la movilidad laboral, salario mínimo, emprendedurismo, economía informal, juventud, mujeres en el mercado laboral etc.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde el año 2008 ha manifestado que el trabajo no es una mercancía sino un bien social, no obstante términos como “mercado laboral” nos dejan la impresión que el trabajo, como cualquier otro bien, está sujeto a los vaivenes de la oferta y la demanda, por lo tanto podría considerarse una mercancía, sin ser considerado un bien social como lo expresa dicho organismo internacional.

El trabajador es aquel que vende su fuerza de trabajo física o intelectual por una remuneración justa; suele ser una de las definiciones de lo que es el trabajador, el solo hecho de mencionar la palabra vender lo que obligatoriamente involucra la palabra comprar ¿Lo incorpora al mercado de la oferta y la demanda?

No podemos negar que el trabajo es y será el medio por el cual el ser humano logra realizarse íntegramente como tal, el trabajo dignifica y provee a los trabajadores los recursos económicos que le permiten llevar una vida decente y próspera, sin embargo no todos los pobladores de este mundo gozan de un trabajo que le garantice una vida decorosa.

Por consiguiente, el trabajo no puede ser visto como mercancía que se puede tener o no, que se puede comprar o no, o simplemente desechar; es el medio de sobrevivencia de muchos, el cual no debe ser trabajo precario e informal, por lo contrario, decente que incorpora lo formal.

Puntos de vistas relacionados con el mundo del trabajo serán los que ocuparán los espacios destinados a los paradigmas y retos del ámbito socio laboral en Panamá.

**Victor Torres**  
**Jefe del Departamento de**  
**Investigación Socio Laboral**  
**IPEL/MITRADEL**



**IPEL** INSTITUTO PANAMEÑO DE  
ESTUDIOS LABORALES  
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral

## Introducción

El mundo del trabajo está constituido por una serie de condiciones que merecen ser analizadas desde muchos puntos de vista, sin embargo en esta ocasión nuestro cuaderno técnico quiere hacer referencia de aquellos trabajadores que en la actualidad brindan un servicio al Estado, llamados funcionarios públicos o servidores públicos.

En este contexto, los trabajadores al servicio del Estado Panameño experimentan una serie de situaciones que limitan el uso de sus derechos consagrados en nuestras normas laborales.

Ciertamente, los trabajadores, ya sea del sector público o privado son sujetos a beneficiarse de los derechos que le otorga la ley laboral, incluyendo también la responsabilidad de cumplir con nuestros deberes, no obstante, debemos reconocer que existen marcadas diferencias en el uso de derechos de los trabajadores del sector público frente a los del sector privado.

Desde la implementación del Código de Trabajo de 1972 y posteriormente la fundación de la Federación Nacional de Servidores Públicos y Empleados de Empresas de Servicios Públicos de Panamá (FENASEP) han sido muchos los esfuerzos realizados para lograr la equiparación de los derechos de los trabajadores del sector público con los del sector privado; especialmente en temas como: El salario mínimo, el derecho a huelga, derecho a negociar Convenciones Colectivas de Trabajo y a recibir indemnizaciones por despido injustificado.

Las mesas de Diálogos impulsadas por los diferentes sectores productivos y respaldadas por el Gobierno Nacional y la Organización Internacional del trabajo (OIT) han sido el escenario en la cual se han presentado las diferentes demandas de los trabajadores incluyendo a los servidores públicos.

Es por ello que como tema de análisis, presentamos en este primer cuaderno técnico el aporte del destacado conocedor del entorno laboral que rodea al funcionario público; nos referimos al Doctor Carlos Ayala Montero.

El Doctor Ayala muestra con propiedad y detalles, como son las condiciones laborales del servidor público en cuanto al uso de sus derechos; presenta de una forma bien argumentada y sustentada la discriminación que sufren dichos trabajadores. Clasifica de manera específica los tipos de discriminación y como se ejecuta esta.

Esperamos con esta información nutrir a todos los involucrados en este tema, que estamos seguros serán muchos ya que muchos son los trabajadores que brindan servicio al Estado y que desafortunadamente son víctimas de discriminación en el ámbito laboral.

Otro tema relacionado con el contexto laboral, es la migración de la mano de obra de un país a otro, en la cual subyacen múltiples condiciones de trabajo, que distorsionan de una manera profunda las realidades, que hasta el momento se vivían, antes de las llamadas olas migratorias.

Nuestra subregión, América Central y el Caribe ha experimentado una serie de situaciones relacionadas con la migración de la mano de obra, la cual se moviliza en función de las pocas oportunidades de trabajo que surgen en algunos de los países que forman parte de dicha región.

Una panorámica de lo que ocurre en esta parte de nuestro continente la presenta el licenciado en economía Anastasio Rodríguez quien entre otros aspectos relacionados, nos muestra cuales son los flujos migratorios de mano de obra más importantes de la subregión y además nos ubica, como país, en un cuadro comparativo con el resto de los países del área, para una mejor comprensión del tema.

Nos corresponde a cada uno de los sectores productivos de nuestra nación y al Gobierno Nacional, reflexionar acerca de las contribuciones y afectaciones que producen las olas descontroladas de la migración laboral.

**Victor Torres**

**Jefe del Departamento de  
Investigación Socio Laboral  
IPEL/MITRADEL**



**El autor:**

**Doctor Carlos Ayala Montero**

Carlos Ayala Montero es panameño, Doctor en Derecho con énfasis en Derecho del Trabajo; profesor de varias universidades en cursos de maestría laboral. Consultor externo de la OIT y de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Director del Instituto de Estudios del Trabajo de la Universidad Especializada de las Américas. Presidente de la Academia Panameña de Derecho del Trabajo.

Asesor y Consultor del movimiento sindical panameño y autor de varias obras especializadas, la última de ellas, “Entorno Jurídico Laboral Panameño” (2016), monografía publicada en el suplemento No. 433 de la Enciclopedia Internacional de Derecho Kluger.

## LA DISCRIMINACION LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO PANAMEÑO

Por: Carlos Ayala Montero

Los trabajadores al servicio del Estado panameño han sido históricamente discriminados en diferentes formas y aspectos, sin que casi nadie haya estado dispuesto a reivindicarlos, desde los orígenes de la República, debido básicamente a dos variables: Una política que se expresa en un sistema de administración de los recursos humanos del Estado basado en el clientelismo de los partidos políticos, en donde la estabilidad laboral depende de la supeditación al partido o a sus máximos dirigentes, convertidos en autoridades gubernamentales a través de las elecciones populares. La otra causa de estas discriminaciones es ideológica, expresada en normas de carácter jurídico, fundadas en los criterios ius administrativistas que datan de la revolución francesa de 1789, según los cuales los trabajadores al servicio del Estado no tienen derechos, sino deberes porque la Administración lo es todo, y el individuo no es nada. Estas ideas se expresan en la vinculación a través del llamado estatuto de los funcionarios públicos, una especie de contrato de adhesión y no sinalagmático, en donde la relación de poder es absolutamente unidireccional.

No se trata de demonizar a los partidos políticos, sino al sistema del clientelismo político que, en el fondo esconde la incapacidad de los gobernantes para producir condiciones que disminuyan el desempleo crónico de nuestra economía. Durante el periodo de inexistencia de partidos políticos (1969-1983) se dio una estabilidad laboral relativa como nunca antes ni nunca después en el sector y consecuentemente, la discriminación fue reducida a niveles mínimos.

Desde los años 60 del siglo XX sin embargo, las relaciones entre los que laboran para el Estado y éste último, fue observada en calve de garantismo, debido al avance de las ideas del ius laboralismo, debido a que esas relaciones no podían seguir sosteniéndose en base al tradicional derecho administrativo. Así nace la observación

social y doctrinal de los derechos de los llamados empleados públicos, considerándolos como trabajadores en el sentido estricto del derecho del trabajo.

El sistema vigente en Panamá promueve un cúmulo de discriminaciones que afectan a los trabajadores estatales, empezando por la propia denominación que desde la Constitución Política reciben: Servidores Públicos, dejando entrever que su condición es o debe ser sumisa frente a su empleador: el Estado y frente al público. Toda la estructura de la administración pública está construida sobre la concepción que los trabajadores del Estado son piezas prescindibles de la maquinaria administrativa, de tal forma que los abusos son permitidos institucionalmente, conceptualmente.

Discriminación es separar, distinguir una cosa de otra. “Desde el punto de vista social, significa dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos u otros” . Siendo una actitud excluyente, ha sido prohibida por la Constitución Política mediante un listado cerrado de sus causas. Así, el artículo 19 de nuestra Constitución consagra que no habrá discriminaciones por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión, o ideas políticas. La Corte Suprema de Justicia ha interpretado, ejerciendo su función de guardián de la Constitución, que es posible discriminar por otras causas pero no por las descritas.

Las normas sobre derechos Humanos sin embargo, han expresado que no es aceptable la discriminación en base a ningún criterio y de igual forma se ha expresado la OIT al aprobar el Convenio No. 111 sobre discriminación en el empleo y ubicarlo además como uno de los derechos fundamentales internacionalmente reconocidos, en la Declaración de 1998, de la cual Panamá forma parte. Los organismos de OIT han expresado de forma clara y contundente que no es aceptable ningún tipo de discriminación laboral.

Y es que nada justifica las discriminaciones contra las personas trabajadoras pues ellas son primero personas y luego trabajadores.

Esta concepción choca con las modernas corrientes del pensamiento económico liberal que ubica a la ganancia como el interés supremo y al mercado como el ente que debe ser protegido por la ley y por el Estado, intentando desandar el camino de tutela laboral recorrido por el derecho del trabajo pero que después de más de dos décadas de ejecución, dichas concepciones neoliberales van en retroceso, abriendo paso al concepto proteccionista nuevamente, en cuyo marco no ha logrado caer aún la relación de trabajo de los trabajadores panameños con el Estado, en donde están vigentes arcaicos pensamientos liberales del siglo XVIII, que en su momento fueron revolucionarias, pero hoy se convierten en un freno para la justicia social.

Los conceptos de trabajo decente, libertades mínimas y derechos humanos, inherentes a todas las personas inclusive a los trabajadores que sirvan a cualquier tipo de empleador, son conceptos que defiende el derecho del trabajo a nivel mundial, las instituciones internacionales del trabajo y el propio Estado panameño, en una especie de declaración lírica y cínica, que no practica y no ha dado muestras de querer cambiar, salvo de manera cosmética, para “estar a la moda” mas no para salir del subdesarrollo ideológico del cual forman parte las concepciones de supeditación de los trabajadores estatales, vigentes en la administración pública panameña.

Los trabajadores estatales panameños son sujetos de discriminaciones de carácter objetivas, y subjetivas como veremos más adelante, en el ámbito constitucional, legal, administrativo, jurisdiccional, profesional, gremial, jerárquico, político-partidista, salarial, jurisprudencial, geográfico e institucional.

#### 1. De Carácter Constitucional.

La Constitución Política contiene una serie de garantías fundamentales entre las que destaca la del trabajo, dentro de las cuales contiene garantías de orden social como el derecho al trabajo; a la sindicación; a la huelga; a la jornada máxima diaria; a derechos adquiridos irrenunciables; capacitación sindical y jurisdicción

laboral. También se otorgan garantías de orden económico como lo son el salario mínimo; igualdad de salario por igualdad de trabajo y remuneración de horas extras.

Ninguna de estas garantías fundamentales son reconocidas expresamente a los trabajadores al servicio de la administración pública. En el Título XI (sobre los Servidores Públicos) se definen el perfil, sus obligaciones, el sistema de méritos para la estabilidad (carreras públicas); se delega en la ley el establecimiento de los derechos y deberes pero en ninguna parte se le otorgan garantías mínimas al no ser considerados como trabajadores sino como “servidores” de la cosa pública, habida cuenta que cuando aparecieron por primera vez estas normas a nivel constitucional fue en 1946, cuando imperaba en Panamá tanto el clientelismo político, como la concepción de que la administración en sí era más importante que sus trabajadores (aunque el sólo hecho de aparecer en la Constitución se consideraba de por sí revolucionario para la época).

Ni la Constitución de 1972 ni las reformas hechas a la misma en 1978; 1983; 1994 y 2004 han cambiado sustancialmente la concepción descrita o sea, que el constituyente desde 1946 hasta nuestros días considera a los trabajadores del Estado una cosa y no personas con derechos y necesidades, con derechos inalienables al género humano.

## 2. De Carácter Legal.

El Código de Trabajo excluye del ámbito de su aplicación a los servidores públicos como regla general, señalando que los mismos se regirán por las normas de la carrera administrativa y por las normas de dicho Código cuando expresamente se señale así (artículo 2). En el Código de Trabajo de 1947 se remitía a las “leyes civiles” (entiéndase el Código Civil). Bajo este concepto las normas sobre riesgos profesionales, limitaciones a la huelga en los servicios públicos, y los días libres obligatorios con remuneración contenidos en el Código de Trabajo son normas aplicables a los servidores públicos.

Algunas reglamentaciones contenidas en la legislación del sector privado han sido equiparadas a los trabajadores estatales tales como el pago del décimo tercer mes, sucesión especial cuando se trata de prestaciones laborales, protección al salario, salario mínimo legal, etc. Algunas de estas normas se aplican de igual forma para ambos grupos de trabajadores (la sucesión especial por ejemplo) y otras como el XIIIer mes, y la protección al salario se aplican en forma menos beneficiosa a los trabajadores del Estado. El XIIIer. mes se paga hasta un tope de B/550.00 anuales, mientras que en el sector privado no se tiene ningún límite, por el contrario, el mismo se puede aumentar en virtud de convenios colectivos los cuales a pesar que están relativamente permitidos en la administración estatal en virtud de la ley 9 de 1994 no se tramitan por temor reverencial a la autoridad, debilidad extrema de la mayoría de las organizaciones gremiales del sector y desconocimiento de la existencia de la ley.

El Código Administrativo (1916) por su parte, establece que el Presidente de la República puede “suspender la provisión de cualquier empleo (. . .) si a su juicio, no se necesita para el buen servicio público (...)” artículo 629, numeral 17, como si se tratara de cambiar un tornillo desechable de una máquina y no de personas.

De acuerdo a esta excerta no existe estabilidad laboral en el sector público en tanto que el artículo 762 señala la “posibilidad de la reelección” de un empleado público (obsérvese que el término utilizado un tanto despectivamente es el de “empleado”), o sea que los trabajadores estatales como regla, debían ser nombrados por un periodo fijo de tiempo, establecido en el artículo 791. El artículo 771 establece la necesidad de una fianza a los que deban manejar fondos públicos o sea, que se presume la delincuencia y se prevee evitarla de esta forma. Se establecen multas por incumplimiento de deberes y la obligación de obedecer los reglamentos que “dicte la autoridad competente” (art. 847); etc.

No existe en la legislación nacional una norma que reconozca derechos semejantes a los descritos en el Código de Trabajo en

materia de derechos individuales, tales como limitaciones a la jornada de trabajo, protecciones al trabajo de las mujeres, etc. Existen cierto es, normas fraccionarias que regulan algunos derechos como la protección del salario, el horario de trabajo, licencias por estudios, etc., pero todas bajo la concepción de ser consideradas concesiones que la administración le ha otorgado a sus trabajadores y por lo tanto de su contenido se desprenden que los derechos allí establecidos tienen muchas limitaciones. Tal es el caso por ejemplo de las libertades colectivas (asociación negociación y huelga) contenidas en la ley 9 de 1994 que están de tal forma reguladas que impiden su efectivo ejercicio. En el ámbito colectivo NINGÚN GOBIERNO ha querido reconocer libertades sindicales en el sector público de manera clara y precisa. En la actualidad se ha elaborado un anteproyecto de ley sobre relaciones colectivas de trabajo, en forma tripartita, auspiciado por la OIT que sin embargo desde hace casi un año está pendiente de ser presentado al Consejo de Gabinete para su posterior envío a la Asamblea Nacional.

Existen delitos penales castigados un tanto severamente que según el legislador pueden ser cometidos solamente por los servidores públicos tales como peculado, abuso de autoridad, extralimitación de funciones, etc., lo que excluye la posibilidad que los mismos puedan ser ejecutados por particulares y si lo fuesen pues cabe la posibilidad de que no fuesen sancionados por no ser una conducta tipificada en el Código penal.

### 3. De Carácter Jurisdiccional.

Los trabajadores estatales no tienen una jurisdicción especial y no participan de la jurisdicción especial del trabajo instituida en el Código de Trabajo y la Ley 59 de 2001. Existe la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa que se presume sea un tribunal pero para atender exclusivamente las destituciones, las decisiones del Director General de Carrera Administrativa (en segunda instancia) y la de admitir y tramitar consultas individuales y colectivas pero hasta la fecha no se ha considerado que pueda atender casos de trabajadores estatales a los que se les apliquen normas de

las carreras públicas en general, salvo carrera administrativa. Esta Junta fue disuelta mediante Ley 43 de 2009, que posteriormente fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia en diciembre de 2015 pero hasta la fecha no se ha restablecido su funcionamiento.

En el sector docente, de policía y agropecuario, existen mecanismos institucionales para dirimir situaciones de despido. No existe ninguna estructura especializada que atienda reclamos de otra índole verbigracia, pago de vacaciones, reclamaciones económicas en general, abuso de autoridad, acoso laboral, reintegro por violación de fueros laborales, etc.

Los trabajadores estatales sólo pueden acudir en la vía contencioso administrativa a reclamarle al Estado, ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en un largo y costoso proceso judicial que la mayoría de las veces acaba favoreciendo a la administración con base en criterios extra administrativos, los cuales son, como reza el Código judicial, finales, definitivos y obligatorios.

#### 4. De Carácter Administrativo Institucional.

Los trabajadores del Estado no están representados en las Juntas Directivas de las Instituciones, salvo el caso de INADEH, CSS y SIACAP cuyas leyes orgánicas son de reciente data. Pero en el resto de las Instituciones o no hay ninguna representación de los trabajadores o la misma se le asigna al Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), que está constituido por 8 Centrales obreras y sólo una de ellas está conformada por servidores públicos. Esta ausencia de los servidores públicos en las Juntas Directivas Institucionales es una abierta discriminación en su contra.

Por otra parte, la expedición de normas para el funcionamiento de los recursos humanos institucionales, así como su interpretación, ejecución y desaplicación según los intereses de cada jefe institucional, dependen exclusivamente de las autoridades. Los trabajadores deben reclamar administrativa y judicialmente el

cumplimiento de sus derechos, que en la mayor parte de los casos, les son negados. Las llamadas acciones de recursos humanos están descritas en la ley (retribución, descansos, ascensos, traslados, permisos, sanciones, etc.) pero son aplicadas según el criterio de la administración pública y en una buena parte, de una sola persona, con autoridad autodesignada para ello, en interpretación antojadiza y subjetiva de las normas vigentes.

#### 5. De Carácter Jerárquico.

La administración pública está organizada en base a una pirámide jerárquica en la que se debe respeto y sumisión al superior; teniendo éste facultades amplias para mandar, sancionar y privilegiar a los que de acuerdo a su subjetivo criterio realicen mejor las tareas.

En ese mismo sentido, los superiores jerárquicos no sólo poseen mejor salario, sino una serie de privilegios como no marcar la asistencia, gastos de representación, permisos ilimitados para asuntos personales y en general la exclusión de la aplicación de las normas del reglamento interno de trabajo. Como ejemplo, tenemos que los salarios de los Ministros y jefes de Instituciones Autónomas del Estado crecieron 7.7 veces entre 1965 y 1994, mientras que los salarios de los trabajadores de base que en 1965 ganaban entre B/60.00 y B/80.00 mensuales, crecieron en el mismo periodo, solamente 4.2 veces.

Las altas autoridades jerárquicas institucionales tienen además otros privilegios como exoneración de impuestos de importación de vehículos, franquicias postales y eléctricas y telefónicas, exoneración de impuesto de placa, gasolina pagada por la institución, pasaporte diplomático, etc., todo lo cual está vedado para los trabajadores de base.

Finalmente el impuesto sobre la renta que pagan los altos jefes de la administración pública son proporcionalmente inferiores a los que pagan los trabajadores de base.

## 6. De Carácter Laboral.

En materia laboral la discriminación se concreta al negarle o limitarle a los trabajadores estatales algunos derechos reconocidos más plenamente en la legislación laboral aplicable a los trabajadores del sector privado.

Así tenemos que la remuneración de la jornada extraordinaria de trabajo se paga con recargo y limitaciones (hasta 3 horas diarias y hasta 9 a la semana), además de que el trabajador no está obligado a hacerlo de acuerdo al Código de Trabajo mientras que en el sector público es una obligación laborar jornadas extraordinarias cuando la administración así lo decida, sin límite de tiempo y es compensada con tiempo libre remunerado en la misma cantidad de horas o días laborados en jornadas extraordinarias (tiempo por tiempo).

El pago de las jornadas extraordinarias pueden ser reclamadas hasta 5 años después de producidas en el sector privado mientras que en el sector público se pierde el tiempo compensatorio acumulado, al terminar la relación de trabajo.

En cuanto al pago de las vacaciones, el mismo se calcula en el sector privado en base a todos los ingresos recibidos con motivo de la relación laboral, en los últimos 11 meses, mientras que en el sector público sólo se paga en base al salario fijo mensual. Hasta 1994, los servidores públicos no gozaban del beneficio del pago de vacaciones proporcionales. Además, en el sector privado las vacaciones deben pagarse al término de la relación de trabajo mientras que en el sector público se ha convertido en una práctica administrativa el pago de este derecho muchos meses y hasta años después de terminada la relación laboral y en ocasiones, no se paga nunca.

Se han dictado normas sobre reconocimiento de prestaciones finales pero las autoridades no las aplican, debiendo los interesados asistir a los tribunales para reclamar esos derechos, con la consabida pérdida de tiempo y dinero.

Sobre el décimo tercer mes, ya hemos mencionado que para el sector privado consiste en un mes de salario completo, dividido en tres partidas, mientras que en el sector público se paga con un tope de B/550.00 balboas al año, dividido en tres partidas.

Las licencias por incapacidad remuneradas (18 días al año) son acumulables hasta por dos años en el sector privado mientras que en el sector público no existe la posibilidad de acumulación.

El preaviso de 30 días o su equivalente en salario que el Código de Trabajo impone al empleador que quiere deshacerse de un trabajador antes de que esta cumpla dos años de labor, no es reconocido a los trabajadores de la administración pública panameña en ninguna forma.

Los recargos por mora en el pago de prestaciones establecidos en los artículos 169 y 170 del Código de Trabajo no son aplicables en forma alguna en el sector público y no existe ninguna norma semejante. De la suma de estas exclusiones se concluye que el trabajador del Estado panameño se retira, como regla general, sin recibir ninguna prestación laboral, cosa que no sucede en el ámbito de la legislación laboral del sector privado.

Los derechos de libertad sindical no son reconocidos en forma precisa en el sector público pero se ha reglamentado de forma un poco caricaturesca para los trabajadores estatales a los que se les aplique la ley de carrera administrativa. La libertad de asociación es sólo para constituir, con el permiso y/o visto bueno de la administración, organizaciones mutualistas y no organizaciones sindicales del primero, segundo o tercer nivel.

La negociación colectiva es reconocida pero siempre dentro del principio de autoridad imperante en la legislación nacional; en este caso, la administración juega el doble papel de juez y parte en el conflicto, al dirimir el caso como empleador y como ente administrador del conflicto y finalmente, el derecho de huelga está

limitado a ser ejercido sólo si un laudo arbitral no es cumplido por la administración. En el Código de Trabajo se limita el ejercicio de la huelga en los servicios públicos al igual que en la ley de carrera administrativa, permitiendo finalmente, que el Ministerio de Trabajo pueda ordenar un arbitraje obligatorio y suspender la huelga. En la Autoridad del Canal de Panamá está prohibida por ley la huelga.

Al no existir convenios colectivos en el sector público, no existe ninguna referencia de mejoras en las condiciones laborales, salvo el caso de algunos gremios profesionales como veremos más adelante.

#### 7. De Carácter Profesional.

Existen normas que permiten determinados ordenamientos jurídicos aplicables a algunos profesionales y que son comúnmente denominadas “leyes especiales”. Estas leyes se aplican a determinados grupos como enfermeras, profesionales de las ciencias agrícolas, trabajadores sociales, médicos veterinarios, etc., y también son de orden institucional es decir, que se aplican a los trabajadores de determinadas instituciones del Estado como los son algunas universidades estatales, la Contraloría General de la República, la Caja de Seguro Social, etc.

Finalmente tenemos las llamadas leyes de carreras públicas estatuidas desde la propia Constitución Política (docente, diplomática, policial, sanitaria, agrícola, de servicio legislativo, judicial, etc.). Todas ellas tienen en común la existencia de un sistema más o menos meritocrático, en donde se establecen deberes y derechos de los trabajadores. Pero la suma de todas ellas, incluida la Ley orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá (Ley 19 de 1997), excluye a un número importante y quizás mayoritario de trabajadores estatales que no están amparados por ninguna de ellas como serían por ejemplo los trabajadores municipales, los de la mayoría de las instituciones descentralizadas, etc.

Según datos proporcionados por FENASEP, afilia una membresía de más de 40,000 trabajadores, mientras que los gremios médicos y magisteriales suman aproximadamente la mitad de esa cifra.

## 8. De Carácter Gremial.

Desde 1946 existen gremios en el sector público y aunque a ninguno de ellos se les reconoce la categoría de sindicatos, algunos vienen actuando como tales y obteniendo resultados más o menos favorables en su gestión, debido más que nada a su capacidad de convocatoria.

Es el caso por ejemplo de los gremios médicos y magisteriales, quienes han logrado, en un universo prohibitivo de los derechos de los servidores públicos, mejoras de carácter laboral, principalmente en el aspecto salarial. Han convocado a sendas huelgas que han sido apoyadas ampliamente por sus miembros, al total margen de la legislación nacional y de la conducta típica de las autoridades frente a las reivindicaciones de los trabajadores estatales.

Esto ha traído como consecuencia, que se produzcan nuevas discriminaciones, esta vez entre los agremiados a un organismo fuerte y los agremiados a otros organismos o gremios más débiles en cuanto a la capacidad de convocatoria o incluso los que no están organizados pues las autoridades negocian, acuerdan y cumplen los acuerdos llegados con aquellos, mientras que a estos ni siquiera los toman en cuenta para nada, ejerciendo su autoridad administrativa sin consideración alguna, salvo raras excepciones.

De allí que los salarios y las condiciones laborales de los médicos, odontólogos y afines así como las de los maestros y profesores de enseñanza media, sean superiores al resto de las que poseen los demás trabajadores del Estado panameño.

La Federación de Asociaciones de Servidores Públicos está conformada por 16 organizaciones presentes en igual cantidad de instituciones sin embargo, su capacidad de convocatoria ha mermado a partir de 1990 cuando casi fue desaparecida debido a la intimidación y persecución institucional. Todas estas organizaciones juntas tienen una mayor membresía que los gremios médicos y magisteriales, que sin embargo poseen una mayor capacidad de

convocatoria, debido a su mayor antigüedad, tradición de lucha y menor capacidad de intimidación institucional hacia sus miembros.

#### 9. De Carácter Regional o Geográfico.

Los trabajadores estatales que laboran en la ciudad de Panamá poseen mejores ingresos y condiciones de trabajo que los que laboran en el resto del país, salvo el caso de los médicos, maestros y trabajadores de la salud, a los que se les dá un incentivo salarial por laborar en áreas de difícil acceso, previamente identificadas en las respectivas instituciones. El Decreto 13 de 2006 que equipara el salario mínimo de los servidores públicos al de la empresa privada, excluye de su aplicación a los servidores públicos de los Municipios Subsidiados por el gobierno central, que se ubican precisamente, fuera del área de la ciudad de Panamá.

Además, los trabajadores estatales de las áreas rurales no poseen condiciones de trabajo mínimas para la realización de sus labores, escaseando los medios de transporte, y la tecnología (informática, etc); se les discrimina también en la capacitación que normalmente alcanza hasta los centros urbanos (capitales de provincia), por falta de recursos para que puedan ser movilizados. Existen lugares en los que la “Institución” está representada por tres, dos y hasta un solo trabajador, obviamente sin recursos para la realización de sus labores.

Los trabajadores municipales del interior de la República poseen salarios por debajo del salario mínimo legal vigente, condición desde todo punto de vista injustificable.

#### 10. De Carácter Salarial.

En el sector público panameño no existe ninguna política salarial y aunque de acuerdo a las estadísticas absolutas los trabajadores estatales ganan mejores salarios que los del sector privado, existe una distorsión por la llamada compresión salarial, consistente en que al promediar los salarios, estos resultan relativamente altos al incluir en los cálculos los altísimos salarios de las autoridades principales.

Así por ejemplo, al promediar los salarios bajos, con los medios y los altos, el resultado será de muy elevado pero en realidad más del 68% de los salarios se ubican en el rango del salario mínimo (B/600.00) y menos, de donde es concluyente la distorsión descrita.

Los salarios aumentan de acuerdo a las iniciativas de los jefes de las instituciones que sufriendo vergüenzas ajenas deciden hacer ajustes a sus subalternos ocasionalmente. Los ajustes salariales también son otorgados en una medida importante, en base al clientelismo político-partidista.

No existe una ley general de sueldos ni ninguna norma que establezca parámetros objetivos para los ajustes salariales, aunque están vigentes algunos escalafones aplicables a determinados grupos de profesionales como enfermeras, médicos, trabajadores de la salud, farmacéuticos, etc, que no se reflejan ni en la mayoría ni en los tramos de ingresos más bajos de los trabajadores estatales.

No existe una política de indexación salarial para combatir la inflación, lo que trae como resultado que los trabajadores estatales panameños deban enfrentar el aumento en los productos y servicios básicos con los mismos salarios existentes antes de producirse dichos aumentos. Existen trabajadores del Estado panameño que no reciben aumentos desde hace 20, 25 y hasta treinta años, manteniéndose con ingresos apenas superiores al mínimo legal.

No existe tampoco una norma, ni una política de revisión del salario mínimo ya que las normas vigentes en esta materia son aplicadas casi exclusivamente a los trabajadores del sector privado. En tal sentido, se ha dictado el Decreto 14 de 2006, que equipara los salarios mínimos vigentes en el sector privado, a los servidores públicos pero no se compromete a mantener esta actitud de manera permanente, por lo que se vislumbra que los siguientes ajustes al salario mínimo pueden o no incluir a los servidores públicos.

Como no existen convenciones colectivas (o no se practican) en el

sector público panameño, entonces los salarios no se negocian y ello hace que los mismos se mantengan fijos por períodos de hasta 25 y 30 años!!, si no se ha tenido la suerte de ser miembro, amigo o pariente de un partido político en el poder o de sus dirigentes. Tal es la discriminación en materia salarial de los trabajadores estatales panameños.

## 12. De Carácter Jurisprudencial.

La Corte Suprema de Justicia ha dicho que la prohibición de nombrar o despedir a los servidores públicos por parte de la autoridad, en base a su discrecionalidad, es una mera declaración que no es de obligatorio cumplimiento. También ha dicho que las normas del Capítulo Tercero del Título Tercero Constitucional sobre garantías fundamentales del Trabajo, se refieren a la relación entre capital y trabajo, excluyendo a los servidores públicos. “El derecho constitucional no considera al Estado como “capital” ni a los empleados públicos como “trabajo” o “trabajadores” (1997).

Por último la Corte Suprema también ha dicho que la obligación del Estado de fijar salarios mínimos a los servidores públicos, se puede concretar en cualquier momento y que aquellos servidores públicos que no han ingresado por concurso a la administración pública pueden ser separados de la misma sin ninguna formalidad ni requisito previo, ya que se les considera, según la Corte, de “libre nombramiento y remoción”, retando la inteligencia del resto de la sociedad que para casi todos los efectos considera estable en sus empleos a los trabajadores que poseen un cierto nivel de antigüedad (más de dos o tres años de labores).

Si a esto le sumamos que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia) decide el 69% de las causas a favor de la administración, al extremo que en los trabajadores estatales la denominan la Sala de defensa de la administración, se

Como expresión de lo anotado, tenemos que la Sala Tercera de la Corte Suprema viene ordenando reintegros por destituciones sin fundamento legal durante los últimos dos años, pero negando la consecuente indemnización, consistente en el pago de los salarios dejados de percibir durante la separación forzosa.

puede concluir que la jurisprudencia justifica la mayor parte de las discriminaciones expresadas en el presente documento, como concepción ideológica central.

### 13. Discriminaciones Sutiles.

Existen además una serie de discriminaciones que en apariencia no se dan pero que en la práctica existen aunque en un grado menos profundo que las anteriormente descritas.

Entre ellas tenemos en primer lugar, la discriminación sexual, expresada en el hecho que las mujeres en muchos casos reciben salarios inferiores a los que reciben los hombres por la realización de las mismas tareas, en las mismas condiciones. También se refleja en el hecho que culturalmente se acepta la existencia de cargos públicos destinados para hombres o para mujeres, como pudiera ser el caso del trabajo de secretaría por ejemplo, que normalmente es desarrollado por mujeres, mientras que el de conductores y seguridad institucional, además de los oficios como electricistas, albañiles, etc, son desarrollados casi exclusivamente por hombres. La discriminación racial es una denuncia de las organizaciones de afroantillanos y en algunos casos de indígenas, que señalan la existencia sutil de dicha discriminación.

La discriminación en base a la apariencia física está presente en el sector público en la medida en que se prefiere a las personas más bellas (normalmente mujeres) para ocupar cargos de relaciones con el público por lo menos en los niveles superiores de la administración. La discriminación por las preferencias sexuales de las personas existe en el sector público en tanto nadie se atreve a confesar sus inclinaciones sexuales no tradicionales, por temor a la reprimenda pública y consecuentemente, a la represión y segregación laboral.

Por último la discriminación contra las personas discapacitadas y/o con enfermedades terminales ha obligado al Estado a dictar algunas normas para su protección laboral como lo son la Ley 3 de 2000 y la Ley 59 de 2005 entre otras.

## **REFLEXION FINAL**

Las discriminaciones laborales deben ser exterminadas en un mundo globalizado donde la concepción de que la dignidad humana está por encima de cualquier otra consideración está vigente. El Estado panameño ha comprometido su palabra con tales conceptos, aceptado la doctrina del trabajo decente de OIT, sin embargo, sus trabajadores son víctimas de todas las limitaciones, injusticias y privaciones descritas en el presente trabajo, sobre la base de tres criterios centrales: la administración lo es todo, el individuo no es nada; la prevalencia de concepciones ideológicas y jurídicas de treientos años atrás, además del clientelismo político partidista, que redundan en exclusiones severas. Ninguna de ellas, no obstante, justifica la existencia de tales discriminaciones pero seguirán subsistiendo en la medida en que no operen cambios en la conciencia colectiva, tanto de los gobernantes como de los gobernados.

En un mundo salvajemente consumista, desmedidamente individualista y en un escenario laboral casi absolutamente discriminatorio desde el punto de vista objetivo y subjetivo en el que se desempeñan los trabajadores estatales panameños, hacen falta cambios tanto objetivos como subjetivos para alcanzar otro mundo, otro tipo de relaciones laborales, sin importar el esfuerzo que hagamos para deshacer conceptos tricentenarios, reaccionarios y retardatarios, en beneficio de los hijos de los trabajadores y en fin de cuentas, del futuro del país. En tal sentido, empiezan a asomarse iniciativas legislativas que tienden a reconocer esta realidad pero aún falta mucho por hacer, desde la academia, desde la norma y desde la concepción jurídica cultural imperante.



Licenciado Anastasio Rodríguez Zuñiga

El licenciado Anastasio es Magister en economía, profesor y especialista en Normas Internacionales del Trabajo y de los Sistemas de Control de la Organización Internacional del Trabajo, (OIT)

Una mirada desde la Economía Política de la migración laboral en Centroamérica y Panamá.

En el contexto global y regional, la migración laboral se ha convertido en un tema geoestratégico para los gobiernos a nivel continental. Es importante resaltar que pocos gobiernos de la región han ratificado el Convenio No.143 de la OIT - sobre los trabajadores migrantes en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes. En el caso de Panamá, no ha sido ratificado el convenio, lo que dificulta en tiempos de crisis migratorias, la aplicación de políticas coherentes en este tema y el respeto a los derechos laborales de las olas de migrantes en curso en la región.

En tiempos de Trump la temática de migración laboral, ha sido uno de los puntos claves de la campaña del actual presidente de los Estados Unidos, en la cual acusó a inmigrantes de quitarles trabajos a estadounidenses y a empresas nacionales de subcontratar a gente fuera del país, causando la pérdida de empleos. Veamos ahora las dinámicas de la migración laboral en el espacio centroamericano y sus repercusiones.

La movilidad espacial de las poblaciones ha sido parte central de la formación de las sociedades centroamericanas; la misma tiene diversas causas económicas, sociales, ambientales y políticas. En el periodo posterior a la crisis política regional de los años noventa, el sistema de migraciones de la región asumió tres características: 1) el mayor peso relativo de la emigración extrarregional; 2) la persistencia de flujos internos y transfronterizos bajo un subsistema de migración de relevo; y, 3) la heterogeneidad de su organización espacial, sociodemográfica y laboral.

Las transformaciones recientes de la economía global y sus expresiones en los países de la región, junto a los efectos del cambio climático y el incremento del crimen organizado, combinados con la falta de equidad en los países de origen, han propiciado la reorganización de flujos y han incidido sobre la participación de las personas migrantes en los mercados de trabajo, así como en el incremento de las vulnerabilidades sociales de las personas migrantes en los países de destino.

Los flujos de movilidad laboral han adquirido relevancia como parte de la formación de una oferta de mano de obra barata para mercados de trabajo fuera y dentro de la misma región. La discusión de las características de esta movilidad y del empleo, así como los desafíos que dicha situación plantea a los países de la región, constituye un paso importante en la búsqueda de políticas y de acciones como parte de una estrategia para la gestión integral de las migraciones y de los mercados de trabajo, basados en la cooperación regional y la búsqueda del desarrollo, desde una perspectiva que integre el

respeto de los derechos humanos y laborales así como la equidad social, étnica y de género.

Uno de los principales problemas para el estudio y elaboración de políticas en la materia es la ausencia de información sobre la migración laboral y sobre las características de los mercados de trabajo que demandan la mano de obra migrante. Los registros estadísticos no permiten adecuadas caracterizaciones y los sistemas de información tampoco facilitan las comparaciones y estudios transversales entre países.

**Cuadro No 1.**  
**Centroamérica. Caracterización de los mercados laborales de los países. 2016**

Componente	PEA activa en millones	Tasa anual de desempleo	Estructura de la población			Formalidad laboral
			Agro	Industria	Servicios	
Pais						
Costa Rica	2.348	7,7	14,1	19,8	66,1	77,4
El Salvador	3.161	7,1	21,2	21,3	57,5	67
Guatemala	4.885	3,1	30,6	23,8	45,6	54,8
Honduras	3.926	6,8	36,2	19	44,8	49,3
Nicaragua	2.465	9,7	33,5	16,5	50	59,7
Panamá	1.697	4,4	17	18,6	64,4	68,6
Rep. Dom.	4.444	5,8	14,5	17,8	67,7	51,8

Fuentes: Pérez, 2016. CEPAL. Datos tomados de: CEPALSTAT, ILOSTAT, Encuestas de hogares. \*No se reportan datos para Belice.

Tal como se aprecia en el cuadro anterior, las tasas de formalidad laboral en casi todos países de la región son superiores al 55% (con excepción de Honduras y República Dominicana) y en algunos casos superan el 75% (como en Costa Rica). Si se consultan los datos de Honduras se puede analizar que la formalidad laboral no llega al 50% de la población, lo que permite afirmar que en este país la mayoría de la población económicamente activa trabaja en la informalidad, lo que en otras palabras significa que más de la mitad de la PEA hondureña no tiene acceso a la seguridad social, está totalmente desprotegida en materia laboral y sus derechos laborales son prácticamente nulos. Por esta vía se encuentra República Dominicana país que registra tasas de informalidad cercanas al 49%.

El resto de países presenta índices similares a los de Costa Rica, llama la atención la situación que reporta Panamá pues su tasa de desempleo es una de las más bajas de la región y los índices de formalidad son cercanos al 70%.

También las migraciones y la empleabilidad son distintas en cada uno de los países de la región, lo que no permite identificar un patrón homogéneo. Por ejemplo, desde Guatemala, El Salvador y Honduras se origina el mayor porcentaje de emigrantes a Estados Unidos. Más de la mitad de mismos se encuentran como indocumentados en ese país, y esa situación se asocia a mayores condiciones de vulnerabilidad social, pobreza y precariedad laboral. Entre estos países también se produce un intercambio de flujos de población; desde Guatemala también se producen migraciones hacia Belice, como también hacia la frontera sur de México. El Salvador, por su parte, siendo el principal expulsor de migrantes hacia Estados Unidos es receptor de flujos recientes de trabajadores de países vecinos, principalmente de Nicaragua.

#### OLA MIGRATORIA

# Más de un millón de extranjeros vive en Panamá

La Contraloría estima que en julio próximo los habitantes nacionales serán 4 millones. Esta cifra, sin sumar los inmigrantes. Colombianos, nicas y venezolanos encabezan la lista. Páginas 4A y 5A

#### POBLACIÓN Y PROCESO DE REGULACIÓN MIGRATORIO

Densidad demográfica



Referencia: Publicación del periódico La estrella de Panamá del día jueves 09 de junio de 2016.

Nicaragua, Costa Rica y Panamá, forman un corredor intrarregional, en el que sobresale Nicaragua como principal proveedor de migrantes a los otros dos países, pero principalmente a Costa Rica como destino del mayor número de migrantes intrarregionales. Belice es tanto un país de origen de emigraciones extrarregionales a Estados Unidos como de destino de flujos regionales. Además de los nicaragüenses, Panamá es también receptor de inmigrantes colombianos.

Puede estimarse en más de medio millón la cantidad de personas que participan de las migraciones intrarregionales. Una de las dificultades para la estimación del total de esta población es el peso de la movilidad temporal no registrada ni regularizada. La falta de registros y la falta de estudios, dificultan un mejor conocimiento de las características de estas migraciones.

En diversos estudios regionales se concluye que la información disponible y los estudios de campo permiten conocer que las migraciones intrarregionales tienen las siguientes características:

1. Si bien pueden influir causas tanto ambientales como políticas, en esta movilidad se recluta principalmente a trabajadores y trabajadoras que suplen de mano de obra una serie de actividades, entre las cuales destacan la agricultura, la construcción, el comercio y gamas de servicios como el trabajo doméstico remunerado, los servicios de vigilancia y los de economía del cuidado. Aunque desregulado el flujo laboral en los países de destino hace competitivas una serie de actividades que de otra forma serían menos rentables y, por otra parte, constituyen una fuente para la obtención de divisas mediante la apropiación de las remesas familiares por los países de origen.

2. Su perfil laboral explica la formación de una dinámica regional de oferta y demanda de mano de obra para mercados de trabajo que, por una parte, cada vez se integran más pero, por otra, a su vez atraviesan por procesos de desregulación de las relaciones laborales, lo que incide sobre una mayor informalización del trabajo y su precarización.

3. Buena parte de los trabajadores migrantes se asientan en las zonas urbanas, principalmente en las áreas metropolitanas de los países de destino y, también, en las regiones fronterizas. Esta distribución geográfica configura la formación y extensión de mercados de trabajo transfronterizos en las zonas de colindancia entre países y en las ciudades.

4. La crisis experimentada por la producción agrícola afectó



Referencia: Migrantes en el Albergue “Los Planes” de Gualaca en Chiriquí.

seriamente las condiciones de vida de la población rural que es desde donde se origina una buena parte de las migraciones internacionales y transfronterizas, y donde desde antes surgieron las migraciones internas; las migraciones se convierten en un intento de escape de una realidad caracterizada por condiciones de exclusión hacia otras iguales o peores. Las estrategias migratorias están basadas, principalmente, en el uso de redes social, a través de familiares, amigos y vecinos que suministran información y medios que posibilitan la formación de las cadenas migratorias.

5. Al tratarse de personas que en su mayoría emigran para insertarse

**Bibliografía:**

1. Abelardo Morales, Universidad Nacional de Costa Rica 2013.
2. ADAMS, W., 1971, El drenaje de talento, Editorial Paidós, Buenos Aires.
3. ARUJ, R., 2004, Por qué se van. Exclusión, frustración y migraciones, Prometeo Libros. Buenos Aires.
4. MARMORA, L. 2015, Desarrollo Sostenido y políticas migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración, Seminario Regional Latinoamericano, 22 al 26 de marzo, Uruguay.
5. ZOLBERG, A., 2017, El futuro de las migraciones internacionales, Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development.

**Agradecimientos:**

El Instituto Panameño de Estudios Laborales agradece los aportes hechos por los profesionales Carlos Ayala Montero y Anastasio Rodríguez por formar parte de esta publicación y exhorta a todos los trabajadores, empleadores y servidores públicos a sumarse a este espacio de exposición técnica en materia socio laboral.

**Gerardo A. Guerrel C.**

**Director Técnico del**

**Instituto Panameño de Estudios Laborales**

**IPEL/MITRADEL**



**IPEL** INSTITUTO PANAMEÑO DE  
ESTUDIOS LABORALES  
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral



**IPEL** INSTITUTO PANAMEÑO DE  
ESTUDIOS LABORALES  
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral