

▶ #NoContagiamosAlEmpleo

NOTA PAÍS

Panamá

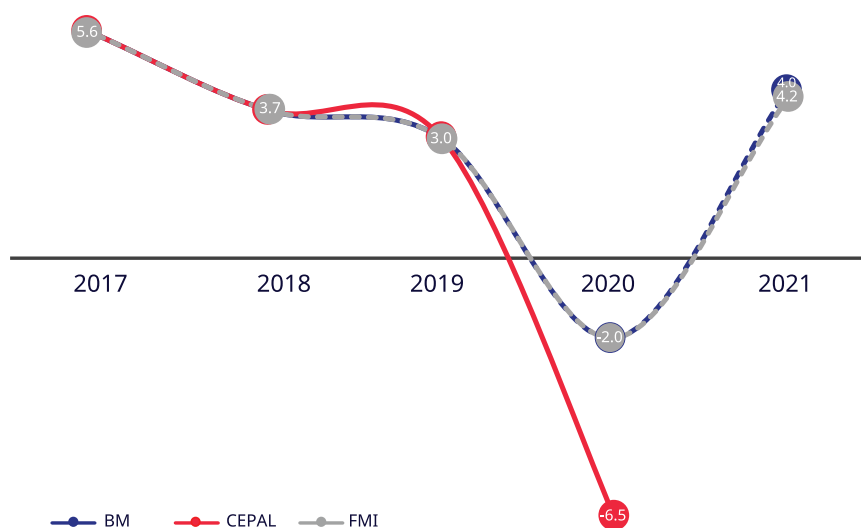


▶ COVID - 19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en Panamá

I. Contexto Económico y Laboral Pre-pandemia COVID-19

A diferencia de la Crisis Económica Mundial de 2008-2009 que fue precedida de años de relativa bonanza económica, Panamá recibe la pandemia del COVID-19 en un contexto económico frágil caracterizado por una desaceleración en el crecimiento de la economía en años recientes. Según cifras preliminares, el país cerró 2019 con un crecimiento económico cercano al 3%, una cifra muy por debajo del promedio observado en años anteriores (6.2%). Proyecciones recientes de CEPAL¹, Banco Mundial² y el FMI³, estiman variaciones negativas en el orden del -6.5%, 2% y 2% del PIB en 2020 respectivamente, tal como se observa en la gráfica siguiente.

▶ PROYECCIONES DE CRECIMIENTO DEL PIB (% DE CRECIMIENTO ANUAL)



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, CEPAL y Fondo Monetario Internacional, 2020.

¹ CEPAL “Informe especial COVID-19 N° 5”. Julio de 2020.

² Banco Mundial “Perspectivas Económicas Mundiales” Junio 2020.

³ Fondo Monetario Internacional “World Economic Outlook”. Abril 2020.

Es importante destacar que la economía panameña presenta una **creciente dualidad** entre un sector de servicios comercializables sólido, con alta productividad, basado en actividades intensivas en competencias y que genera una cantidad limitada de buenos empleos y un sector (agricultura, servicios y, en cierta medida, industria manufacturera), con baja productividad, con empleos de subsistencia e informales en donde se concentra la mayor parte del empleo. Esto incidirá fuertemente en impactos diferenciados económicos y de empleo.

Se prevé que el impacto económico como consecuencia de la pandemia del COVID-19 en el corto plazo, se sienta con más fuerza en el sector terciario, con particular efecto en el transporte, el turismo, la hostelería y el comercio al por menor. En el caso de Panamá, los servicios representan alrededor del 80% del PIB. Para el año 2019, **solamente el sector comercio, restaurantes y hoteles ocupó a cerca de 500,000 personas**, es decir, casi una cuarta parte del total de ocupados a nivel nacional.

Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional estiman una recuperación (en forma de "V") para 2021. El primero proyecta un rebote de la economía del 4.2% y el segundo de 4%. Esto no significa necesariamente que los retrocesos en pobreza y desigualdad derivados de la contracción económica del 2020 se recuperarán automáticamente; se requerirá que los trabajadores más afectados sean beneficiarios de la recuperación del crecimiento económico. Habrá que compensar el impacto negativo de la interrupción de suministros y la contracción del consumo producto de las medidas de contención sanitaria, así como, la afectación de la actividad del Canal y el transporte aéreo y sus actividades relacionadas, debido a la desaceleración del comercio mundial.

La situación económica pre-crisis no solo determinará el tipo y la magnitud del efecto de los shocks derivados, también incidirá en la capacidad de respuesta del país. Las respuestas de política a la atención de la crisis en el corto plazo (alivio, protección y reparación) y a las medidas para la recuperación (mediano plazo) requerirán de un importante esfuerzo fiscal por el lado del gasto. Al respecto, **la pandemia del COVID-19 encuentra a las finanzas públicas de Panamá en una situación delicada.** En el año 2019, el déficit fiscal alcanzó el 3.1% del PIB y la deuda pública llegó al 46.4% del PIB, ubicándose en un valor superior al recomendado por las Instituciones Financieras Internacionales (40% del PIB). Debido a la caída de los ingresos provocada por la paralización de la actividad económica, la necesidad de recurrir al gasto público y de adquirir fondos para atender la crisis sanitaria y económica, esa proporción podría aumentar considerablemente en los próximos años. Por otro lado, al tener el país una economía dolarizada, sin un banco central, no podrá utilizar la política monetaria para responder a los shocks derivados de la pandemia del COVID-19. Por último, la economía panameña, tiene un alto grado de integración comercial y financiera con la economía internacional, ello la expone a los efectos económicos globales del coronavirus.

La crisis económica que se avecina repercutirá adversamente en el mundo del trabajo en tres dimensiones: 1) la cantidad de empleo disponible, 2) la calidad del trabajo y, 3) los efectos en los grupos específicos en condición de vulnerabilidad frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral. En cada una de estas dimensiones se generarán presiones adicionales a las que ya los países afrontaban en la pre-crisis, que, en el mejor de los casos, ralentizará la velocidad de reducción de los principales déficits de trabajo decente en el país.

Una estimación preliminar de los **empleos actuales en riesgo** desde un enfoque sectorial para Panamá (ver cuadro a continuación), indica que el **35.6% del total de empleo están en riesgo alto, es decir, alrededor de 700,000 empleos** ubicados en los sectores económicos que se prevé sean los más afectados por la crisis económica. Los empleos de las mujeres se verán particularmente afectados por la alta participación femenina en los sectores de más alto riesgo ante la crisis: los hogares como empleadores y hoteles y restaurantes (89.2% y 63.9% respectivamente).



La situación económica pre-crisis no solo determinará el tipo y la magnitud del efecto de los shocks derivados, también incidirá en la capacidad de respuesta del país.

► PANAMÁ: TRABAJADORES EN SITUACIÓN DE RIESGO
DESDE UNA PERSPECTIVA SECTORIAL

Sector de la Economía	Repercusión actual de la crisis sobre la producción económica	Niveles de empleo	Participación en el empleo total	Niveles de empleo femenino	Participación femenina en el empleo sectorial
Administración pública	Baja	117 627	6.1%	49 950	42.5%
Enseñanza y salud	Baja	197 136	10.3%	139 529	70.8%
Agricultura, ganadería y pesca	Media-Baja	276 597	14.4%	67 505	24.4%
Construcción	Media	172 877	9.0%	10 778	6.2%
Otros 1/	Media	22 633	1.2%	4 456	19.7
Intermediación financiera y de seguros	Media	46 533	2.4%	27 703	59.5%
Actividades profesionales y administrativas de apoyo	Media	116 565	6.1%	42 631	36.6%
Transporte y almacenamiento	Media-Alta	144 571	7.5%	16 571	11.5%
Comunicación y otros servicios 2/	Media-Alta	141 935	7.4%	67 506	47.6%
Hogares como empleadores	Alta	88 656	4.6%	79 123	89.2%
Industria manufacturera	Alta	144 786	7.5%	61 727	42.6%
Comercio y reparación	Alta	349 279	18.2%	169 403	48.5%
Hoteles y restaurantes	Alta	101 447	5.3%	64 799	63.9%

1/ Incluye explotación de minas y canteras, suministros de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, suministros de agua, evacuación de aguas residuales y gestión de desechos y contaminación, NS/NR.

2/ Incluye información y comunicaciones, actividades inmobiliarias, actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas, actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales y otras actividades de servicios.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2020. Encuesta del Mercado Laboral 2019.

La cantidad de empleo disponible

En los últimos años, **la tasa de desempleo en Panamá ha ido creciendo de manera sostenida**, pasó de un 4.2% en el 2012 a un 7.1% en el año 2019. Debido a la pandemia del COVID-19 se prevé un aumento significativo en la cantidad de personas desempleadas. Entre 2018 y 2019 hubo una adición neta de alrededor de 30 mil personas desempleadas. **La incidencia heterogénea del desempleo entre distintos grupos poblacionales es una característica importante a tener en cuenta**, pues el impacto en este indicador, como lo demostró la crisis económica mundial del 2008-09, tenderá a ser diferenciado y se ensañará con aquellas personas en condición más vulnerable.

En el año 2019, la tasa de **desempleo de las mujeres (8.8%)** sobrepasó en 3pp la tasa de **desempleo de los hombres (5.8%)**, brecha que en los últimos años ha crecido de manera importante. **Los jóvenes (15 a 24 años) por su parte, registraron una tasa de desempleo del 18.1%** frente a una tasa de 4.9% para los de 25 años y más; al igual que en el caso de hombres y mujeres, la brecha en el desempleo entre jóvenes y adultos se ha venido ampliando de manera consistente. Con la llegada de la pandemia, se espera que se profundice aún más. Frente a una contracción



La alta incidencia de la informalidad es un rasgo importante del mercado laboral panameño, por tanto, es bastante probable que el impacto de la crisis no se refleje únicamente en el incremento del desempleo y la informalidad, sino también en los ingresos laborales (...)

económica, son las personas jóvenes, quienes enfrentarán más dificultades para encontrar un empleo.

Es importante señalar que la economía panameña mantuvo un aumento del empleo en el último año. Entre el 2018 y el 2019 se agregaron un total neto de 52,040 empleos al mercado laboral.

La calidad del trabajo

La economía informal es particularmente vulnerable y sensible a los impactos de la pandemia COVID-19. El empleo informal ha venido creciendo en tamaño y peso relativo respecto al total de la ocupación, caracterizado por no estar cubierto por la seguridad social (acceso a seguro de salud y/o riesgos profesionales), ser de bajos ingresos, concentrado en unidades económicas de pequeño tamaño (MYPE) y especialmente en los sectores donde más fuerte golpeará la crisis. Los ocupados en condición de informalidad están más expuestos a las consecuencias de la crisis económica que se avecina.

En Panamá, la mitad de la población ocupada (51.9%) tiene un empleo informal. Ésta se verá afectada en el plazo inmediato por el parón de consumo que implican las restricciones de movilidad a las personas como parte de las medidas sanitarias implementadas por el país, en particular, aquellos trabajadores que están dentro

del sector informal (representan el 42.3% del empleo informal).

Estimaciones tempranas de la OIT calcularon el impacto de la pandemia del COVID-19 a nivel global en hasta 25 millones de personas desempleadas,⁴ estimaciones más recientes indican una reducción global de las horas trabajadas de 6.7% en el segundo trimestre de este año, equivalente a 195 millones de empleos a tiempo completo (48 horas semanales),⁵ sin embargo, a nivel de país, el impacto en los mercados laborales dependerá de la configuración y características de los mismos.

La alta incidencia de la informalidad es un rasgo importante del mercado laboral panameño, por tanto, es bastante probable que **el impacto de la crisis no se refleje únicamente en el incremento del desempleo y la informalidad, sino también en los ingresos laborales**, especialmente de los ocupados menos calificados y en la economía informal. Lo anterior tendrá un devastador efecto en la pobreza laboral, particularmente en aquellos que actualmente no alcanzan a generar ni siquiera el salario mínimo mensual en sus actividades económicas. No puede obviarse el efecto que la crisis tendrá en materia de igualdad en ingresos, el cual puede ser mitigado o profundizado dependiendo de la forma en que las políticas de recuperación y estímulo al mercado laboral se implementen.

Los más vulnerables

Como se mencionó previamente, **las personas jóvenes** deben afrontar un elevado índice de desempleo y subempleo, y son más vulnerables frente a una disminución de la demanda de mano de obra, como se constató a raíz de la última crisis financiera mundial. Los trabajadores de más edad son asimismo más vulnerables en el plano económico.

⁴ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_739158/lang-es/index.htm

⁵ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf

Las mujeres también son un grupo particularmente importante, a raíz de la amplia labor que desarrollan en los sectores más afectados (en particular el de los servicios), o por realizar un trabajo de primera línea para hacer frente a la pandemia (por ejemplo, las enfermeras). En Panamá, el 82% de las mujeres que trabajan lo hacen en el sector terciario, frente al 58% de los hombres. Las mujeres tienen menor acceso a servicios de protección social, soportan una carga laboral desproporcionada en la economía asistencial o de cuidado en particular en el caso de cierre de escuelas o de centros de atención.

Los trabajadores sin protección social, en particular los trabajadores por cuenta propia, los ocasionales y los que llevan a cabo una labor esporádica en plataformas digitales, son especialmente susceptibles de verse afectados por el virus al no tener derecho a bajas laborales remuneradas o por enfermedad, y estar menos protegidos en el marco de los mecanismos convencionales de protección social, u otros medios de compensación de fluctuaciones de ingresos.

Las personas trabajadoras en condición de vulnerabilidad en Panamá representaron el 34.3% del total de ocupados en el año 2018.⁶ La vulnerabilidad de los hogares en pobreza y sin protección social, así como otros factores asociados podrían generar un aumento en la tasa del trabajo infantil y el trabajo adolescente peligroso.



Las personas trabajadoras en condición de vulnerabilidad en Panamá representaron el 34.3% del total de ocupados en el año 2018

II. La Respuesta Nacional a la Crisis

En la fase inicial del brote de COVID-19, Panamá ha aplicado medidas para hacer frente a la propagación de la enfermedad y para mitigar sus efectos adversos en la economía y el mercado laboral. Las medidas dirigidas a evitar la propagación de la enfermedad tienen sin duda efecto en las condiciones económicas y de mercado laboral. A la fecha, Panamá ha decretado toque de queda en todo el territorio nacional y Estado de Emergencia con el fin de garantizar la salud, seguridad y economía del país. Se han establecido cercos sanitarios en algunas provincias y se modificó el horario de las oficinas públicas de 8am a 12pm. Con el fin de que las personas puedan abastecerse, se estableció un protocolo por sexo y utilizando el último dígito de la cédula de identidad. También se decretó cierre de fronteras terrestres, marítimas y aéreas. Respecto al segundo grupo de medidas, se resumen en el sitio web de la OIT que recoge las respuestas de política de los países,⁷ con arreglo a tres pilares de acción de política: a) la protección de los trabajadores en el lugar de trabajo, b) el fomento de la actividad económica y de la demanda de mano de obra, y c) el apoyo al empleo y al mantenimiento de los ingresos.

- a) En el pilar relacionado a la **protección de los trabajadores en el lugar del trabajo**, se establecieron disposiciones para la aplicación de protocolos que aseguren la higiene y la salud en el ámbito laboral, por ejemplo, que los empleadores informen a sus trabajadores de las opciones para laborar en modalidades de teletrabajo según lo define la Ley que regula el teletrabajo. Esas disposiciones incluyen la obligatoriedad para los empleadores de protocolos de prevención y atención de la pandemia que garanticen la salud y seguridad ocupacional. También se estableció un protocolo con medidas para empleadores y trabajadores. Para prevenir la discriminación y la exclusión, se extendió la vigencia de los permisos de trabajo para los trabajadores extranjeros y se habilitaron de forma temporal plataformas digitales para denuncias laborales en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Por último, las personas trabajadoras mayores de 60 años o más y personas con enfermedades crónicas y mujeres embarazadas podrán acogerse a vacaciones vencidas o adelantadas, por un mínimo de 15 días calendario.

⁶ El indicador de trabajadores vulnerables representa el porcentaje de los trabajadores por cuenta propia más los familiares no remunerados dentro del total de ocupados.

⁷ <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang-es/index.htm>

- b) Las acciones de política dirigidas a **estimular a la economía y la demanda laboral** para enfrentar el impacto de la crisis por parte de Panamá han sido en materia de política fiscal. Se aprobó: una Ley de autorización para el uso de los activos del Fondo de Ahorro Panamá (FAP) para afrontar la crisis sanitaria, una extensión del plazo para pagos de tributos durante la emergencia nacional (plazo de 120 días) y la autorización de la emisión de títulos valores de deuda pública por US\$3,000 millones en el mercado internacional de capitales para refuerzo presupuestario del ejercicio fiscal 2020. También se acordó la reestructuración del presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal 2020 y se eliminaron aranceles para productos relacionados con la salud e higiene. Y se autorizó la contratación para la ejecución de obras y adquisición de bienes con la finalidad de suministrar los fondos y recursos necesarios para atender la emergencia (se autorizaron US\$427,734,711.00 dentro del Estado de Emergencia Nacional). Para apoyar a algunos sectores, se estableció un proceso especial temporal para que médicos y otras profesionales vinculados a salud sean nombrados o contratados en las instituciones públicas de salud por la emergencia ocasionada por el COVID-19.
- c) En el pilar **de apoyo al empleo y los ingresos** entre las acciones más importantes para responder a la crisis están: El Plan “Panamá Solidario”, para atender necesidades urgentes a través de programas ya existentes como “Bolsas de Comida”, “Bono Solidario” y “Vale Digital”. Para mantener el empleo se aprobó la modificación temporal de la jornada de trabajo, como una forma de mitigar el riesgo de contagio para los trabajadores, empleadores y usuarios de los servicios; y la reglamentación de la suspensión del contrato de trabajo, para los trabajadores de las empresas cuyas operaciones hayan sido cerradas conforme a las medidas preventivas ordenadas por las autoridades gubernamentales dentro del Estado de Emergencia Nacional. Para ayudar a las empresas y la continuidad de sus actividades, se definió como medida de extensión de la amnistía tributaria hasta el mes de junio (Declaración de Renta), se concede plazo de 120 días a partir de la declaratoria de emergencia.

III. Algunas consideraciones finales:

- El Diálogo Social Tripartito es una herramienta importante en la actual respuesta a la crisis en Panamá⁸. Se creó la “Mesa tripartita de diálogo para la economía y desarrollo laboral”, integrada por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas del país, con el objeto de lograr consensos que ayuden a recuperar y/o mejorar las relaciones laborales existentes antes de la pandemia de la COVID-19. La Mesa fue creada el 1 de mayo de 2020, con un funcionamiento previsto de dos meses.
- Concentrar los esfuerzos en las personas y grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad en cuanto a los efectos de la recesión económica derivada de la Pandemia del COVID-19 es un imperativo. Las medidas especialmente dirigidas a las personas trabajadoras en la microempresa especialmente de servicios, las de baja remuneración, trabajadoras domésticas, las de la economía informal que no están sujetos a legislación de protección del empleo y vulnerables al choque directo en los ingresos disponibles, serán más efectivas. Las personas jóvenes en especial son más vulnerables al desempleo, la informalidad y bajos ingresos.



El Diálogo Social Tripartito es una herramienta importante en la actual respuesta a la crisis en Panamá.

⁸ La R205 de la OIT recalca la importancia del diálogo social tripartito en la respuesta a las situaciones de crisis y la función esencial que incumbe a las organizaciones de empleadores de trabajadores en la respuesta a las crisis. La Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205). Ver en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R205

- Es muy probable que la destrucción de empleos que traiga aparejada esta pandemia vaya a repercutir en el trabajo infantil al forzar a familias a buscar alternativas para comenzar la pérdida de ingresos aparejada a la destrucción de empleos. La respuesta, por tanto, debe de ser global e incluso, focalizada ahí y en donde más avances hacia la erradicación se pueden realizar.
- A nivel de empresas, el efecto de la crisis económica será diferenciado, cargándose más sobre las unidades económicas de menor tamaño, las que cuentan con menor capacidad de resistir periodos con limitados flujos de caja y poco acceso a financiamiento. Por tanto, establecer en el corto plazo medidas específicas para contener el cierre de empresas de pequeño tamaño, especialmente en sectores vinculados al consumo (hoteles, restaurantes, entretenimiento, transporte) son urgentes.
- La inexistencia de estabilizadores automáticos (como seguros de desempleo) frente a choques externos al mercado de trabajo como los subsidios al desempleo, deberá ser compensada con acciones de protección al ingreso como recortes tributarios, transferencias monetarias, entre otras.
- En el marco de la respuesta de política, la importancia de la coherencia y coordinación de políticas públicas, incluyendo las medidas sanitarias y las políticas para la recuperación productiva y del empleo, migración y asistencia social, son fundamentales.
- Los altos niveles de desocupación juvenil serán exacerbados como consecuencias de la crisis del económica y laboral. Incluir el enfoque de transición escuela-trabajo en las respuestas de política y el aprendizaje permanente (readaptación profesional, generación de competencias) podrían ser una herramienta útil a mediano plazo como una vía de inclusión en los mercados laborales.
- Es fundamental avanzar hacia una estrategia integrada de mediano plazo para facilitar el tránsito de los trabajadores y las empresas de la economía informal a la economía formal. Si bien las medidas a implementarse para paliar los efectos en la pérdida de ingresos de las empresas y la pérdida de empleos en el sector informal son imprescindibles; también se abre una oportunidad clave para establecer mecanismos, programas, acciones de política y proyectos específicos que faciliten el acceso a la seguridad social en grupos de difícil cobertura, mejorar la inclusión financiera, facilitar el acceso a servicios de desarrollo empresarial, simplificar trámites de registros de empresas, entre otras medidas contempladas en la Recomendación 204 de la OIT sobre el Tránsito a la Economía Formal.
- Una nueva generación de políticas de empleo construidas con base al diálogo social, con un foco claro en las cuestiones de género, que promuevan transiciones justas (de la informalidad a la formalidad, de empleos precarios a empleos decentes, hacia empleos y actividades económicas más amigables con el ambiente) se hace más necesarias en el contexto actual y la fase de recuperación económica y del empleo. Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para su implementación y asegurar los recursos necesarios para tal fin serán un desafío importante y urgente. Un crecimiento económico rico en empleo en la recuperación será fundamental para mitigar el impacto negativo y recuperar el terreno perdido derivado de la crisis.