



MIGRACIONES Y MERCADO DE TRABAJO EN PANAMÁ. UN PAÍS DE ORIGEN, TRÁNSITO Y DESTINO

El proyecto "Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo" (Ref. Comisión Europea: DCI-MIGR/2010/259-532) está financiado íntegramente por la Unión Europea. Se inició en enero de 2011 con una duración de 36 meses.

<http://www.migracion-ue-alc.eu/> - info@migracion-ue-alc.eu

La Unión Europea es una asociación económica y política única, formada por 28 países europeos.

En 1957, la firma de los tratados de Roma muestra la voluntad de los seis Estados fundadores de crear un espacio económico común. Desde entonces, la Comunidad, más tarde Unión Europea, en constante expansión sigue acogiendo nuevos Estados miembros. La Unión se ha convertido en un enorme mercado único con una moneda común: el euro.

Lo que comenzó como una unión puramente económica ha evolucionado hasta convertirse en una organización activa en todos los frentes, desde la ayuda al desarrollo hasta la política medioambiental. Gracias a la supresión de los controles fronterizos entre los países de la UE, ahora se puede viajar libremente por la mayor parte de ella. También es mucho más fácil vivir y trabajar en otro país de la UE.

Cinco instituciones principales de la Unión Europea son el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La Unión Europea es el principal agente de la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo. Es también el mayor donante mundial de ayuda humanitaria. La finalidad primordial de la política de desarrollo de la UE es la erradicación de la pobreza, según el acuerdo de noviembre de 2000.

<http://europa.eu/>

Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

Federico Suárez - fsuarez@fiiapp.org

Calle Beatriz de Bobadilla, 18, 28040 Madrid – España

Tel.: +34 91 591 46 08 – Fax: +34 91 533 52 36

La presente publicación ha sido elaborada con la financiación de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea o de los socios del proyecto (OIM y FIIAPP).

MIGRACIONES Y MERCADO DE TRABAJO EN PANAMÁ. UN PAÍS DE ORIGEN, TRÁNSITO Y DESTINO



Autora: Karen Ortega

Julio de 2013

Karen Ortega González es psicóloga social y educadora egresada de la Universidad de Costa Rica, con Maestría en Estudios de Psicología Grupal en la Universidad para la Cooperación Internacional. Con 19 años de experiencia en el campo de la investigación social, coordinación, elaboración y desarrollo de proyectos y programas, ha trabajado tanto para agencias de cooperación internacional, como para organismos no gubernamentales, en temáticas de desarrollo social y derechos humanos con poblaciones vulnerables, especialmente personas jóvenes, menores de edad, migrantes, personas refugiadas y poblaciones indígenas.

Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la UE y ALC para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo



AGRADECIMIENTOS

El estudio “Migraciones y mercado de trabajo en Panamá. Un país de origen, tránsito y destino”, ha sido elaborado en el marco del Proyecto “Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo”.

El mismo hace un reconocimiento especial a la Oficina de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, en la persona del señor Iván Gantes, Director, por su orientación sobre el contexto económico y laboral del país; así como en la persona de la señora Vielka Yariely Vigil De Gracia, Coordinadora, por la disposición y facilitación de información documental.

A la Organización Internacional para la Migraciones (OIM), Oficina Regional para Centroamérica Norteamérica y el Caribe, en las personas de Ricardo Cordero Díaz, Especialista Regional en Migración Laboral/Migración y Desarrollo; Agueda Marín, Especialista Regional sobre Trata de Personas y Retorno Voluntario Asistido; y Sofía Salas, Coordinadora del proyecto regional “Mejoramiento de la Administración de la Migración Laboral en Centroamérica y la República Dominicana”, por su aporte para el conocimiento del contexto migratorio en Panamá.

A la Organización Internacional para la Migraciones (OIM), Centro Administrativo Regional en Panamá, en la persona del especialista Gonzalo Medina, con su aporte en la gestión para desarrollar las entrevistas a representantes gubernamentales.

Finalmente, al Centro de Información Estadística, del Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá, por la plataforma de información y comunicación para el uso de datos estadísticos.

NOTA AL LECTOR

El proyecto “Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y Caribe (ALC) para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo” tiene por objetivo fortalecer las capacidades institucionales en la gestión de políticas migratorias ligadas a las realidades del mercado laboral y en particular a los procesos de retorno voluntario de migrantes*.

Es en este contexto que se elaboran una serie de cuatro estudios sobre mercado de trabajo y migración en Argentina, Bolivia, Colombia y Panamá, cuyo objetivo es presentar las principales características de las diásporas nacionales y del mercado laboral con el fin de apoyar el diseño de políticas públicas centradas en la reintegración laboral de los migrantes que hayan decidido voluntariamente regresar a sus comunidades de origen.

En el caso de Panamá, debido a su naturaleza migratoria como país de origen, destino y tránsito, el estudio se enfoca también en los diferentes colectivos de inmigrantes en el país.

Los cuatro estudios se encuentran disponibles en la página web del proyecto: www.migracion-ue-alc.eu.

* En todo el proyecto y en sus diferentes actividades y productos, como es este estudio, siempre que se mencione el término migrantes retornados o similar se contempla exclusivamente los migrantes retornados de manera voluntaria y en ningún caso recoge la situación de los retornados de manera involuntaria o deportados.

RESUMEN

El estudio “Migraciones y mercado de trabajo en Panamá. Un país de origen, tránsito y destino”, presenta las principales tendencias del mercado laboral, el estado de la situación de la población migrante, el análisis de las condiciones que han intervenido en la integración laboral de dicha población en el país y recomendaciones para el fortalecimiento de la política migratoria. La información cuantitativa y cualitativa obtenida a partir de la revisión de fuentes primarias y secundarias, ha permitido reconocer el contexto económico en el que se desenvuelve la población migrante en Panamá.

Dentro de los hallazgos que arroja la investigación, se reconoce a Panamá con un crecimiento económico sostenido en los últimos diez años, impulsando la inversión en grandes megaproyectos de infraestructura marítima, de transporte y habitacional, lo que ha dinamizado la mayoría de los sectores económicos. Esta proyección del país, permite observar un cambio en la dinámica migratoria regional. En esta primera década del siglo XXI, el aumento en el volumen de inmigrantes, visibiliza a Panamá como país de destino, especialmente para personas procedentes de Centro y Suramérica.

La dinámica del mercado laboral requiere personal especializado con niveles educativos medios y altos. Tales requerimientos sobrepasan el volumen de la población económicamente activa en el país. En este sentido, destaca una población inmigrante joven, con un nivel educativo superior, que le permite integrarse en su mayoría al sector formal de la economía, especialmente en el comercio, la construcción y la manufactura.

Por otra parte, la investigación evidencia que hay una tendencia cada vez menor de la población panameña a emigrar por razones laborales en las últimas décadas, mientras que se identifica un incremento del tránsito migratorio internacional.

La tendencia al incremento de la población inmigrante, así como los requerimientos del mercado, ha llevado al Estado a tomar medidas concretas para integrar a esta población en la economía. Sin embargo, se hace necesario fortalecer el desarrollo de estrategias de gestión pública de largo plazo, que permitan a las instancias rectoras de la política migratoria, impulsar un desarrollo planificado y acorde a los nuevos requerimientos del país.

ABSTRACT

The “Migration and labour market in Panama. A country of origin, destination and transit.” study, presents the main labour market trends, the state of the situation of migrants, analysis of the conditions that have been involved in the employment of this population in the country, and recommendations for strengthening migratory policy. The quantitative and qualitative information obtained from the review of primary and secondary sources, has allowed it to recognize the economic context in which lives the migrant population in Panama.

As a result of research, Panama is recognized for its sustained economic growth in the last ten years, promoting investment in mega-projects of infrastructure maritime transport and housing, which has boosted most economic sectors. This projection of the country identifies a change in regional migration dynamics. In this first decade of the century, the increase in the number of migrants makes Panama visible as a destination, especially for people from Central and South America.

The labour market dynamics require specialized personnel with medium and high educational levels. Such requirements exceed the volume of the economically active population in the country. In this sense, stands a young migrant population with a higher education level, allowing it to integrate most of the formal sector of the economy, especially in trade, construction and manufacturing.

On the other hand, the investigation shows a decrease in Panamanian population emigrating for labour reasons in the last decades, whereas an increase in international transit migration is identified.

The trend of increasing migrant population and market requirements, has led the government to take concrete steps to integrate this population into the economy. However, it is necessary to strengthen the development of strategies for long-term public management. This will allow institutions governing migration policy, to promote a planned development according to the new requirements of the country.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| Introducción..... | 11 |
| Capítulo 1: Caracterización general del mercado laboral..... | 13 |
| 1. Descripción general de país: población y desarrollo..... | 13 |
| 2. Mercado de trabajo..... | 17 |
| Capítulo 2: Migración: Estado de la cuestión..... | 27 |
| 1. El Contexto migratorio..... | 27 |
| 1.1. Países de origen de la población migrante..... | 28 |
| 1.2. Tendencias migratorias por períodos y por país..... | 29 |
| 1.3. Panamá como país de tránsito..... | 32 |
| 1.4. Legislación Migratoria..... | 33 |
| 1.5. Acciones de regularización e integración laboral para la población migrante..... | 35 |
| 2. Caracterización general de población migrante..... | 36 |
| 2.1. Población migrante en Panamá..... | 36 |
| 2.2. Permisos de trabajo para migrantes..... | 42 |
| 2.3. Emigración de población panameña..... | 44 |
| Capítulo 3: Vinculación del mercado de trabajo y la migración en Panamá..... | 47 |
| 1. Análisis de las condiciones de mercado laboral y las condiciones laborales de la población migrante..... | 47 |
| 2. Consideraciones para el fortalecimiento de la política migratoria... | 52 |
| Referencias bibliográficas..... | 56 |
| Lista de acrónimos..... | 59 |
| Anexo: Guía de entrevista..... | 60 |

LISTA DE GRÁFICOS, CUADROS Y RECUADROS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1: Pirámide de la población por Sexo..... | 14 |
| Cuadro 1: Índice de Desarrollo Humano e indicadores de desigualdad. 2012..... | 15 |
| Gráfico 2: Crecimiento del PIB de Panamá..... | 16 |
| Cuadro 2: Población en edad activa y su participación laboral..... | 18 |
| Cuadro 3: Tasa de desocupación por sexo y áreas, según grupo de edad. 2012..... | 19 |
| Gráfico 3: Distribución de la población ocupada, por sexo, según grupo de edad..... | 19 |
| Cuadro 4: Población ocupada de 15 años y más, por sexo, según ocupación. Agosto 2012..... | 21 |
| Gráfico 4: Fuerza Laboral por Nivel Educativo. 2010..... | 22 |
| Gráfico 5: Distribución de la población ocupada, según categoría en la ocupación..... | 22 |
| Gráfico 6: Población Ocupada en los principales sectores de la economía. 2008-2012..... | 23 |
| Gráfico 7: Panamá: tasas de desempleo, subempleo, actividad y ocupación . 2006-2010..... | 24 |
| Gráfico 8: Panamá: tasas de subempleo visible e invisible según formalidad del empleo. 2006-2010..... | 25 |
| Gráfico 9: Población Migrante según país de procedencia..... | 29 |
| Gráfico 10: Periodos de ingreso por país..... | 29 |
| Gráfico 11: Población panameña que emigró durante el período 2000 – | |

| | |
|-----------|----|
| 2010..... | 30 |
|-----------|----|

| | |
|---|----|
| Cuadro 5: Estimación del saldo migratorio internacional: quinquenio 1950-55 a 2005-10..... | 31 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| Recuadro 1: Capítulo III - Política Migratoria..... | 34 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| Cuadro 6: Personas migrantes por rangos de edad y sexo..... | 37 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| Gráfico 12: Nivel Educativo por rangos de edad..... | 37 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| Gráfico 13: Condición de ocupación de personas migrantes mayores de 15 años..... | 38 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| Gráfico 14: Nivel educativo por condición de ocupación de la población migrante..... | 38 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| Gráfico 15: Categoría de Ocupaciones de población migrante ocupada.. | 39 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| Gráfico 16: Participación laboral por sector económico (países seleccionados)..... | 40 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| Gráfico 17: Nivel educativo por país de procedencia (seleccionados)..... | 41 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| Cuadro 7: Permisos de trabajo aprobados a migrantes en primer semestre 2012..... | 42 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| Cuadro 8: Permiso de trabajo según tipo, otorgados 2010 a 2012..... | 44 |
|--|----|

INTRODUCCIÓN

El presente estudio “Migraciones y mercado de trabajo en Panamá. Un país de origen, tránsito y destino” es un producto de investigación para el proyecto “Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo”.

El Objetivo General:

Elaborar un estudio que permita identificar el vínculo entre mercado de trabajo y la situación migratoria en Panamá a fin de crear un cuerpo de conocimientos de carácter propositivo de cara a la elaboración de políticas públicas.

Objetivos Específicos:

- 1.** Identificar las principales características del mercado laboral panameño.
- 2.** Identificar las principales características cualitativas y cuantitativas de la población migrante¹.
- 3.** Generar recomendaciones que incidan en la formulación de acciones ó propuestas de políticas públicas.

Esta investigación presenta información cuantitativa u cualitativa que se ha obtenido a partir de la revisión de fuentes secundarias: documentación, estudios y/o publicaciones de organismos regionales (centroamericanos y latinoamericanos), internacionales y panameños, que han desarrollado investigación acerca del estado de las migraciones en los países de América Latina y su vinculación con el mercado laboral en las últimas décadas.

Así también se hace una revisión con fuentes primarias sobre la actualidad de la realidad migratoria en Panamá, desarrollándose entrevistas con actores clave de la institucionalidad pública: MITRADEL y la Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe de la Organización Internacional

¹ Se comprende como población migrante para este estudio en Panamá tanto a personas inmigrantes como emigrantes.

para las Migraciones que alimentan esta investigación².

Es importante indicar que si bien las realidades y contextos de las dinámicas migratorias son vastas y complejas, el alcance del presente estudio, concentra su atención en aquellos factores relacionados con la proyección de mercado y la caracterización de la población migrante (perfiles laborales).

El estudio está estructurado en tres apartados, en el primero se muestra la actualidad y tendencias del mercado laboral del país, en el segundo se identifica el estado de la situación sobre la migración, presentando el contexto de los flujos migratorios presentes en Panamá y un perfil general de las personas migrantes. Finalmente, en el tercero se presenta un análisis de la situación migratoria y laboral de cara a brindar aportes a las políticas del Estado en torno a la migración y el mercado de trabajo.

² En anexo 1 Guía de entrevista para diferentes actores.

CAPÍTULO 1

CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL MERCADO LABORAL

1. Descripción general de país: población y desarrollo

La República de Panamá con un área de 74.177,3 km², está dividida política y administrativamente en 9 provincias, 75 distritos o municipios, y 3 comarcas indígenas categorizadas como provincia (Kuna Yala, Emberá y Ngäbe Buglé).

Los datos del INEC (ente de la Contraloría General de la República de Panamá) a julio del 2011 muestran que la población total es de 3.723.821 de habitantes, donde 1.871.749 son hombres (50,26%) y 1.852.072 son mujeres (49,73%), lo que ubica a Panamá como uno de los países latinoamericanos con menor cantidad de habitantes.

De sus nueve provincias, Ciudad de Panamá es el sector en el que se aglomera la mayor cantidad de personas: 1.907.435 habitantes (51,22%). El 12,3 % de su población pertenece a alguna de las 8 etnias indígenas presentes en el país.

Al revisar la segmentación de los grupos etarios por etapa de vida, se evidencian tres grandes tercios de población, dividida en personas menores de 15 años (28%), población joven (31%) y población adulta (28%).

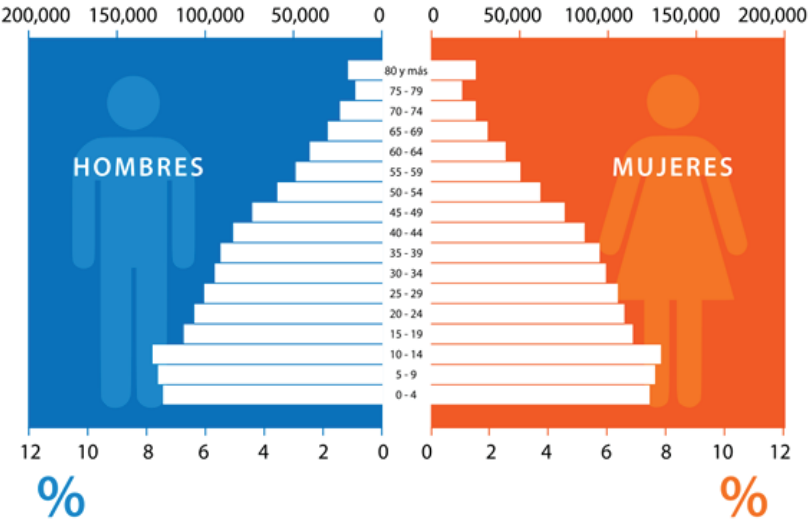
Estas cifras indican que aproximadamente un 60% de la población está en una etapa de vida que le permite participar del mercado de trabajo (jóvenes y adultos). Aspecto que significa una presión para que el mercado laboral los pueda absorber con trabajos decentes.

Los datos arrojan proyecciones de mayor demanda de servicios sociales de un porcentaje significativo de la población joven que a futuro será necesario atender.

En el otro extremo de la población se encuentra un 7% de personas adultas

mayores que igualmente demandan fundamentalmente de servicios en el campo de la salud, aspectos que se demuestran en el siguiente gráfico piramidal de la población por sexo³.

Gráfico 1: Pirámide de la población por Sexo



Fuente INEC, 2010.

En lo que respecta al nivel educativo, el Censo de población 2010, indica una reducción en el porcentaje de analfabetos, pues en el censo de 1990 era de 10,7%, en el del 2000 fue de 7,6% y en del 2010 es de 5,5%. No obstante lo anterior, se observa un mayor número de mujeres analfabetas que de hombres en esa condición (6,0% y 4,9% respectivamente).⁴

Los informes del Índice de Desarrollo Humano del país (2011 y 2013), así como el Tercer Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Panamá (2009), muestran una nación con un crecimiento económico y social

³ [http://panama.unfpa.org/poblacion-panama.Documento comentario población](http://panama.unfpa.org/poblacion-panama.Documento_comentario_población). http://estadisticas.contraloria.gob.pa/Resultados2010/tabulados/Pdf/Comentario_Poblacion.pdf.

⁴ Comentario de población en: http://www.estadísticascontraloria.gob.pa/Resultados2010/TabuladosPDF/Comentario_Poblacion.pdf.

sostenido durante el último decenio, aun considerando la crisis del 2008.

Según lo señala el PNUD (2013), la esperanza de vida es una de las mayores de la región, las estimaciones indican que en promedio un panameño vive 76,03 años, lo que representa para los hombres 73,02 años y para las mujeres 78,24 años.

De acuerdo con estas mediciones, Panamá se ubica inicialmente en un nivel de Desarrollo Humano Alto, destacándose en el lugar 59 del ranking mundial (con un valor de 0,780).

A pesar del crecimiento económico, el país baja en la escala de desarrollo humano cuando el Informe hace un balance entre IDH e Indicadores de Desigualdad y de Género. El valor del IDH del país pierde de forma global un 24,6%, afectado especialmente por desigualdad en el ingreso económico, quedando Panamá en el puesto 108 de IDH e indicadores de desigualdad para el año 2012, por debajo del resto de países latinoamericanos.

La participación de la fuerza laboral evidencia la desigualdad de género, cuando la participación femenina en el mercado de trabajo es de un 49,6% del total de mujeres en comparación con el 82,5% del total de los hombres aún y cuando ambos sexos mantienen similar nivel educativo. En el siguiente cuadro se presenta la información al respecto.

Cuadro 1: Índice de Desarrollo Humano e indicadores de desigualdad. 2012

| País | IDH | Pérdida global | Pérdida por desigualdad en educación | Pérdida por desigualdad en el ingreso | Población con al menos educación secundaria | | Fuerza laboral Tasa de actividad | |
|---------------|-------|----------------|--------------------------------------|---------------------------------------|---|---------|----------------------------------|---------|
| | | | | | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres |
| Panamá | 0,588 | 24,6 | 17,8 | 40,5 | 63,5 | 60,7 | 49,6 | 82,5 |
| Uruguay | 0,662 | 16,4 | 10,8 | 27,9 | 50,6 | 48,8 | 55,6 | 76,5 |
| Costa Rica | 0,606 | 21,5 | 15,7 | 37,9 | 54,4 | 52,8 | 46,4 | 78,9 |
| A.L. y Caribe | 0,55 | 25,7 | 23 | 38,5 | 49,8 | 51,1 | 53,7 | 79,9 |

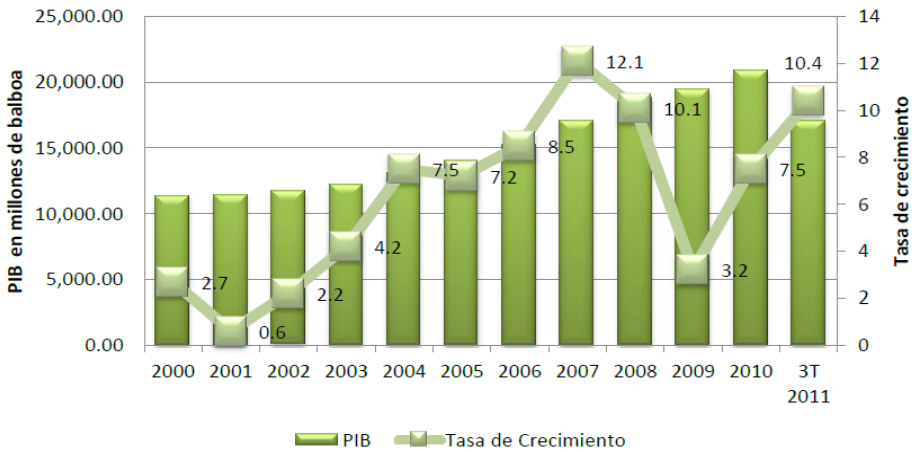
Fuente: Elaboración propia con datos de IDH Panamá 2012
<http://hdrstats.undp.org/images/explanations/PAN>.

Por otra parte, se destaca que la economía de Panamá basa su estabilidad económica en el sector terciario, proporcionando un continuo flujo de servicios alrededor de esta actividad y que ha generado un crecimiento sostenido desde el año 2006, cuando experimentó un aumento considerable para luego volver a sus tendencias históricas de crecimiento del PIB de entre 3% y 5%, que ha sido la tasa anual de crecimiento durante los últimos 20 años.

En los últimos 10 años el PIB ha tenido un crecimiento sostenido, (exceptuando el año 2001 donde la economía mundial se contrajo considerablemente) superando todas las expectativas.

El Observatorio de Mercado Laboral de Panamá (OML/MITRADEL), en su informe de indicadores de la economía nacional (2011), destaca el crecimiento de la misma, con un Producto Interno Bruto de 10,4 mayor que durante el mismo período del año 2010 que fue de 7,5.

Gráfico 2: Crecimiento del PIB de Panamá



Fuente: MTSL/OML: Boletín económico 2012.

El Ministerio de Economía y Finanzas señala que este crecimiento sostenido de la economía, hace que para el 2012 el PIB suba a 10,7, y además se acompaña de una tasa de inflación de 5,7% para todo el país en este mismo año.

2. Mercado de trabajo

Según los resultados de la Encuesta de Mercado Laboral de agosto de 2012, cerca de 2,7 millones de panameños/as se encontraban en edad de trabajar⁵ y, de ellas, alrededor de 1,7 millones formaban parte de la fuerza de trabajo (población ocupada o desocupada).

Cerca del 60% de la fuerza laboral son hombres y el 40% son mujeres, aspecto que refleja la mayor tendencia de los hombres a incorporarse al mercado de trabajo. Pese a la diferencia porcentual de 1 a 2% que muestra el IDH en este indicador, los datos de la encuesta de mercado laboral reflejan también la significativa diferencia de la tasa de participación de la PEA por sexo, donde un 48,2% del total de las mujeres trabaja, mientras que el 80,1% del total de los hombres lo hace.

Del total de la fuerza de trabajo, cerca del 96% están ocupados y aproximadamente el 4% están desocupados. En este punto cabe destacar que una tasa de desempleo baja no necesariamente es una señal de un mercado de trabajo próspero, pues también podría ser un síntoma de mercado laboral muy estrecho, donde una gran mayoría sólo tiene acceso a trabajos sin condiciones apropiadas o en el sector informal⁶.

El desempleo es mayor entre las mujeres, situación que refleja de alguna manera la mayor vulnerabilidad en que se encuentran ellas, pues aunque participan menos en el mercado de trabajo que los hombres, las tasas de desempleo son mayores (4,9% contra 3,5% de ellos).

Haciendo un análisis del desempleo total por grupos de edad⁷, se encuentra que las personas jóvenes de 20 a 24 años, presentan la tasa más alta, con un

⁵ Población total de 15 años y más, que participa en el mercado laboral ya sea que tiene un trabajo o está buscando trabajo (PEA) y aquellos que no participan de la actividad económica como amas de casa, estudiantes, jubilados y otros (población no económicamente activa).

⁶ OLACD, 2011.

⁷ OIT, define a la población desempleada o desocupada como aquellas personas que tienen más de cierta edad determinada y que durante el período de referencia están sin empleo, disponibles para trabajar y en busca activa de empleo, habiendo tomado medidas concretas para conseguir empleo en un período reciente especificado.

Cuadro 2: Población en edad activa y su participación laboral

| | |
|--------------------------------|------------------|
| Personas en edad activa | 2.658.918 |
| Fuerza de trabajo | 1.689.491 |
| <i>Hombres</i> | 1.022.681 |
| <i>Mujeres</i> | 666.810 |
| Población Inactiva | 969.427 |
| Población Ocupada | 1.621.139 |
| <i>Hombres</i> | 987.311 |
| <i>Mujeres</i> | 633.828 |
| Población desocupada | 68.352 |
| Hombres | 35.370 |
| Mujeres | 32.982 |
| Tasa de ocupación | 60,9 |
| <i>Hombres</i> | 77,3 |
| <i>Mujeres</i> | 45,8 |
| Tasa de desempleo | 4,0 |
| <i>Hombres</i> | 3,5 |
| <i>Mujeres</i> | 4,9 |

Fuente: Encuesta Mercado Laboral 2012, INEC, Panamá.

10,5%, seguido de los que se encuentran en el rango de edad de entre los 15 y los 19 años y los de 25 a 29 años (9,9% y 6,1% respectivamente). En el caso de los hombres la mayor tasa de desempleo se da por igual entre los jóvenes de 15 a 19 años y los de 20 a 24 años, mientras que en las mujeres es mayor entre las jóvenes de 20 a 24 años.

Como se puede observar en el Cuadro 3, el desempleo en la zona urbana duplica a la zona rural (4,8% a 2,4% respectivamente) y por sexo, las mujeres urbanas entre los 15 y los 19 años son las que sufren más desempleo (19%). En la zona rural son las mujeres de 20 a 24 años (10,6%), mientras que en los hombres, las mayores tasas de desempleo están entre los jóvenes de 15 a 24 años (26,1%).

Por otra parte, las edades reproductivas, son las que tienen mayor concentración de población ocupada en ambos sexos, ubicándose los picos en las edades de entre los 25 a los 59 años (gráfico 3).

Del total de ocupados, un 69,4% trabaja en áreas urbanas (hombres 57,5% y mujeres 42,5%) y el 30,6% lo hace en áreas rurales e indígenas (hombres 68,5% y mujeres 31,5%).⁸

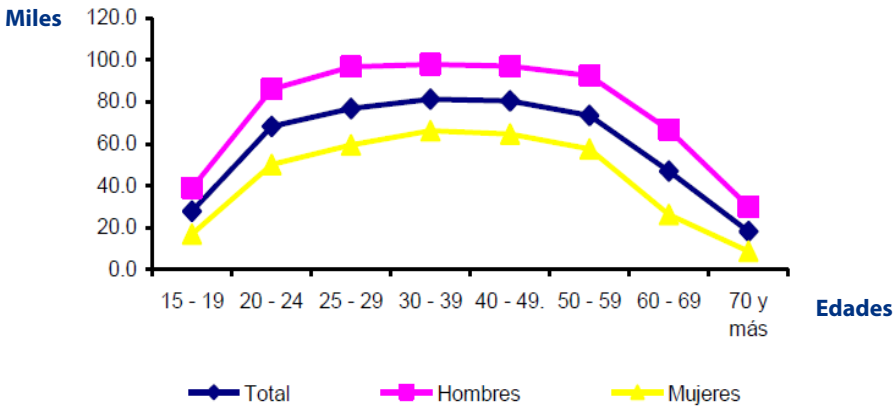
⁸ Tomado de: Situación del Mercado Laboral, agosto 2012.
<http://www.contraloria.gobpa/inec/archivos>

Cuadro 3: Tasa de desocupación por sexo y áreas, según grupo de edad. 2012

| Grupos de edad (años) | Tasa de desocupación, por sexo y áreas | | | | | | | | |
|-----------------------|--|--------|-------|----------|--------|-------|----------|--------|-------|
| | Total | | | Hombres | | | Mujeres | | |
| | Promedio | Urbana | Rural | Promedio | Urbana | Rural | Promedio | Urbana | Rural |
| TOTAL..... | 4.0 | 4.8 | 2.4 | 3.5 | 4.2 | 2.1 | 4.9 | 5.5 | 3.1 |
| 15 – 19..... | 9.9 | 14.4 | 5.4 | 8.7 | 12.1 | 5.6 | 12.6 | 19.0 | 5.1 |
| 20 – 24..... | 10.5 | 11.9 | 6.8 | 8.7 | 10.4 | 5.3 | 13.5 | 14.4 | 10.6 |
| 25 – 29..... | 6.1 | 7.3 | 3.1 | 4.7 | 6.0 | 1.8 | 8.1 | 8.9 | 5.6 |
| 30 – 39..... | 3.0 | 3.3 | 1.9 | 2.4 | 2.6 | 1.8 | 3.8 | 4.3 | 2.1 |
| 40 – 49..... | 2.2 | 2.6 | 0.9 | 1.7 | 2.2 | 0.5 | 2.9 | 3.2 | 1.6 |
| 50 – 59..... | 1.5 | 1.8 | 0.8 | 1.9 | 2.3 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 0.1 |
| 60 – 69..... | 1.5 | 2.1 | 0.7 | 1.4 | 2.1 | 0.6 | 1.8 | 2.2 | 0.9 |
| 70 y más..... | 0.3 | 0.8 | - | - | - | - | 1.2 | 2.5 | - |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Gráfico 3. Distribución de la población ocupada, por sexo, según grupo de edad



Fuente: INEC. Encuesta del Mercado laboral agosto 2012.

Ahora bien, haciendo un análisis de ocupados por grupo de ocupación, vemos que el 19,7% lo hace como trabajadores no calificados de los servicios, la minería, construcción, industria manufacturera, transporte y otras ocupaciones elementales (320.041). El 18,3% laboraron como trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados (296.207) y un 12% se desempeñan como artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, la mecánica y ocupaciones afines (193.763). (Ver cuadro 4)⁹

Por otra parte, se observa, un alto porcentaje de trabajadores que requieren niveles de educación más altos, como lo son los Directores y gerentes de los sectores públicos y privados y de organizaciones de interés social, así como los que están en la categoría de Profesionales, científicos e intelectuales, y los Técnicos y profesionales de nivel medio, que en su conjunto representan un poco más del 24% del total.

En estos últimos grupos de ocupación, aunque la participación por sexo, es muy similar entre hombres y mujeres (Cuadro 4), las mujeres superan a los hombres en las categorías profesionales, científicos e intelectuales en 26,445 personas, lo que podría indicar que a pesar de que ellas tienen tasas de ocupación más bajas que los hombres, están tratando de mejorar sus niveles educativos, para poder competir en igualdad de condiciones que los hombres.

Sobre este tema, el OLACD (2011), plantea que Panamá se caracteriza por tener una fuerza de trabajo de media y alta calificación, pues el 24,5% tiene estudios superiores y un 23,5% completó la educación media. En contraste, apenas un 3,5% no tiene grado educativo y un 7,9% no terminó la primaria (Gráfico 4). Esta situación se convierte en un reto para la población migrante que llega a Panamá, pues como se verá más adelante, los niveles educativos son altos en relación a los migrantes que llegan a otros países de la región centroamericana. Esto puede estar respondiendo a dos factores: 1) las personas panameñas tienen niveles de escolaridad más altos y, 2) al tipo de ocupaciones que se están requiriendo en el mercado laboral panameño. Estos dos aspectos unidos, pueden incidir en que las personas migrantes que llegan a Panamá, para poder competir en mejores condiciones, requieren niveles de escolaridad más altos.

⁹ Tomado de: Situación del Mercado Laboral, agosto 2012.
<http://www.contraloria.gobpa/inec/archivos>.

Cuadro 4: Población ocupada de 15 años y más, por sexo, según ocupación. Agosto 2012

| Ocupación | Agosto de 2012 | | |
|---|------------------|----------------|----------------|
| | Total | Hombres | Mujeres |
| Total..... | 1,621,139 | 987,311 | 633,828 |
| Directores y gerentes de los sectores público, privado y de organizaciones de interés social..... | 105,158 | 54,863 | 50,295 |
| Profesionales, científicos e intelectuales..... | 166,449 | 70,002 | 96,447 |
| Técnicos y profesionales de nivel medio..... | 127,320 | 67,974 | 59,346 |
| Empleados de oficina..... | 109,427 | 32,620 | 76,807 |
| Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados..... | 296,207 | 142,502 | 153,705 |
| Agricultores y trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza..... | 188,223 | 139,074 | 49,149 |
| Artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, la mecánica y ocupaciones afines..... | 193,763 | 160,729 | 33,034 |
| Operadores de instalaciones fijas y máquinas; ensambladores, conductores y operadores de maquinarias móviles..... | 114,551 | 110,449 | 4,102 |
| Trabajadores no calificados de los servicios, la minería, construcción, industria manufacturera transporte y otras ocupaciones elementales..... | 320,041 | 209,098 | 110,943 |

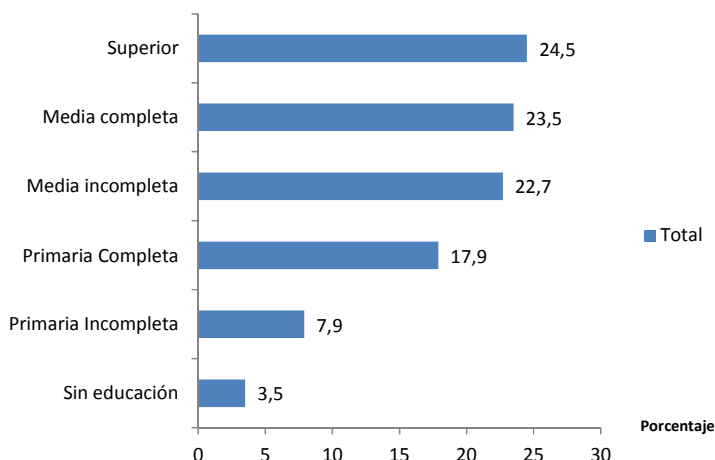
Fuente: INEC. Encuesta del Mercado laboral agosto 2012.

En lo que se refiere a los ocupados por categoría de ocupación, se observa que la mayor concentración se da en la empresa privada, con un 47,1%, seguido de los trabajadores por cuenta propia con un 24,4%, los trabajadores del gobierno con un 15,4% (empleo que muchas veces se caracteriza por ser un régimen más estable, de plena protección social, y que en promedio goza de remuneraciones superiores a las del sector privado), el servicio doméstico con 4,6% y los trabajadores familiares¹⁰ con un 4,8% (Gráfico 5).

Las ramas de actividad económica que generan mayor cantidad de puesto de trabajo, es decir que tienen mayor cantidad de ocupados son el comercio y reparaciones, la agricultura, ganadería, caza y silvicultura, seguidas de la construcción, transporte, industria manufacturera, almacenamiento y comunicaciones, así como los hoteles y restaurantes (Gráfico 6).

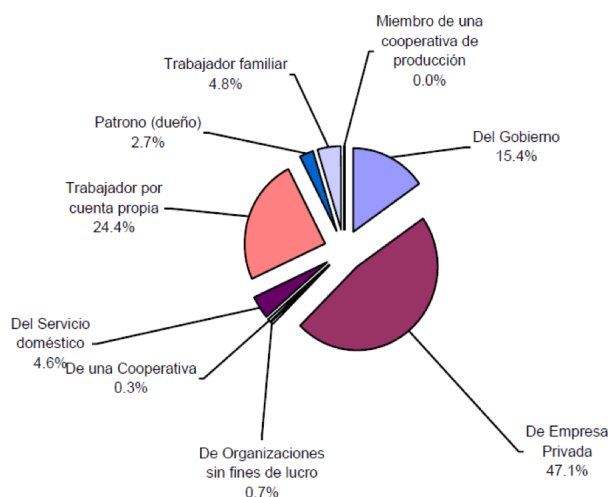
¹⁰ Personas que trabajan en forma regular en un negocio o empresa de un miembro de su familia, sin recibir salario o sueldo.

Gráfico 4: Fuerza Laboral por Nivel Educativo. 2010



Fuente: OLACD, V Informe Mercado Laboral, 2011.

Gráfico 5: Distribución de la población ocupada, según categoría en la ocupación



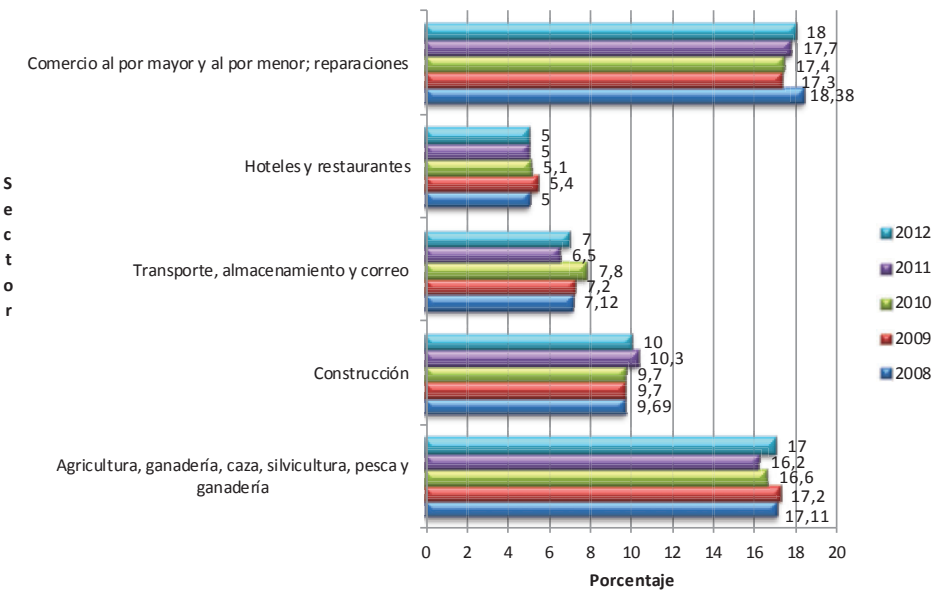
Fuente: INEC. Encuesta del Mercado laboral agosto 2012.

En el siguiente gráfico se muestra las tendencias durante los años 2008 al 2012. Si bien el sector de la agricultura está dentro de los sectores de mayor generación de empleo, MITRADEL señala que dentro de este sector, la pesca es un área que ha estado en recesión desde el 2011 a la fecha.

Mientras tanto el comercio al por mayor y por menor, así como el campo de

las reparaciones de vehículos de motor son los grandes demandantes de fuerza laboral, llegando en el 2012 casi al mismo porcentaje de año 2008 (previo a la crisis financiera).

Gráfico 6: Población Ocupada en los principales sectores de la economía. 2008-2012



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC 2008/2012 y Dpto. Investigación Empleo 2011.

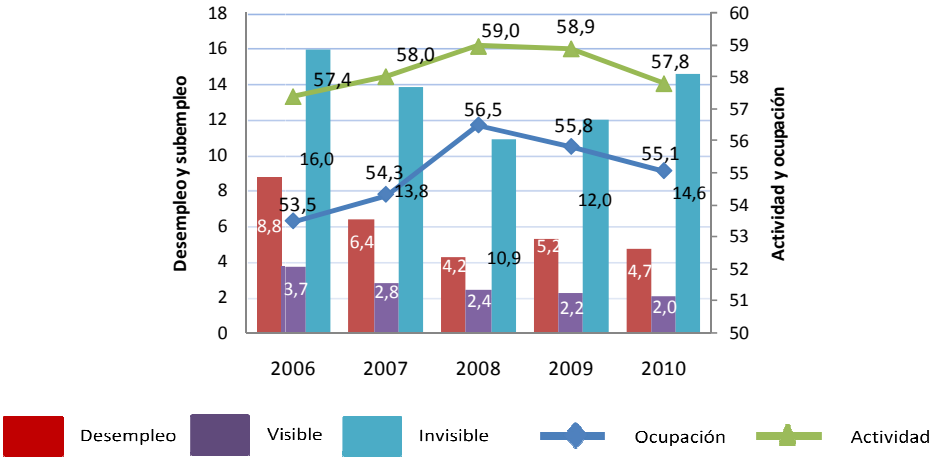
Por otra parte y según el Informe “Evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo en Centroamérica y República Dominicana, años 2006-2010”¹¹, Panamá, fue el país con el mayor crecimiento económico de la subregión durante el período 2006-2010, así, la tasa de desempleo abierto,

¹¹ Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (2011).

¹² La población subempleada es una subcategoría de aquella que cuenta con un empleo. Las personas subempleadas son todas las que trabajaron o tuvieron un empleo durante la semana de referencia, pero que deseaban y estaban disponibles para trabajar en mejores condiciones. Los dos tipos más comunes de subempleo son el visible, o por insuficiencia de horas, y el subempleo invisible, o por insuficiencia de ingresos.

que durante 2006 alcanzó un 8,8%, disminuyó hasta un 4,2% en 2008. El subempleo invisible experimentó también un decrecimiento significativo, pasando de 16% a 14,6% en el mismo período. Paralelamente a estas tendencias, el subempleo visible se mantuvo en niveles muy bajos (Gráfico 7)¹².

Gráfico 7: Panamá: tasas de desempleo, subempleo, actividad y ocupación. 2006-2010



Fuente: OLACD V Informe del Mercado Laboral 2011.

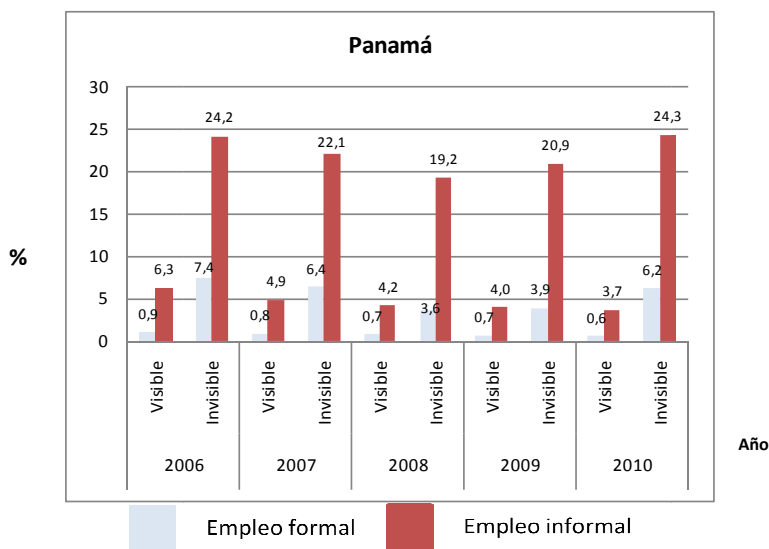
Los niveles de subempleo, tanto visible como invisible, son muy superiores en el sector informal. Entre la población ocupada en el sector formal casi no se presenta el subempleo visible, y se ha mantenido en niveles bastante bajos durante el período 2006-2010.

Por otro lado, a pesar de que el subempleo invisible afecta a un pequeña parte de los trabajadores y trabajadoras del sector formal panameño, aún no se compara con los niveles que se dan entre los del sector informal¹³, pese a que se nota un aumento de esta forma de subempleo desde 2008.

Finalmente, el análisis global del subempleo del INEC para el 2012, registra

¹³ Se considera como informal aquel empleo cuyas categoría ocupacionales sean; cuenta propia, asalariado en microempresa, trabajo en actividades no remuneradas y empleado doméstico, mientras que el formal incluye asalariados del sector público, en pequeñas, medianas y grandes empresas y a patronos.

Gráfico 8: Panamá: tasas de subempleo visible e invisible según formalidad del empleo. 2006-2010



Fuente: OLACD con información del Sistema información Laboral para AL y Caribe de OIT (SIALC), 2011.

una tasa de subempleo por insuficiencia de horas (subempleo visible) de 2,4%; y una tasa de subempleo por insuficiencia de ingresos (subempleo invisible) de 11,1 %, lo que significó un leve aumento en el volumen de personas que trabajan menos de las 40 horas semanales y deseaban trabajar más y una disminución de 3,5% en el volumen de personas que trabajan más de 40 horas y perciben ingresos inferiores al salario mínimo.

El INEC (2012), indica que las tasas más altas de subempleo se registran en las áreas rurales, indígenas y fronterizas (en un promedio de 30%), mientras que en las áreas urbanas tales como Colón y Panamá son las más bajas (promedio de 9 %).

A manera de síntesis, se destaca que Panamá ha tenido un crecimiento económico y social sostenido durante el último decenio, aun considerando la crisis del año 2008. Esto le ha permitido reducir las tasas de desempleo y subempleo, aspectos que incide favorablemente en las condiciones laborales de los y las trabajadoras panameñas, pero no así a la hora de relacionar los de IDH con los Indicadores de Desigualdad y de Género.

Panamá ocupa el puesto 108 de IDH e indicadores de desigualdad, para el año 2012, afectado especialmente, por la desigualdad en el ingreso económico, aspecto al que es importante prestar especial atención en la planificación panameña en el corto y mediano plazo, de manera que el crecimiento económico llegue a ser inclusivo para todos los sectores que participan del desarrollo nacional.

CAPÍTULO 2

MIGRACIÓN: ESTADO DE LA CUESTIÓN

En este capítulo se abordarán dos aspectos clave para comprender como se ha desarrollado el fenómeno migratorio en Panamá. Por una parte se describe el contexto de las migraciones y los cambios en los flujos migratorios que se proyectan en este nuevo milenio.

Por otra parte, se realiza una caracterización general de migrantes, que brinda insumos acerca del perfil de las personas panameñas que se han desplazado fuera del país, así como de las personas migrantes que residen en Panamá¹⁴.

1. El Contexto migratorio

La situación geográfica de Panamá le ha asignado históricamente la función de zona de tránsito, que une América del Norte y América del Sur, y en ese sentido se hace mención del país como sitio de paso o conexión para la transmisión hasta las últimas décadas del siglo XX.

Si bien Panamá no se ha identificado por ser un país protagonista de flujos migratorios masivos en las últimas décadas, Gracia y Guillén del INEC y Migración (2002), identificaron diversos factores que han dinamizado los flujos migratorios hacia Panamá, destacándose las tendencias demográficas de inmigración laboral asociada a el escaso desarrollo social y las desigualdades en las economías de los países de origen, así como los conflictos bélicos de algunos países de la región.

Se identifican en el país tres tipos de migración: **Transfronteriza** (entre países limítrofes cuyos destinos son localidades adyacentes a fronteras y las ciudades), **extraregional** (movimientos de migrantes desde los países de la región hacia otras regiones del mundo). De ese fenómeno se conocen la emigración de nacionales panameños hacia Estados Unidos, Canadá y otros

¹⁴ Tomando datos de CEPAL 2006 y Censo 2010 de Panamá.

continentes, así como la emigración de personas de países no fronterizos con Panamá; y la **transmigración**, donde el país sirve como puente para un importante flujo de personas que emigró desde otros países de la misma región para llegar a Estados Unidos (FLACSO, 2004).

Al respecto, especialistas de OIM Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe entrevistados para esta investigación, confirman que estas formas de migración se mantienen vigentes: “Panamá como actor migratorio, lo clasificamos como país de origen, de destino y de tránsito.” (Entrevista, Cordero y Marín, 7 mayo, 2013).

Cada una de las dinámicas migratorias complejas y diversas, hacen que los movimientos migratorios cambien su dirección siguiendo los ciclos económicos. Especialistas de OIM Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe, reconocen que Panamá en la actualidad, destaca como país de destino para trabajadores migrantes en las últimas décadas, y apuntan a que posiblemente así seguirá por las proyecciones económicas reconocidas por el Estado y el sector empresarial. “Panamá es de las economías más estables de la región, es un país que no ha sufrido los efectos de la crisis (2008), es en Panamá donde se encuentran los centros financieros del continente”. (Entrevista, Ricardo Cordero, 7 mayo, 2013).

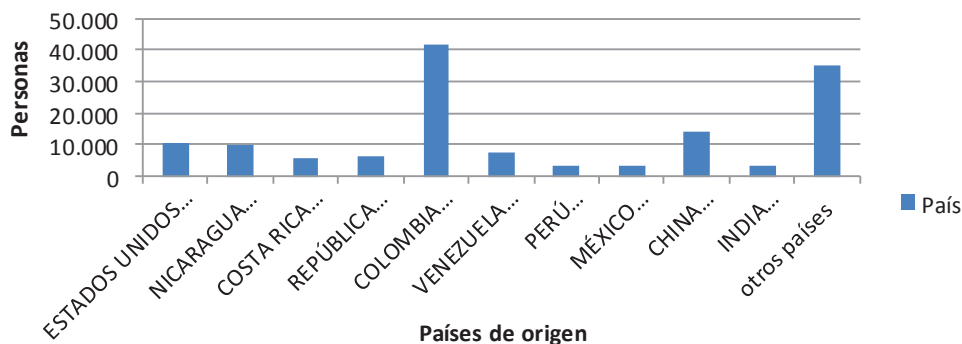
1.1. Países de origen de la población migrante

El OLACD (2013) menciona que, el total de extranjeros en Panamá en 1980 era 34.567 y en el 1990 era de 54.551. La información del Censo para el año 2000 evidenció un crecimiento de la población extranjera que sumaba un total de 82.097, siendo los países de mayor procedencia para ese período: Colombia, China, República Dominicana, México y Estados Unidos.

Si bien el PNUD en el 2009 hace una proyección de inmigración del 121.000 personas en Panamá, éste cálculo es superado pues para el Censo 2010, se muestra un incremento significativo de personas extranjeras que residen en el país, sumando un total de 140.236 personas.

De este total, 41.885 provienen de Colombia, 13.910 de China, 10.600 de EU, 9.798 de Nicaragua, y 7.497 de Venezuela, siguiendo de cerca República Dominicana, Costa Rica y México.

Gráfico 9: Población Migrante según país de procedencia

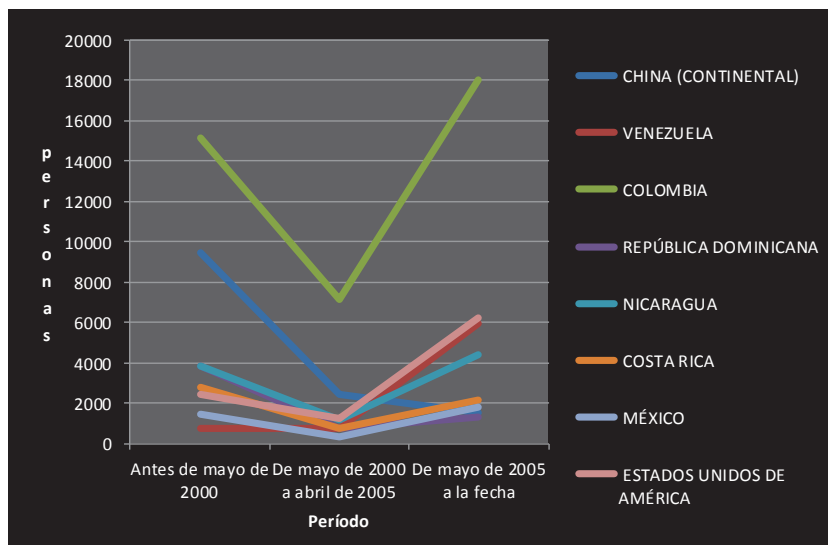


Fuente: Elaboración propia con Datos INEC Panamá/Censo 2010.

1.2. Tendencias migratorias por períodos y por país

Al comparar las cifras del Censo 2010 del INEC, con los censos anteriores sobre los períodos de llegada y países de procedencia, se muestra un crecimiento de la migración de países vecinos como Costa Rica y Nicaragua y una caída en la migración de países como República Dominicana y China (migración extraregional) al comenzar la primera década del siglo XXI.

Gráfico 10: Períodos de ingreso por país



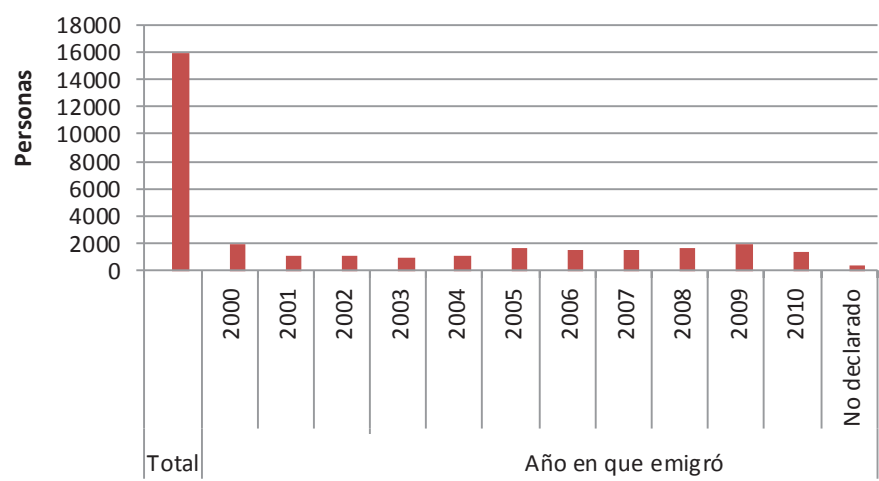
Fuente: Elaboración propia con datos de INEC Panamá/Censo 2010.

La década 2000 – 2010 parece indicar cambios en la tendencia que se venía desarrollando en los últimos 20 años, en la que se identificaba un predominio de la cantidad de emigrantes panameños sobre la cantidad de inmigrantes radicados en Panamá. Los datos del Censo 2010, reflejan que hay un menor volumen de panameños que residen en otros países y una paulatina y sostenida tendencia al aumento en el ingreso de extranjeros de países vecinos.

Un factor importante a considerar en el contexto de la emigración de panameños, es que la misma tuvo su diáspora más significativa en los años anteriores a 1980, específicamente hacia Estados Unidos, con aproximadamente 48.000 personas.

Este fenómeno en las décadas siguientes decrece, de manera que en el periodo 1990-2000 el INEC reporta la salida de 20.325 personas, mientras que para el período 2000- 2010, indica que 15.991 personas panameñas residen fuera del país, manteniéndose vigente la tendencia a buscar como país de destino a Estados Unidos en más del 50% del total.

Gráfico 11: Población panameña que emigró durante el período 2000 - 2010



Fuente: Elaboración propia con Datos INEC/Censo 2010.

Por otra parte, el OLACD (2013), señala que durante los últimos 5 años se ha experimentado un aumento significativo de la migración hacia Panamá,

y considera que este incremento es resultado de un proceso escalado y continuo, relacionado de forma directa e indirecta con el crecimiento en la economía del país.

Así también lo confirman autoridades del MITRADEL cuando apuntan que, *“la demanda de mercado, actualmente requiere de técnicos con perfil muy alto y no hay suficiente cantidad en el país, tanto para el canal, el metro, y las multinacionales”* (Entrevista, Lic. Gantes, mayo, 2013).

Cuadro 5: Estimación del saldo migratorio internacional

Quinquenio 1950-55 a 2005-10

| Quinquenio | Sexo | |
|------------|---------|---------|
| | Hombres | Mujeres |
| | | |
| 1950-55 | -3.960 | -4.040 |
| 1955-60 | -4.059 | -4.141 |
| 1960-65 | -4.949 | -5.051 |
| 1965-70 | -4.895 | -5.005 |
| 1970-75 | -4.653 | -4.847 |
| 1975-80 | -6.196 | -6.454 |
| 1980-85 | -3.948 | -4.152 |
| 1985-90 | -3.412 | -3.688 |
| 1990-95 | 4.445 | 3.705 |
| 1995-00 | 6.107 | 9.268 |
| 2000-05 | 11.082 | 9.268 |
| 2005-10 | 13.482 | 11.818 |

Fuente: INEC. Boletín 13. Estimaciones y proyecciones de la población total del país: años 1950-2050. 2012.

Al respecto de las razones para migrar hacia Panamá, los especialistas de OIM Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe consultados para esta investigación (2013), hacen la acotación sobre el caso de las personas provenientes de Colombia, donde se complejiza el contexto de migración forzada hacia Panamá por razones de conflictos armados que afectan especialmente la zona fronteriza del Darién a nivel político y económico.

La Contraloría General de la República, en la proyección de la migración internacional 2010-50 (2012) reconoce una corriente migratoria internacional con una tendencia creciente. Así también hace ver que el saldo positivo y creciente de la primer década del siglo XXI aunado al auge económico del país, hace prever que para el período 2010-40, este comportamiento se mantenga, para declinar en los períodos siguientes hasta llegar a un balance entre inmigración y emigración.

1.3. Panamá como país de tránsito

La transmigración es otro fenómeno migratorio que se ha incrementado, la información oficial recopilada hasta el momento, muestra las estadísticas de Movimiento Internacional de Pasajeros del 2011. Los datos indican que 2.361.156 de viajeros entraron a la República por los distintos puertos habilitados para el tránsito internacional. Solamente comparando estas cifras con las del 2010 que fue de 2.118.700, se observa un incremento de 242.456 pasajeros (11,4%).

El INEC (2012) clasifica estas entradas según la clase de pasajeros: 1.480.996 (62,7 %) entraron en calidad de turistas; 414.866 (17,6%) fueron residentes panameños o extranjeros que regresaron al territorio nacional al término de su visita en el exterior; 361.998, el (15,3%) llegaron como pasajeros en cruceros; y 103.296 o (4,4%) correspondió a excursionistas.

Se evidencia desde estos datos un incremento del tránsito migratorio internacional; el mismo llama la atención a especialistas de OIM Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe (2013), quienes manifiestan la importancia de que el país pueda contar con los controles necesarios para tal volumen de tránsito migratorio que tiende a incrementarse.

OIM (2012), distingue la importancia de que se reconozcan los diferentes corredores migratorios de personas de América Latina. En este sentido, Panamá se mantiene vigente como una zona de paso para quienes se dirigen desde Latinoamérica a Estados Unidos y Europa como lugares de destino, así como para quienes se dirigen a países de América del Sur y de Centroamérica.

1.4. Legislación Migratoria

A partir del año 2008 se estable el Decreto Ley N.3 del 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones.

Este decreto de ley, tiene por objeto regular el movimiento migratorio de nacionales y extranjeros, la estadía de los extranjeros en Panamá y establecer requisitos y procedimientos para adquirir la nacionalidad panameña por naturalización.

Un objetivo central ha sido la creación de Servicio Nacional de Migración y la Carrera Migratoria que está adscrito al Ministerio de Gobierno y Justicia y está sujeta(o) a la política migratoria que dicte el Órgano Ejecutivo y fiscalizada por la Contraloría General de la República.

Desde esta legislación que cuenta con cinco años de vigencia, el Estado designa en su tercer capítulo, las seis funciones del Ministerio de Justicia en materia de “Política Migratoria”.

Las autoridades han ido complementando esta legislación con decretos y directrices especialmente concentrados en cumplir con requerimientos y necesidades administrativas y de información de los diferentes movimientos de personas y bienes, así como para establecer categorías migratorias temporales para estudiantes y para trabajadores.

Hasta la fecha, la función de proponer políticas migratorias que orienten y articulen las estrategias del Estado con respecto a la población en el corto, mediano y largo plazo, no ha llegado a formalizarse en la planificación nacional.

Las proyecciones de la Contraloría General de la República sobre el incremento de la migración internacional, aunado al incremento de la economía y las necesidades del mercado de trabajo perfilan la necesidad de que las seis instancias que participan del Consejo Consultivo de Migración¹⁵, asuman el reto de formalizar una política pública que oriente el desarrollo de estrategias y acciones integrales de cara a que los diversos movimientos migratorios favorezcan el desarrollo del país.

Recuadro 1: Capítulo III - Política Migratoria

Art. 9. Son funciones del Ministro de Gobierno y Justicia, en materia de política migratoria, las siguientes:

- 1.** Elaborar y proponer al Órgano Ejecutivo las políticas migratorias que orienten al Estado en sus estrategias demográficas y de planificación de poblamiento, para que éste las apruebe cuando lo considere necesario.
- 2.** Someter, a la consideración del Órgano Ejecutivo, programas de trabajadores migrantes, que atiendan los intereses políticos, económicos y demográficos del país.
- 3.** Recomendar y desarrollar las medidas especiales que debe tomar el Estado panameño para controlar, fiscalizar y prevenir la migración irregular.
- 4.** Promover la realización de estudios interdisciplinarios que faciliten la integración de los inmigrantes a la sociedad panameña.
- 5.** Recomendar y supervisar la realización de censos y actualización de datos, con el propósito de determinar la cantidad y categoría migratoria de los inmigrantes que permanecen en el territorio nacional, las condiciones en las cuales desarrollan sus actividades y su relación con el conjunto nacional y con los otros grupos humanos que pueblan el país.
- 6.** Recomendar al Órgano Ejecutivo la negociación, modificación o revisión de tratados, convenios o acuerdos migratorios internacionales.

Fuente: Gaceta Oficial Digital, República de Panamá. Febrero de 2008.

¹⁵ Consejo conformado por: Ministerio de Gobierno y Justicia, Relaciones Exteriores, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Ministerio de Comercio e Industrias, Ministerio de Economía y Finanzas, Tribunal Electoral, Instituto Panameño de Turismo, Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, Dirección General del Servicio Nacional de Migración.

1.5. Acciones de regularización e integración laboral para la población migrante

El gobierno de Panamá, ha desarrollado un programa llamado “Crisol de razas”, dirigido a las personas migrantes en condición irregular y que tienen al menos dos años de vivir en el país, para que obtengan un permiso temporal de residencia de 2 años y un permiso de trabajo por el mismo período de tiempo.

Este proceso se ha venido efectuando desde el año 2007 llegando a realizarse en 10 ocasiones.

Para el 2013, hay un nuevo proceso de regularización que inicia en el mes de mayo y se extiende por cuatro meses. Respecto a esta iniciativa, las autoridades migratorias hacen referencia a la demanda de contratación de mano de obra para la construcción de macro proyectos, así como la ampliación del canal de Panamá y el metro (tren metropolitano) que no ha sido posible cubrir con la oferta nacional.

A la fecha, el Servicio Nacional de Migración reporta que en este proceso que recién ha iniciado, 5.203 colombianos, 1.824 nicaragüenses, 1.050 dominicanos, 1.029 venezolanos, y 152 peruanos han regularizado su status migratorio, y en menor cantidad personas de 40 nacionalidades, sumando alrededor de 10.000 personas.

Esta acción se define por el gobierno como respuesta a una “necesidad” coyuntural: *“El auge económico que vive el país demanda mano de obra para numerosos proyectos de construcción, áreas técnicas y ligados al turismo. Al mismo tiempo, aseguran que el extranjero que se regularice puede contribuir al pago de impuestos y de las cuotas por los servicios de la seguridad social (...) Panamá pasa por un período de gran crecimiento económico y gracias a su estabilidad política y social se ha convertido en un lugar de destino para muchos migrantes”*¹⁶.

¹⁶ Recuperado 13/14/2013 de: http://www.diariolibre.com/latinoamerica/2012/10/16/i355948_panama-abre-las-puertas-extranjeros-sin-papeles.html.

El proceso de “Crisol de Razas”, sucede en los momentos o coyunturas en que el mercado laboral ocupa de mayor cantidad de trabajadores. Es importante indicar que este proceso de regularización, si bien da oportunidad a las personas migrantes en condiciones irregulares de documentarse, también implica un alto costo económico que varía según la nacionalidad y que van de los \$700 a los \$2.600¹⁷.

El contexto de demanda de trabajadores parece ser el indicador fundamental y único para desarrollar estos *procesos de regularización que permite cubrir y formalizar empleos relacionados con mano de obra no calificada*. “Este programa responde a esas demandas de mano de obra del mercado actual. Por medio de este programa se pueden llevar datos estadísticos de quiénes son, y de dónde vienen los migrantes indocumentados; la mayoría viene con visa de turismo y se quedan 2, 3 hasta 5 años. Además el programa permite que se acerquen a documentarse sin temor a la deportación.” (Entrevista Lic. Gantes, mayo, 2013).

2. Caracterización general de población migrante

A continuación se describe un perfil general de la población migrante que ha participado de los flujos migratorios, identificándose características como países de mayor procedencia, rangos de edad, sexo, nivel educativo, condición de actividad y sectores de la economía en los que se inserta la población migrante ocupada.

2.1. Población migrante en Panamá

Como se indicó anteriormente, la población migrante para el 2010 en términos netos es de aproximadamente, 140 mil personas, cuya mayor procedencia es de Colombia, China, EU, Nicaragua, Venezuela y Costa Rica.

Se nota una igualdad en la llegada de hombres y mujeres, y la edad que predomina se concentra entre los 15 a los 59 años, de manera que la población joven y adulta es la que está integrándose a la comunidad panameña y al mercado de trabajo (Cuadro 6).

¹⁷ Recuperado de: <http://www.migracion.gob.pa/images/Noticias/ArchivosPDF/DecretoEjecutivo547de2025-07-2012-crisolderazas.pdf>.

Cuadro 6: Personas migrantes por rangos de edad y sexo

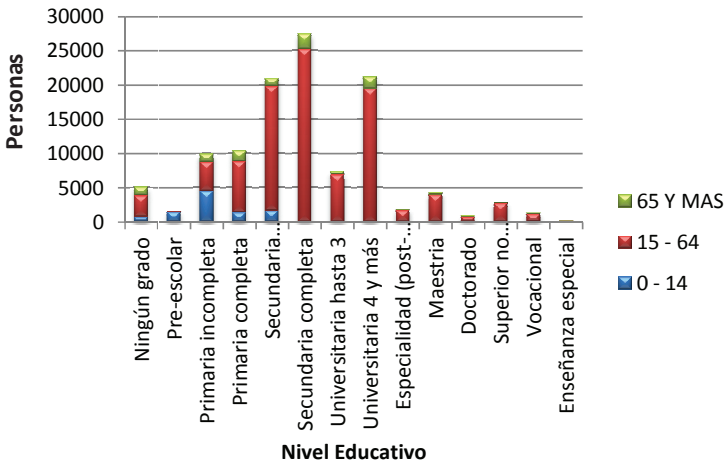
| | Total | 0 - 14 | 15- 29 | 30 - 59 | 60 y más |
|----------------|---------|--------|--------|---------|----------|
| TOTAL | 140.236 | 12.193 | 32.699 | 75.077 | 20.267 |
| HOMBRES | 71.202 | 6.198 | 15.785 | 38.362 | 10.857 |
| MUJERES | 69.034 | 5.995 | 16.914 | 36.715 | 9.410 |

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC 2010.

Como se puede observar en el gráfico 12, de este total (que en su gran mayoría se encuentra en el rango de edad de la población económicamente activa), se presenta un nivel educativo medio y alto. Un poco menos de un tercio de la población tiene educación secundaria incompleta (20.953), otro tercio tiene educación secundaria completa (27.477) y un poco más de un tercio tiene grado universitario (35.743).

Esta situación también es coincidente con el nivel de escolaridad de las personas panameñas, por lo que la población migrante que llega al país debe tener un mínimo nivel de escolaridad para poder competir e insertarse en el mercado de trabajo.

Gráfico 12: Nivel Educativo por rangos de edad



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC, 2010.

Del total de la población extranjera mayor de quince años, un 56% (64.490) tenía la condición de ocupada, un 40% (4.652) era No Económicamente Activa y un 3% (3.525) estaba desocupada (Gráfico 13).

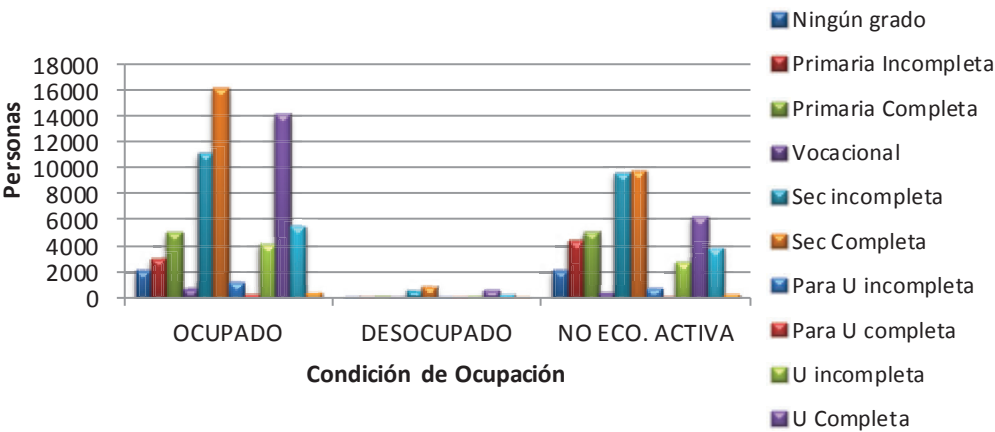
Gráfico 13: Condición de ocupación de personas migrantes mayores de 15 años



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo del INEC, 2010.

Al revisar el nivel educativo de la población por su condición de ocupación, llama la atención que el 37% de los ocupados tiene algún grado universitario, mientras que sólo un 8% no llega a la primaria completa (Gráfico 14).

Gráfico 14: Nivel educativo por condición de ocupación de la población migrante

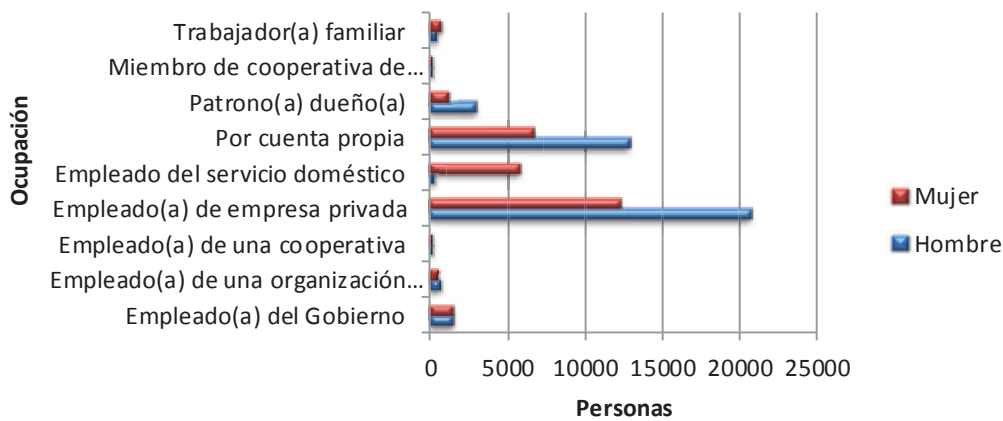


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo del INEC, 2010.

Cuando se identifica la categoría en las ocupaciones de las personas migrantes empleadas, se evidencia una alta tasa de participación en el empleo en empresa privada, seguido de trabajo por cuenta propia. Esto ratifica la tendencia general del mercado de trabajo panameño, donde la empresa privada absorbe el mayor porcentaje de fuerza laboral.

Es importante señalar además, que la participación en el mercado de trabajo por sexo, es de un 58% de los hombres y un 42% de las mujeres.

Gráfico 15: Categoría de Ocupaciones de población migrante ocupada

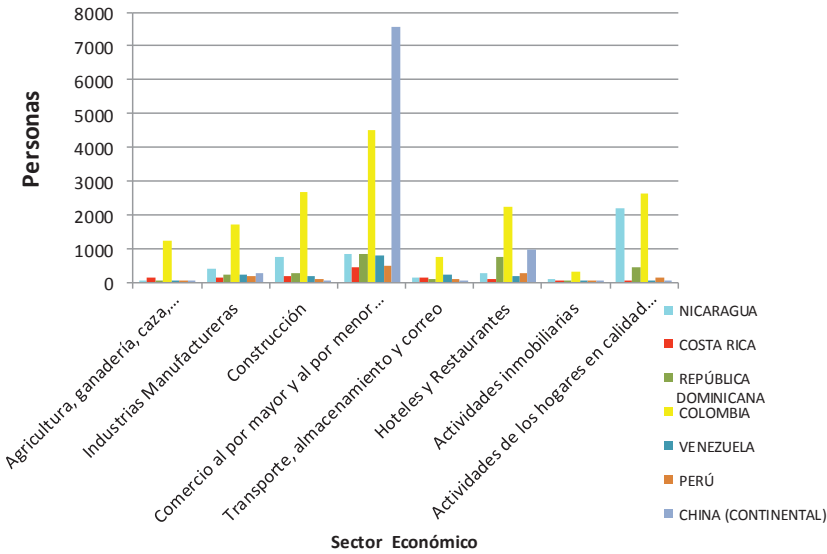


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo del INEC, 2010.

Ahora bien, cuando se identifica la participación laboral de migrantes en los sectores de la economía, es importante subrayar dos aspectos; por un lado, los sectores de comercio, actividades de los hogares como empleadores, seguido de la construcción, y hoteles y restaurantes, son los ámbitos donde en mayor cantidad está incorporada esta población, aspecto que coincide con los sectores de la economía que han venido creciendo en los últimos años. En el siguiente gráfico se muestran la participación laboral de migrantes de las 7 nacionalidades con mayor volumen.

Por otro lado, al realizar un análisis por país de procedencia, se destaca que Colombia si bien por la cantidad de personas, están segregados en todos los sectores, tienen una mayor participación en las áreas del comercio, la construcción y la manufactura, en tanto que Nicaragua sobresale porque tiene una alta tasa de participación en el sector de la actividades de los

Gráfico 16: Participación laboral por sector económico (países seleccionados)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo del INEC, 2010.

hogares en calidad de empleadores¹⁸ y la agricultura, que es el único sector de la economía que parece no evolucionar al mismo ritmo que los demás.

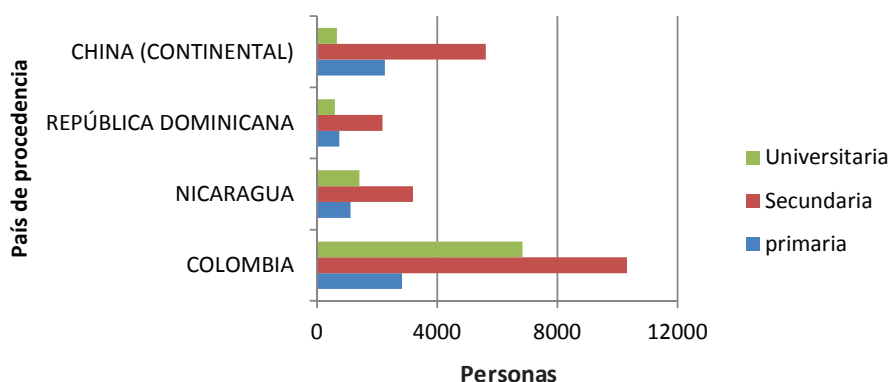
Las personas de China, están integradas casi totalmente al sector del comercio y de hoteles y restaurantes. Venezuela, Costa Rica y Perú se han segregado en diferentes sectores, sin embargo, el comercio sigue siendo el ámbito en el que se agrupa mayor cantidad de personas de estos países.

Es importarte destacar el nivel educativo de la población migrante en Panamá, pues tal y como se mencionó al inicio de este apartado, el mismo va de medio a superior, inclusive personas de países como Nicaragua tiene un mayor nivel educativo que aquellas de la misma nacionalidad cuyos destinos son Costa Rica u otros países de Centroamérica.

Los datos son relevantes por cuanto remarcan el señalamiento del Informe Regional sobre flujos migratorios laborales intrarregionales (2011). El

¹⁸ En este sector se incluye el servicio doméstico.

Gráfico 17: Nivel educativo por país de procedencia (seleccionados)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo del INEC, 2010.

mismo identifica un contingente importante de fuerza laboral en Panamá que es diferente del resto de migraciones en la región por tener una mejor preparación tanto educativa, como para migrar e insertarse en el mercado de trabajo del país.

Si bien el nivel educativo es un indicador que distingue a la fuerza laboral en Panamá de otros países de la región, sucede en el país un fenómeno de la dinámica de la migración que se mantiene vigente en los países latinoamericanos: las redes sociales o redes de apoyo. Las mismas permiten a las personas migrantes tener un previo conocimiento de las condiciones del país y brinda recursos de apoyo social una vez ha llegado a su destino. Estas redes son especialmente fuertes en nacionales con histórica trayectoria de migración hacia Panamá tales como Colombia, China y República Dominicana (OLACD, 2013, P; 55).

Otro aspecto relevante de señalar, es que la PEA migrante se ha integrado en su mayoría a sectores formales de la economía. Sin embargo, es importante poder profundizar en estudios posteriores, las condiciones laborales en que se integran aquellos con menor educación y que se insertan en los sectores informales de la economía como por ejemplo el servicio doméstico. Cuando se individualizan las ocupaciones en las que se insertan los migrantes por país, se identifica que un 46% de la población nicaragüense económicamente activa está incorporada en este campo.

El OLACD (2013) al analizar las condiciones de migrantes que laboran en este sector a nivel centroamericano (incluyendo a Panamá) pone en evidencia que en este campo, por la condición de informalidad, las trabajadoras domésticas demuestran mayor vulnerabilidad al no recibir beneficios laborales relacionados con el pago de seguro social (salud, riesgos del trabajo, pensión), vacaciones y aguinaldo.

2.2. Permisos de trabajo para migrantes

En la actualidad las personas migrantes deben formalizar su inserción al mercado de trabajo por medio de un permiso laboral otorgado por MITRADEL y que es tramitado con la representación de un abogado; este permiso además, permite al SNM establecer el tipo de visa al que tiene acceso la persona solicitante.

El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, reporta que tramitó en el 2011, 12.996 permisos de trabajo a migrantes, 530 (4,3%) más que en el año 2010, y aprobó el 86,9% de las solicitudes, lo que representó 1.052 (10,3%) más respecto al año anterior.

Cuadro 7: Permisos de trabajo aprobados a migrantes en primer semestre 2012

| Nacionalidad | Tipo de permiso más frecuente | Porcentaje |
|----------------|-------------------------------|--------------|
| TOTAL..... | Casado con nacional | <u>100.0</u> |
| Colombiana | Casado con nacional | 37.0 |
| Venezolana | Dentro del 10% | 9.1 |
| Dominicana | Casado con nacional | 6.0 |
| China | Casado con nacional | 5.6 |
| Nicaragüense | Indefinido | 5.0 |
| Española | Casado con nacional | 4.4 |
| Costarricense | Dentro del 10% | 3.5 |
| Estadounidense | Dentro del 10% | 3.3 |
| Mexicana | Casado con nacional | 2.9 |
| Peruana | Casado con nacional | 2.4 |
| Argentina | Casado con nacional | 1.8 |
| Ecuatoriana | Dentro del 10% | 1.8 |
| Salvadoreña | Empleado de Confianza | 1.5 |
| Brasileña | Casado con nacional | 1.7 |
| Cubana | Empleado de confianza | 1.3 |
| Resto..... | Casado con nacional | 12.7 |

Fuente: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

De los permisos aprobados, se puede destacar los de personas procedentes de Colombia (31,8%), le siguen los nacionales de China (10,5%), Corea (6,4%) y Venezuela (6%).

MITRADEL (2012), destaca además la participación de empresarios de países como Colombia y Venezuela que han comprado empresas en Panamá y que generan nuevas fuentes de empleo y que acceden a las oportunidades que brinda la legislación de contratar un 10% del total de la fuerza laboral extranjera.

Para el primer semestre del 2012 MITRADEL tramitó 8.121 solicitudes y aprobó el 90,5%. Personas con nacionalidad colombiana (37,0%), venezolana (9,1%) y dominicana (6,0%) fueron las que más obtuvieron permisos de trabajos (Cuadro 7).

Con excepción de los venezolanos, que obtienen sus permisos a través del 10% que se les permite a las empresas para contratación de personas extranjeras, las personas migrantes procedentes de Colombia y República Dominicana los adquirieron por estar casados con nacionales.

MITRADEL (2012), identifica que el incremento de la proporción de permisos de trabajos solicitados y aprobados son respuestas a programas que ha emprendido el Estado.

Como se ha explicado en el apartado de contexto migratorio, desde el año 2010 el Servicio Nacional de Migración ha realizado 10 procesos de regularización migratoria extraordinaria denominado “Panamá, Crisol de Razas”. Estos han sido los puntos de partidas para que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral expidiera los permisos de trabajo correspondientes.

Similar al año 2011, los tipos de permiso mayormente aprobados fueron los de casado con nacional (31,3%), los correspondientes al 10% permitido a las empresas extranjeras (23,1%) y los resultantes de la conclusión de los trámites para obtener un permiso de trabajo de carácter indefinido (12,2%).

Por otro lado, los que más aumentaron fueron: los concedidos a expertos en la Ciudad del Saber, razón humanitaria y refugiados (Cuadro 8).

Cuadro 8: Permiso de trabajo según tipo, otorgados 2010 a 2012

| Tipo de permiso | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Total..... | <u>5,370</u> | <u>6,302</u> | <u>7,348</u> |
| Casado con nacional..... | 1,844 | 1,197 | 2,568 |
| Ciudad del Saber..... | 40 | 42 | 89 |
| Compromisos con la OMC | 429 | 456 | 465 |
| Dentro del 10%..... | 1,316 | 1,468 | 1,677 |
| Diplomático..... | 26 | 25 | 25 |
| Empleado de confianza..... | 141 | 349 | 578 |
| Experto..... | 29 | 37 | 20 |
| Indefinido..... | 1,134 | 1,163 | 822 |
| Razón Humanitaria..... | - | 2 | 488 |
| Refugiados..... | 58 | 78 | 178 |
| Surten sus efectos en el exterior..... | 126 | 123 | 152 |
| Técnico..... | 205 | 240 | 259 |
| Zona Libre de Colón..... | 22 | 22 | 27 |

Fuente: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

“Entre los permisos que fueron aprobados, los correspondientes a trabajadores que entraron en la categoría de refugiado guardan relación con la vigencia de la Ley 81 del 13 de diciembre de 2011, que posibilitó que migrantes colombianos, que fueron expulsados de sus tierras entre los años de 1996 y 2004 por los conflictos armados en la zona fronteriza, tengan dos años para aplicar al estatus migratorio de residente permanente, que le da la facilidad de optar por un permiso laboral” (MITRADEL, 2012, p; 67).

También continuaron aprobándose más permisos laborales a extranjeros en empresas que operan desde la Zona Libre de Colón y para los de empleados de confianza; los primeros aumentaron en 77,8% y los otros en 58,7%. Del total de permisos otorgados, un 56% han sido para hombres y el 44% para mujeres.

2.3. Emigración de población panameña

El OLACD (2013) cuando hace recuento del estado de emigración panameña, destaca la dificultad de contar con el volumen exacto de la emigración por la diversidad de datos disponibles. Sin embargo, con base en información de la CEPAL (2006c) se indica que para el año 2000 el país tenía una cantidad

de personas emigrantes residentes en países de la OECD, que alcanzaba entre los 124.000 y los 153.879.

Hasta el año 2002, Panamá presentó una tasa de emigración del 5,7%, donde del total de la población emigrante, el 80,6% reside en América del Norte, mientras que en América Latina y el Caribe habita el 10,2% y en Europa el 4,5%.

Durante el período 2000 – 2010, el INEC reporta una emigración de 15.991 personas, de las que un 47% es población joven que tiene un rango de edad de los 20 a los 34 años, siguiendo en orden de importancia personas menores de 19 años con un 26%.

Del total de emigrantes de este período, el 45% son hombres y el 55% mujeres. Estados Unidos sigue siendo el principal país de destino con un 52% de emigrados, siguiendo los países de Europa con 12%, de los cuales un 6% va a España. En tercer lugar se encuentra Costa Rica con un 6%.

Llama la atención el descenso de las cifras de emigración, así como el hecho de que países como México que en décadas anteriores tenía relevancia como país de destino, pierde casi totalmente protagonismo.

El registro anual de emigración muestra el año 2000 y el año 2009 con una afluencia de mayor emigración panameña, con un porcentaje aproximado del 11% de la población total en cada año.

El OLACD (2013), señala que la población panameña residente en Estados Unidos está conformada en su gran mayoría por personas adultas. El nivel educativo se destacó por ser en su mayoría medio, es decir de secundaria y técnico. La participación laboral se da en el sector de servicios, comercio e industria.

Por otra parte, las personas emigrantes panameñas que residen en países del OCDE, se destacan por un nivel educativo medio y alto, es decir que hay mayor población con educación universitaria completa.

El PNUD (2009) distingue los motivos laborales como la razón de la emigración de las personas panameñas. En los países del OCDE se reconoce la alta participación panameña de la fuerza laboral (65,5%), donde el

desempleo afecta a quienes tienen menor nivel educativo (13,3% de la fuerza de trabajo).

Tal y como se ha planteado en el apartado de contexto de la migración, hay una tendencia cada vez menor de la población nacional a migrar por razones laborales, las autoridades del MITRADEL (Entrevista, Lic. Gantes, 2013), han reiterado que este fenómeno es mínimo en vista del período de crecimiento económico panameño y las proyecciones de sostenibilidad del mismo.

CAPÍTULO 3

VINCULACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA MIGRACIÓN EN PANAMÁ

1. Análisis de las condiciones de mercado laboral y las condiciones laborales de la población migrante

Dentro de los aspectos relevantes del mercado laboral de Panamá es posible destacar que a diferencia de países vecinos, éste se distingue por el auge económico a partir del cual se desarrolla la inversión en grandes megaproyectos de infraestructura marítima y de transporte. Tal coyuntura de crecimiento, ha dinamizado a la mayoría de los sectores económicos que han incrementado la oferta laboral.¹⁹

Si bien la oferta del mercado se ha expandido en casi todos los sectores que requieren diferentes perfiles de mano de obra, uno de los factores fundamentales para el acceso al empleo, ha sido el que la población cuente con una **formación educativa adecuada a las necesidades del mercado**.

En el caso de Panamá, se requiere de una fuerza laboral de niveles educativos medios, técnicos y especializados por la coyuntura de crecimiento económico y la inversión en megaproyectos de infraestructura a nivel de país. Esto incluye la ampliación del Canal de Panamá, el desarrollo del metro, proyectos de multinacionales, así como el desarrollo de zonas de alta plusvalía habitacional a gran escala.

Está claramente determinado por autoridades panameñas que el crecimiento económico en la mayoría de los sectores de la economía, y el nivel educativo de la población, permite que el 96% de la PEA se encuentre con empleo, siendo que alrededor de un 4% esté desempleada. Contra estos datos, vemos que la PEA migrante tenía alrededor del 3% de desempleados

¹⁹ En Panamá la oferta laboral corresponde al sector empresarial, y la demanda corresponde a quienes buscan empleo.

en el 2010, de manera que estaba levemente en ventaja con respecto al total de la PEA.

De manera positiva, se percibe que esta leve ventaja se relaciona con la oportunidad actual del sector empresarial de contar con el aval del Estado para contratar personal calificado extranjero que no supere el 10% de su fuerza laboral. Si bien Gantes (2013) ha señalado que la ley laboral contemplaba la posibilidad de contratación de un 5% de personas extranjeras, ésta posibilidad ha sido ampliada y aprovechada por los empleadores de sectores que requieren mayor volumen de profesionales para el desarrollo de sus negocios.

Esta favorable situación para las personas migrantes económicamente activas, se ve favorecida por otras circunstancias relacionadas directamente con que el crecimiento del sector empresarial ha estado integrando un mayor número de inversionistas provenientes de Latinoamérica, especialmente de Colombia y Venezuela. La necesidad de contratación de personal calificado más allá de Panamá se considera necesaria, en vista de que la población trabajadora con las competencias profesionales requeridas no es suficiente para cubrir la oferta laboral.

En este sentido, MITRADEL (Entrevista, mayo, 2013) hace el señalamiento de la importancia para el país, de comprometer a los empleadores a **formalizar por medio de la capacitación certificada, el conocimiento especializado en la población nacional**, de manera que el país pueda integrar a las siguientes generaciones que serán parte de la PEA. Este compromiso se considera necesario para que sea sostenible el nivel actual de empleo en el mediano y largo plazo para toda la población. El planteamiento de MITRADEL es importante, y requiere de una cercana coordinación para dar seguimiento, en conjunto con las entidades nacionales de educación superior y técnica, encargadas de actualizar la capacitación del capital humano del país, de manera que efectivamente se pueda velar por el compromiso empresarial al respecto.

Otro factor relevante, está vinculado con la **tasa de participación laboral de mujeres y hombres**. Aunque las cifras revelan un paulatino crecimiento en la tasa de participación laboral de las mujeres, sigue habiendo un predominio de la participación masculina (40% vs 60%).

Pese a que las mujeres tienen una leve ventaja al contar con al menos un

nivel educativo medio (63,5%), esto aún no se traduce en una igual tasa de participación de ellas en la vida laboral, por lo que **es un reto para el país el profundizar en el conocimiento de las condiciones que intervienen para el acceso al trabajo en las mujeres tanto nacionales como migrantes.** El porcentaje de participación laboral, es similar en la población migrante, donde el 58% de los ocupados son hombres y el 42% mujeres.

Haciendo una revisión de la dinámica del mercado de trabajo y las **ocupaciones en las que se distribuye la fuerza laboral**, vemos que el 19,7% lo hace en trabajos no calificados de los servicios, la minería, construcción, industria manufacturera, transporte y otras ocupaciones elementales. El 18,3% laboran como trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados, y un 12% se desempeñan como artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, la mecánica y ocupaciones afines.

La concentración de trabajo de las personas migrantes, sigue la tendencia general del país, donde el mayor volumen se da en la empresa privada, con un 47,1%, seguido de los trabajadores por cuenta propia con un 24,4%, los trabajadores del gobierno con un 15,4%, el servicio doméstico con 4,6% y los trabajadores familiares con un 4,8%.

Al identificar los **sectores económicos en los que se inserta la población migrante** ocupada, se destaca que la misma se integra en su mayoría en el sector de servicios, comercio y mercados (30% de los migrantes ocupados), que es el sector de mayor contratación de fuerza laboral. La excepción se manifiesta en los nacionales de Colombia que se encuentran segregados en la mayoría de los sectores de la economía. Se puede prever a partir de la información obtenida, que el crecimiento económico se mantenga estable e impulse a los sectores de servicios, comercio y mercados a mantener y ampliar su fuerza laboral.

Llama la atención el acceso a **puestos altamente calificados**, donde el 16% de los migrantes ocupados está integrado en puestos de dirección y gerencia de sectores público y privado.

Es importante indicar que cuando se revisan los sectores económicos en los que participa la población migrante sobresalen dos grandes tendencias en las personas provenientes de China y de Nicaragua. Por un lado los nacionales de China, cuya afluencia ha decrecido en el último decenio, están

integrados casi totalmente al sector del comercio y de hoteles y restaurantes que por lo general son trabajos de cuenta propia y/o cuyos dueños son también procedentes de ese país.

Por otro lado, se observa que migrantes nicaragüenses tienen una alta tasa de participación en el sector de las **actividades de servicio doméstico** (46% de la PEA nicaragüense). En el caso del trabajo doméstico, se reconoce que es la ocupación que recibe menos del salario mínimo y además se caracteriza por ser parte del sector informal.

Al respecto, el Programa “Crisol de Razas”, al otorgar permisos de trabajo, abre la posibilidad a los migrantes que trabajan en el sector informal de la economía, a acceder a mejores oportunidades de trabajo en puestos no calificados del sector formal.

Este programa, de alguna manera muestra una población que estuvo invisibilizada de las estadísticas por su condición de indocumentación, y que sin embargo, ha estado en el país participando de algún tipo de actividad laboral que es imposible conocer hasta que la persona se logra regularizar (aproximadamente 40.000 personas en 3 años). El programa, si bien implica un alto costo económico para las personas migrantes, se perfila como exitoso en la medida que brinda a estas personas la posibilidad de pasar al sector formal de la economía y mejorar sus condiciones laborales. Así también la sistematización de la información obtenida a partir de este proceso de regularización, brindará información actualizada a las autoridades panameñas acerca de la dinámica de participación en el mercado de trabajo de las personas migrantes que acceden a estos permisos de trabajo.

Ahora bien, al analizar la información acerca de las **personas desempleadas**, vemos que aunque el porcentaje de desempleo es muy bajo, la zona urbana duplica a la zona rural (4,8% a 2,4% respectivamente), esto se relaciona en buena medida por el volumen de población que se concentra en la zona urbana, así como la actividad comercial y de servicios del país.

En el caso de la población total, predomina el desempleo en los rangos 20/24 años y de 15/19 años, mientras que en la población migrante predomina la población joven adulta con rangos de 20/24 años, 25/29 y 30/34 años respectivamente.

El desempleo entonces, es mayor en la población joven y entre las

mujeres, situación que refleja de alguna manera la mayor vulnerabilidad en que se encuentran ellas, pues aunque participan menos en el mercado de trabajo que los hombres, las tasas de desempleo son mayores (4,9% contra 3,5% de ellos).

La dinámica de mercado de trabajo para la población migrante evidencia dos grandes tendencias de oferta laboral, por una parte los empleadores mantienen activa la contratación de personal altamente calificado para mandos medios y altos, y por otro lado también se mantiene activa la contratación de personal para puestos no calificados del sector formal especialmente en la construcción, la manufactura y el comercio, que implican una formación educativa mínima de secundaria y técnica. Esto significa que la movilidad de migrantes hacia Panamá contiene un filtro sobre el nivel educativo necesario para poder participar del mercado de trabajo.

El análisis que hace el INEC en sus proyecciones de crecimiento de población es claro en indicar que **el crecimiento económico ha generado un saldo migratorio positivo** pues por una parte ha decrecido la emigración de población panameña y al mismo tiempo el mercado sigue demandando fuerza laboral que supera la capacidad nacional. **Estas proyecciones para la próxima década, incorporan de manera más visible a Panamá en el escenario de los países de destino** para las actuales dinámicas migratorias en la región de centro y sur América.

Hay una mayoría de la población migrante que participa del mercado laboral panameño, conformada por personas con un nivel educativo medio y alto; esto les permite migrar e integrarse laboralmente en mejores condiciones que quienes migran a otros países de la región. Sin embargo, un grupo menor que se integra al sector informal de la economía, no es cuantificado de acuerdo a los datos que ofrecen la investigación y los censos del país.

Para efectos de esta investigación, no se encontró información suficiente, que permita profundizar en el conocimiento de las condiciones laborales actuales de la población migrante que participa del sector informal de la economía, así como del subempleo. El OLACD (2012) recién ha realizado un estudio regional (incluyendo a Panamá) sobre flujos migratorios, y hace un primer acercamiento a las condiciones de migrantes que trabajan en la construcción –sector no calificado– y en el servicio doméstico. El estudio llama la atención acerca de la vulnerabilidad en el tema de los derechos

laborales, que pueden llegar a vivir las personas migrantes que trabajan en los sectores que favorecen la informalidad.

La falta de información cualitativa y cuantitativa que permitan conocer con exactitud la cantidad de panameños que retornan al país, imposibilita conocer las estrategias que éstos han utilizado para integrarse social y laboralmente al país. Asimismo, esta carencia de información, hace invisible el impacto que este fenómeno tiene y por lo tanto el Estado no ha llegado a generar aún, políticas de integración laboral que incluya a los retornados.

Finalmente, se hace necesario destacar que el crecimiento económico desplegado, se ha desarrollado de forma rápida y acelerada, por lo que el Estado Panameño a través de su institucionalidad pública, requiere de un crecimiento similar para responder y acompañar de forma adecuada este crecimiento. Especialistas entrevistados para esta investigación (2013), han señalado que las herramientas y equipo humano deben actualizarse y modernizarse, para responder a esta dinamización de la economía, y anticiparse a los requerimientos que en largo plazo demandará la población en general, así como los diversos sectores económicos y civiles del país. El fortalecimiento del marco institucional se vislumbra como un esfuerzo importante para favorecer una modernización del Estado Panameño acorde a sus tendencias de desarrollo económico y social para las próximas décadas.

2. Consideraciones para el fortalecimiento de la política migratoria

El panorama acerca de la integración de la población migrante al mercado laboral panameño, lleva a la reflexión acerca de las diversas dinámicas que hacen de esta integración una realidad muy particular que se distingue de otros países de la región. En ese sentido y considerando que la investigación realizada está centrada en aspectos de proyección de mercado y de caracterización de la población migrante (perfiles laborales), se anotan a continuación sugerencias y recomendaciones de cara a formalizar la inclusión de la población migrante en el desarrollo socioeconómico del país.

Como bien se ha señalado, Panamá hace 5 años realizó un paso fundamental para contar con una autoridad encargada de la regulación migratoria, al crear el Sistema Nacional de Migración y la Carrera Migratoria (SNM). El mismo cuenta con una serie de leyes que brindan respuestas concretas y

medidas especiales según las dinámicas migratorias de los últimos años. Un ejemplo a favor de la regulación de migrantes en condición irregular ha sido el programa “Crisol de Razas”, que se implementa de acuerdo a las necesidades de mano de obra para el mercado.

Sin embargo, el SNM no cuenta aún con una Política Migratoria que visualice y planifique en el mediano y largo plazo la regulación de los status de la población migrante, considerando el contexto económico y político de Panamá, así como el contexto de los flujos migratorios internacionales y bajo los enfoques de Derechos Humanos y Género.

La normativa migratoria vigente faculta al, Estado a través del Consejo Consultivo de Migración, integrado por las autoridades de los ministerios de mayor peso en la institucionalidad pública a elaborar una política migratoria inclusiva.

Este Consejo (liderado por el Ministerio de Gobierno y Policía) ya establecido por la ley, es el espacio interinstitucional idóneo para construir una Política Migratoria Panameña integrada, que además se elabore en equilibrio con las políticas laborales, sociales y económicas. El Consejo cuenta con la capacidad técnica y política para elaborar un marco conceptual y operativo que le permitiría desarrollar estrategias efectivas para la gestión de una migración ordenada. En vista de la proyección de crecimiento de la población migrante, es fundamental que el Estado active las voluntades políticas para formalizar su planificación al respecto.

En este sentido se recomienda que el Consejo Consultivo de Migración, considere para la construcción de la Política Migratoria, la inclusión de espacios de diálogo con representantes de sectores claves, tales como el sector empresarial, de los trabajadores y de la sociedad civil que están vinculados con el tema.

De manera simultánea, un paso fundamental para la incidencia en la sensibilización de la formulación de una política migratoria, es la creación de mecanismos efectivos de coordinación intergubernamental. Una siguiente fase, amplía la participación de sectores aliados para favorecer específicamente la integración laboral adecuada de personas migrantes.

Dentro de la sensibilización de los sectores aliados especialmente para poblaciones migrantes vulnerables, es importante considerar el rol de los

actores involucrados en temas específicos de tramitación de documentación y de derechos laborales, tales como: Representantes del Colegio Nacional de Abogados, de sindicatos, del sector empresarial, de ONG's y de la Cooperación Internacional que trabajan para esta población, de manera que se elaboren estrategias de largo plazo dentro del marco de la política migratoria, para una adecuada incorporación de inmigrantes al mercado de trabajo panameño, y de aquellos nacionales que retornan al país.

En ese sentido, es importante continuar fortaleciendo y actualizando la gestión de acuerdos binacionales con países como Colombia, Costa Rica, Venezuela y Nicaragua a fin de favorecer flujos migratorios ordenados que respondan a los requerimientos que el Estado Panameño perfila para un desarrollo económico sostenible. Dentro de estos acuerdos es fundamental la presencia de Comités de trabajo binacionales que den seguimiento a los mismos.

MITRADEL y el Ministerio de Relaciones Exteriores son dos instancias que articulan acciones directamente con el SNM, que han fortalecido sus capacidades institucionales relacionadas con la gestión de documentación y permisos laborales para la población migrante. Por otra parte el INEC Panamá, cuenta con un sistema de herramientas estadísticas que pueden brindar apoyo para mejorar los sistemas de información sobre la población migrante.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y el Servicio Nacional de Migración participaron durante el 2011-2012 en un proyecto regional implementado por la OIM y financiado por el Ministerio de Trabajo de Canadá. Dicho proyecto tenía como objetivo mejorar la administración de la migración laboral a través de la sensibilización de actores claves sobre la importancia de contar con políticas de migración laboral modernas y efectivas, basadas en la promoción y respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, así como el fortalecimiento de los espacios de diálogo interinstitucional y binacional.

Tales fortalezas institucionales son un valor agregado que dan insumos para la creación de una política migratoria panameña y una planificación con visión de largo plazo.

No obstante, es igualmente importante, actualizar la plataforma de estadísticas existentes que requieren de mejora de sus herramientas de

recolección, a fin de profundizar en la información de la caracterización de la población migrante.

Como se ha planteado anteriormente, la institucionalidad pública, vinculada a la inserción y participación laboral de la población nacional y migrante, requiere del impulso necesario para hacer una gestión sostenible a favor del desarrollo nacional. Se hace prioritaria la inversión de recursos para la modernización de instancias como el SNM y MITRADEL de manera que puedan hacer frente al incremento en el volumen de su trabajo. Estos recursos se visualizan para la contratación de mayor personal, acompañado de procesos de capacitación, que vislumbren las nuevas tendencias migratorias, derechos y deberes laborales, entre otros. Así también, para contar con herramientas que permitan desarrollar una plataforma tecnológica para un eficaz monitoreo e intercambio de información entre las instituciones encargadas de planificar, ejecutar y evaluar las diversas políticas públicas de la nación.

Por otra parte, es importante que la política migratoria incorpore programas de capacitación y formación técnica para aquellos migrantes que lo requieran, facilitando el acceso de esta población a dichos espacios educativos. Este componente permitiría que la oferta formativa brindada por las entidades encargadas del sector público, respondan a las necesidades del mercado y a su vez facilita la integración de migrantes al mismo. Además, es importante considerar acciones para que las instituciones de formación de los países de mayor presencia de migrantes en Panamá, puedan desarrollar mecanismos de coordinación para la homologación y/o certificación de competencias a fin de que sean reconocidas en caso de retorno.

Finalmente, se hace necesario que el Estado Panameño desarrolle estrategias de comunicación dirigida a la población en general y a los migrantes en particular sobre el marco normativo nacional. Así también acerca de la integración y aporte laboral de la población migrante en el desarrollo del país, destacando el marco de derechos y deberes tanto de las personas migrantes, como de los empleadores, y propiciando por medio de la sociedad civil (ONG's) espacios para brindar información actualizada en todo el país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial. (2011). Datos sobre migración y remesas 2011. Segunda Edición. Unidad de Migración y Remesas del Banco Mundial. Recuperado en abril de, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934110315015165/Factbook2011Spanish.pdf>.

CEPAL. (2006). Migración internacional. América Latina y el Caribe. Observatorio Demográfico. Santiago, Chile.

CEPAL. (2006b). América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo. Capítulo II Características de la migración internacional en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

Contraloría General de la República de Panamá, INEC. Publicaciones. Comentario de Población. Recuperado en mayo de, http://estadisticas.contraloria.gob.pa/Resultados2010/tabulados/Pdf/Comentario_Poblacion.pdf.

Diario Libre. (2013). Panamá abre las puertas a extranjeros sin papeles. Recuperado en abril de, http://www.diariolibre.com/latinoamerica/2012/10/16/i355948_panama-abre-las-puertas-extranjeros-sin-papeles.html.

Gracia, René de, y Elvia Guillén (2002). Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica – Panamá. Taller de capacitación para el análisis de información censal sobre migración internacional en América Central. CEPAL - SERIE Seminarios y conferencias. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización Internacional para las Migraciones y Banco Interamericano de Desarrollo.

Gobierno de Panamá. (2013) Decreto Ejecutivo Crisol de Razas. Recuperado en mayo de, <http://www.migracion.gob.pa/images/Noticias/ArchivosPDF/DecretoEjecutivo547de2025-07-2012-crisolderazas.pdf>.

Gobierno Panamá, Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Análisis Económico y Social. (2012). Informe Económico y social. Recuperado en

abril de, <http://www.mef.gob.pa/es/informes/Documents/Informe%20Economico%20y%20Social%20-%20Junio%202012.pdf>.

Gobierno de Panamá, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. (2012) MEMORIA Correspondiente al período comprendido del 30 de septiembre de 2010 al 30 de octubre de 2012, acerca de las medidas adoptadas para dar efectividad a las disposiciones del CONVENIO SOBRE LA POLÍTICA DEL EMPLEO 1964 (núm. 122), Panamá.

Morales, Abelardo y Castro, Carlos. (2006). Migración, empleo y pobreza. FLACSO. San José, Costa Rica.

Morales, Abelardo (2002). Situación de los trabajadores migrantes en América Central. Oficina Internacional del Trabajo - Programa de Migraciones Internacionales, Ginebra.

OML-MITRADEL. (2010). Impacto de la Mano de Obra Extranjera, en los Megaproyectos de la Construcción y Áreas Conexas, en las provincias de Panamá y Colón. Observatorio del Mercado Laboral, Asistencia Técnica del FOIL y el Estudio del Mercado Laboral de Panamá.

OLACD. (2006) II Informe Regional. Editor Responsable: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) América Central.

OLACD (2011) Evolución de los principales indicadores del mercado de Trabajo en Centroamérica y República Dominicana, años 2006-2010. OIT

OIM. (2010) Informe sobre migraciones en el mundo 2010. Organización Internacional para las Migraciones. Ginebra.

OIM; OIT; SICA; Red de Observatorios del Mercado Laboral. (2011). Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe regional. San José, C.R.: OIM, OIT, MTSS, CECC. SICA, OCLAD, Red de Observatorios Del Mercado Laboral, AECID.

OIM; OIT; SICA; Red de Observatorios Del Mercado Laboral. (2013). Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Panamá. San José, C.R.: OIM, OIT, CECC SICA, Red de Observatorios del Mercado Laboral.

Pellegrino, Adela. (2003). La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población. CEPAL, Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago. Chile.

PNUD. (2009). Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos. Mundi-Prensa Barcelona, Editorial Aedos, S.A.

PNUD. (2013) Human Development Report 2013 The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World. Panamá. United Nations Population Division, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) Institute for Statistics (UIS) and the World Bank. http://issuu.com/undp/docs/hdr_2013_en/1?e=3183072/1761829

Servicio Nacional de Migración de Panamá. (2013). Más de 10.000 carnés expide migración en Crisol de Razas. Recuperado de, <http://www.migracion.gob.pa/index.php/component/content/article?id=74>.

Sistema de Información Estadística sobre Migraciones en Centroamérica. (2002). Uso de los datos censales para un análisis comparativo de la migración internacional en Centroamérica. Serie Población y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL-CELADE.

Sistema de Naciones Unidas / Gobierno de la República de Panamá. (2009) Objetivos de Desarrollo del Milenio, III Informe de Panamá, Primera edición, PNUD.

UNFPA. (2010). La población en Panamá. <http://panama.unfpa.org/poblacion-panama>.

LISTA DE ACRÓNIMOS

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y El Caribe

FIIAPP: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

IDH: Índice de Desarrollo Humano

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá

MITRADEL: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral Panamá

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OLACD: Observatorio Laboral Centroamérica y República Dominicana

OMLP: Observatorio Mercado Laboral Panamá

ONG: Organización No Gubernamental

PEA: Población Económicamente Activa

PIB: Producto Interno Bruto

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

SNM: Servicio Nacional de Migración

Guía de entrevista

Esta entrevista se está desarrollando en el marco del Estudio “Migraciones y mercado de trabajo en Panamá. Un país de origen, tránsito y destino.” como un producto del proyecto de FILAPP y UE “Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo”.

El Objetivo del estudio es:

Elaborar un diagnóstico que permita identificar el vínculo entre mercado de trabajo y la situación migratoria en Panamá a fin de generar recomendaciones que incidan en la formulación de políticas públicas.

Acerca de mercado laboral y prospección:

- 1.** ¿Cómo se logra valorar la relación de la oferta y demanda laboral, cuáles mecanismos permiten identificar los sectores productivos que requieren de fuerza laboral. Ámbitos de empleo formal y perfiles requeridos?
- 2.** ¿En cuáles ámbitos se orienta el trabajo para la población migrante. Corresponde con el perfil de la población que llega al país. En qué sectores se identifica la integración al mercado de trabajo por parte de nacionales retornados (explorar categorías: de empleo, desempleo, emprendedurismo) ¿Existen hallazgos sobre cambios en el mercado laboral. Existen nuevas experiencias de integración de que replanteen los criterios para brindar trabajo a población migrante?
- 3.** ¿Es posible identificar sectores empleadores expulsores y/o que rechacen mano de obra migrante?
- 4.** ¿Cuál es la dinámica de coordinación entre el Estado y el sector empleador para definir las condiciones de la migración laboral? ¿Existe vínculo entre estado y sector empleador- tripartito?

5. ¿Existe algún mecanismo o hallazgo para identificar trabajo informal en el que se inserte la población inmigrante y emigrante (menores, mujeres, hombres)?

6. ¿Cuál es la coordinación del Estado con los países partes con los que tiene acuerdo o convenios en materia de migración laboral? ¿Existe alguna experiencia demostrativa vigente?

Acerca de la migración e integración laboral:

1. ¿En su opinión qué factores son determinantes para comprender la inmigración a Panamá?

Publicación de OIM flujos migratorios.

2. ¿En su opinión qué factores son determinantes para comprender la emigración de Panamá?

3. ¿Es posible identificar un perfil o perfiles de la población migrante: procedencia, condición migratoria, rangos de edad, género, nivel educativo, áreas laborales- productivas?

4. ¿Qué porcentaje representa la población migrante en Panamá? ¿Qué porcentaje representa la población emigrante?

5. ¿Existe alguna dinámica específica en el flujo migratorio a Panamá, es posible distinguir períodos especiales de ingreso? ¿Hay alguna tendencia hacia un menor o mayor flujo? ¿Cuáles son los tipos de migración que se identifican?

- Considerando la emigración de población panameña, es posible identificar tendencias relacionadas con países de destino y razones para residir de forma temporal o permanente en otros países (perfil género, estado civil, educativo y laboral de esta población).

6. ¿Cuál es la dinámica de coordinación entre el Estado y el sector empleador para definir las condiciones de la migración laboral? ¿Existe vínculo entre estado y sector empleador- tripartito?

7. ¿Existe algún mecanismo o hallazgo para identificar trabajo informal en

el que se inserte la población inmigrante y emigrante (menores, mujeres, hombres)?

8. ¿En qué sectores se identifica la integración al mercado de trabajo por parte de nacionales retornados (explorar categorías: de empleo, desempleo, emprendedurismo)?

9. ¿Existen hallazgos sobre cambios en el mercado laboral? ¿Existen nuevas experiencias de integración de que replanteen los criterios para brindar trabajo a población migrante?

10. ¿Cuál es la coordinación del Estado con los países partes con los que tiene acuerdo o convenios en materia de migración laboral? ¿Existe alguna experiencia demostrativa vigente?

11. ¿Existen propuestas o experiencias para de mejora para avanzar en el tema de políticas públicas que estimulen la integración laboral de las personas inmigrantes?

12. ¿En su opinión qué aspectos son necesarios de fortalecer en materia de política migratoria para una integración laboral que responda a la realidad tanto del mercado laboral como de la población migrante?

13. ¿Desde su perspectiva, cuál podría ser un aporte/participación significativa de la cooperación internacional para con el Estado Panameño en materia de integración laboral de la población migrante?



Este proyecto está financiado por la Unión Europea



FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA



Un proyecto llevado a cabo por la Organización Internacional
para las Migraciones en asociación con la Fundación
Internacional y para Iberoamérica de Administración y
Políticas Públicas