



UNA MIRADA AL TELETRABAJO EN PANAMÁ

Desafíos para el trabajo decente

Ana E. Patiño M.
Agosto 2021



En América Latina se requiere un instrumento supranacional con una normativa clara sobre el teletrabajo y sobre la protección de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, que sirva de hoja de ruta con los mínimos indispensables.



En Panamá no existen políticas para la conciliación familiar y laboral, situación que empeora con el teletrabajo, dado que este aumenta las cargas laborales debido a los cambios en las rutinas y a la desaparición de los límites entre el trabajo remunerado y la vida personal. Esta sobrecarga afecta mayormente a las mujeres, que tradicionalmente son quienes asumen las tareas de cuidados personales y del hogar. Para viabilizar la conciliación laboral y familiar en torno al teletrabajo se requiere la creación de espacios de atención de la primera infancia y de la población adulta mayor.



INTERNATIONAL
LAWYERS ASSISTING
WORKERS NETWORK

TOMAPARTIDO

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

UNA MIRADA AL TELETRABAJO EN PANAMÁ

Desafíos para el trabajo decente

TOMAPARTIDO

Índice

Resumen ejecutivo	4
1. ANTECEDENTES DEL TELETRABAJO	5
2. NORMATIVA RELACIONADA CON EL TELETRABAJO ADOPTADA CON MOTIVO DE LA PANDEMIA	6
3. PRINCIPALES IMPACTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL TELETRABAJO	9
3.1 Trabajadores y sectores económicos impactados	9
3.1.1 Sectores económicos en los que se implementó	9
3.1.2 Teletrabajadores, discriminación y pérdida de oportunidades	11
3.1.3 Trabajo y teletrabajo en tiempos de pandemia.....	12
3.2 Conciliación familiar y cargas adicionales en las mujeres	14
3.3 Implicaciones del teletrabajo para la asociación sindical	16
4. PROPUESTAS PARA EL TRABAJO DECENTE	19
4.1 Protección de los derechos laborales y los trabajadores en los marcos legislativos del teletrabajo.....	19
4.2 Promoción del trabajo decente y el teletrabajo con justicia social, igualdad y sostenibilidad en Panamá	19
Bibliografía	21

Resumen ejecutivo

En el marco del desarrollo de las actividades de la Fundación Friedrich Ebert en América Central, se realiza este estudio que tiene como objetivo principal caracterizar la situación actual del teletrabajo en Panamá e identificar los elementos de propuestas necesarios para evitar que su práctica dé paso a mayor flexibilización y precarización laboral con perspectiva de género. Para ello, se identificaron las normas para implementar el teletrabajo, los principales impactos, las desigualdades entre trabajadores, las cargas adicionales de teletrabajo para las mujeres y las implicaciones para la asociación sindical.

Se realizó una revisión detallada y un análisis de las estadísticas oficiales y la documentación de las principales instituciones y organismos responsables del trabajo en Panamá y a nivel internacional, y se encontró que la principal limitante es que en Panamá las estadísticas oficiales aún no registran datos exhaustivos y totales de la modalidad de teletrabajo para el sector público y privado a nivel nacional. Sin embargo, con la información colectada, realizamos una aproximación al objetivo de la investigación.

En América Latina no existe un instrumento supranacional con una normativa clara sobre el teletrabajo y la protección de los derechos de los trabajadores para evitar la creación de oportunidades adicionales de explotación. En Panamá, con motivo de la pandemia se aprobaron seis normativas sobre el teletrabajo, cuatro decretos ejecutivos y dos leyes, de las que se destaca la ley 126, de 2020, que define el teletrabajo como la prestación de un servicio subordinado, sin presencia física en el centro de trabajo, a través de medios informáticos, celular o teléfono fijo, mediante los cuales también se supervisan las labores.

El teletrabajo facilitó la continuidad de ciertas actividades económicas en Panamá, pero no fue homogéneo y solo el 25 % de la población trabajadora tiene probabilidad de aprovechar las oportunidades, como los asalariados formales, con mayor nivel educativo, que realizan tareas profesionales, técnicas, gerenciales y administrativas, que pudieron continuar con sus actividades desde sus hogares. Esto implica que 75 % de la población quedó excluida del teletrabajo debido a la falta de tecnologías apropiadas y por el tipo de actividad económica que realizaba.

En Panamá no existen políticas para la conciliación entre lo familiar y lo laboral, lo cual empeora con el teletrabajo, que aumenta las cargas laborales debido a los cambios en las

rutinas y a la desaparición de límites entre el trabajo remunerado y la vida personal, lo que afecta mayormente a las mujeres, que tradicionalmente asumen tareas de cuidados personales y del hogar. Para viabilizar la conciliación laboral y familiar en torno al teletrabajo se requiere crear espacios de atención de la primera infancia y de la población adulta mayor.

Las asociaciones sindicales rechazan la ley 126, por no haber sido consultadas durante su elaboración, cuando el diálogo es el instrumento idóneo para preservar relaciones laborales y el respeto de los derechos básicos. Ello trajo como consecuencia la aprobación de medidas y reformas del Código de Trabajo conflictivas, por ejemplo el concepto de «de guardia», bajo el cual se laboran jornadas extraordinarias para atender emergencias en las instalaciones de la empresa; la no reglamentación de los riesgos laborales en el teletrabajo, ya que los trabajadores no cuentan con inspecciones en sus entornos de las entidades responsables de la valoración de riesgos, y la falta de regulación sobre el equipamiento y compensaciones de costos en el caso de que el trabajador tenga que proporcionar equipos y tecnologías propios.

1

ANTECEDENTES DEL TELETRABAJO

La historia socioeconómica del mundo ha demostrado que las crisis, las guerras, los desastres y las epidemias han sido aceleradores o detonantes de cambios en actividades humanas como el trabajo. Actualmente, la pandemia de covid-19 constituye un desafío de salud global, ya que el virus se ha extendido a más de 103 países en todo el mundo. Ante este panorama, los gobiernos restringieron los desplazamientos para detener la propagación del virus y las empresas optaron por mitigar el riesgo recurriendo al trabajo remoto, trabajo desde el hogar o teletrabajo, para continuar con la actividad económica y a la vez evitar los contagios entre sus trabajadores. El número de personas que trabajan desde casa aumentó considerablemente; una tendencia que probablemente continuará incluso después de que la pandemia haya terminado. Sin embargo, las condiciones de trabajo y la productividad se han deteriorado debido a la falta de tecnologías apropiadas, a condiciones y espacios inadecuados y a la falta de conciliación entre el trabajo familiar y de cuidados y las responsabilidades laborales.

En América Latina y el Caribe no existe un instrumento regional o supranacional con una normativa clara para el teletrabajo, ni protección de los derechos de los trabajadores en esta forma de trabajo. En la Unión Europea, sí cuentan con este importante instrumento regional que regula el teletrabajo, ya que en 2002 se celebró un acuerdo tripartito sobre esta materia (San Juan, 2020); la Confederación Europea de Sindicatos, la Unión de Confederaciones de la Industria y de Empresarios de Europa, la Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa y el Centro Europeo de la Empresa Pública firmaron un acuerdo marco sobre el teletrabajo a fin de dar más seguridad a los teletrabajadores. Este acuerdo es especialmente importante, ya que fue establecido por los propios interlocutores sociales y los trabajadores (Quintanilla Navarro, 2017).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó en 1966 el Convenio 177 sobre el Trabajo a Domicilio, instrumento que no es específico sobre teletrabajo, pero se puede utilizar como fuente normativa básica, de la cual se destaca la disposición de que la legislación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo deberá aplicarse también al trabajo a domicilio. De América Latina, Argentina es el único país que ratificó el Convenio 177, y trece países, incluido Panamá, realizaron sumisiones del convenio ante las autoridades competentes (OIT, 2000). Recientemente, en octubre de 2020, la OIT definió lineamientos prácticos para el teletrabajo, pero estos no abordan las normativas y leyes específicas para

evitar que este tipo de trabajo cree oportunidades adicionales de explotación de los trabajadores.

En virtud de la situación de urgencia por covid-19, varios países han regulado el teletrabajo; la pandemia ha provocado una proliferación de dichas regulaciones, pero sin uniformidad y sin una verdadera aportación de los trabajadores. De hecho, Panamá en el 2020 reguló el teletrabajo como la prestación de servicios subordinados, sin presencia física en el centro de trabajo, a través de medios informáticos, de telecomunicaciones y análogos, mediante los cuales, a su vez, se ejercen el control y la supervisión de las labores. El contexto de esta regulación y sus implicancias para los trabajadores se desarrollan en el presente trabajo investigativo.

2

NORMATIVA RELACIONADA CON EL TELETRABAJO ADOPTADA CON MOTIVO DE LA PANDEMIA

En Panamá, con motivo de la Pandemia se aprobaron seis normativas que reglamentan el teletrabajo en el país —cuatro decretos ejecutivos y dos leyes—, con el objetivo de facilitar la continuidad de ciertas actividades económicas y de las relaciones laborales. De estas se destaca la ley 126, que establece y regula el teletrabajo, al que define como la prestación de servicio subordinado, sin presencia física en el centro de trabajo o entidad, a través de medios informáticos, celular o teléfono fijo, mediante los cuales también se supervisan las labores.

El teletrabajo resultó de particular importancia, teniendo en cuenta que el fuerte impacto de la crisis en los mercados de trabajo de la región latinoamericana se expresó en significativas pérdidas de ocupaciones y de horas trabajadas, sobre todo por ser una región caracterizada por estructuras laborales con baja intensidad en el uso de tecnologías. Las normativas laborales presentadas (tabla 1) de manera general tratan de regular la nueva modalidad, al permitir al trabajador desempeñar sus actividades laborales desde una locación distinta de su oficina o lugar habitual de trabajo.

Tabla 1.

Normativa relacionada con el teletrabajo en Panamá. Año 2020

Tipo	Número	Título	Contenido - Aspectos relevantes
Ley	126, de 18 de febrero de 2020	Que establece y regula el teletrabajo en la República de Panamá y modifica un artículo del Código de Trabajo (Gaceta Oficial, 2020e)	La ley aplica solo para empresas del sector privado: <ul style="list-style-type: none"> - La ejecución del teletrabajo implica que el trabajador y el empleador estén de acuerdo y deberá establecerse mediante contrato o adenda al contrato de trabajo y se debe remitir al Ministerio de Trabajo. - El teletrabajo puede ser a tiempo parcial o completo, sin obligatoriedad de jornadas extraordinarias. - El empleador puede solicitar al trabajador su regreso a la oficina siempre que medie un pre-aviso. - Cuando se pacte la necesidad de traslado físico, el empleador debe asumir los costos de movilización. - El empleador asume los gastos adicionales de velocidad de red y la capacitación en el uso del equipo. - El empleador será responsable de la salud y seguridad del trabajador, que también tendrá derecho a riesgos profesionales de la Caja de Seguro Social. - El trabajador tendrá todos los derechos y obligaciones vigentes en el Código de Trabajo. - El contrato será de carácter individual y como mínimo tendrá voluntariedad, tipo y tiempo de jornada, carácter de reversibilidad, declaración del trabajador de que cuenta con instalaciones adecuadas para teletrabajo, confidencialidad de la información y remuneración.
		Se modifica el artículo 151 del Código de Trabajo (Gaceta Oficial, 2020e)	<ul style="list-style-type: none"> - Se posibilita el pago del salario mediante transferencia bancaria o cheque siempre que el trabajador pueda utilizar su propia cuenta bancaria, el empleador sufrague el costo del servicio y exista cajero automático cercano al trabajador. De lo contrario, el empleador pagará en efectivo o cheque redimible durante horas de trabajo y cuando se acuerde en conven- ción colectiva.
Ley	157, de 3 de agosto de 2020	Que establece medidas temporales de protección del empleo en las empresas afectadas por el covid-19 y dicta otras disposiciones	<ul style="list-style-type: none"> - Aplica a empresas que cerraron operaciones, total o parcialmente, de marzo al 31 de diciembre de 2020. - Se podrá reiniciar la actividad económica progresivamente reintegrando de forma gradual a sus trabajadores con contratos suspendidos; los no reintegrados se mantendrán suspen- didos. - Se podrán establecer turnos de trabajo distintos a los existentes, con preaviso de 48 horas. - Toda terminación de contrato de trabajo por mutuo consentimiento deberá constar por escrito y obliga a la cancelación inmediata en un solo pago de las prestaciones al trabajador. - Se regulan los pagos del decimotercer mes durante la vigencia del estado de emergencia nacional.
		Se adiciona el artículo 116-A al Código de Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Se suspende el cómputo al fuero de maternidad durante el periodo de suspensión de los efectos de los contratos de trabajo según numerales 8 y 9 del Código de Trabajo.

Decreto ejecutivo	133, de 16 de septiembre de 2020	Que reglamenta la ley 126 del teletrabajo y dicta otras disposiciones (Gaceta Oficial, 2020e)	<ul style="list-style-type: none"> - Se establece el derecho de desconexión del trabajador en su tiempo de descanso. - Las jornadas extraordinarias de teletrabajo y sus remuneraciones serán regidas por el Código de Trabajo. - El empleador debe mantener un registro informático de las horas laboradas por el trabajador. - El empleador debe dotar de útiles, instrumentos, materiales, equipo y programas informáticos para uso de trabajo que serán devueltos cuando finalice la labor. - Se prohíbe la instalación de programas informáticos que vulneren la privacidad del trabajador. - El empleador sufragará los gastos de equipamiento, reparación, mantenimiento de equipos y gastos relativos a los servicios de electricidad e internet.
Decreto ejecutivo	81, de 20 de marzo de 2020	Que reglamenta el numeral 8 del artículo 199 del Código de Trabajo (Gaceta Oficial, 2020b)	<ul style="list-style-type: none"> - Establece que los contratos de los trabajadores de empresas que hayan sido cerradas por el estado de emergencia se considerarán suspendidos, los trabajadores no estarán obligados a prestar servicios, ni los empleadores a pagar. - Los contratos suspendidos se deben registrar en el Ministerio de Trabajo y no representan el término de la relación laboral. Una vez termine, los trabajadores podrán volver a sus puestos de manera regular y el impedirlo será considerado un despido injustificado. - Los trabajadores suspendidos serán incluidos en la lista de beneficiarios de programas para mitigar la falta de ingresos económicos mientras duren las medidas de protección sanitaria.
Decreto ejecutivo	78, de 16 de marzo de 2020	Que reglamenta el numeral 8 del artículo 199 del Código de Trabajo (Gaceta Oficial, 2020d)	<ul style="list-style-type: none"> - El empleador debe informar a los trabajadores sobre las modalidades de teletrabajo y sobre el uso de sus vacaciones, especialmente los vulnerables. - Se recomienda que aquellos empleados que cuenten con 60 años o más, al igual que aquellos que sufran de alguna enfermedad crónica, mujeres embarazadas o cualquier condición que los haga vulnerables, sean enviados a vacaciones adelantadas. - Se establece la obligatoriedad de los protocolos de higiene y salud en el ámbito laboral.
Decreto ejecutivo	198, de 7 de mayo de 2021	Que crea la Visa de Corta Estancia como Trabajador Remoto, y se dictan otras disposiciones (Gaceta Oficial, 2020c)	<p>Se crea la categoría migratoria de No Residente, la Visa de Corta Estancia (9 meses) como Trabajador Remoto, que reúna como mínimo las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tener un contrato como operativo de una empresa extranjera de carácter transnacional o un trabajador autónomo, en modalidad de teletrabajo; - realizar funciones o servicios que surtan efectos en el extranjero; - recibir un ingreso proveniente de una fuente extranjera y con un monto anual no menor de \$ 36.000,00. <p>Otorgada la visa, le dará derecho a laborar en Panamá, por medio de teletrabajo, para lo cual no requerirá obtener permiso alguno de otra entidad en el país. No podrán aplicar personas que laboren localmente en Panamá o que presten servicios a empresas panameñas.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Gaceta Oficial Digital de Panamá.

Incluimos la ley 157, a pesar de no tener relación directa con el teletrabajo, porque regula a empresas con operaciones parciales, que pueden desarrollarse en esta nueva modalidad de teletrabajo. Esta ley, la ley 126 y los cuatro decretos ejecutivos tratan aspectos de derechos, salud, seguridad y riesgos profesionales del trabajador, pero comparados con otras normativas existentes en la región (tabla 2) adolecen de aspectos claves, tal vez por haber sido aprobados en el corto plazo por motivo de urgencia. Podemos identificar buenas prácticas que deben ser consideradas en Panamá para generar una cultura organizativa que permita aprovechar eficientemente las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y obtener ganancias de productividad y resultados para trabajadores y empleadores.

Según la OIT, hay parámetros claves que deben ser considerados en los marcos regulatorios del teletrabajo en la región, debido a la multiplicidad de desafíos que representa el teletrabajo para las empresas, los trabajadores y el país, para garantizar la continuidad de las operaciones y mantener los niveles de productividad requeridos para su supervivencia (OIT, 2021). Enlistamos los criterios que no fueron considerados en Panamá:

- Regulación sobre el equipamiento y compensaciones de costos en caso de que el trabajador tenga que proporcionar equipos y tecnologías propios.
- Obligatoriedad de que tanto supervisores como trabajadores reciban capacitación sobre teletrabajo.
- Determinación de mecanismos de consulta con los actores sociales, particularmente la representación colectiva de los teletrabajadores.
- Exigencia de designar un supervisor de teletrabajo y rol de los inspectores de trabajo y representantes de los trabajadores en el lugar del teletrabajo.
- Determinación de los procedimientos para la implementación del teletrabajo (procedimientos de ejecución), incluidas formalidades tales como la notificación de accidentes o cuestiones relativas a seguros.

Tabla 2.

Comparación del contenido de las legislaciones de teletrabajo en algunos países de América Latina. Año 2021

Parámetros claves de la regulación	Argentina	Brasil	Costa Rica	Colombia	Chile	Ecuador	El Salvador	México	Panamá	Paraguay	Perú
Proporciona definición legal (de teletrabajo, teletrabajador, etc.).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Hace referencia a las reglas y condiciones de empleo (derechos, aplicabilidad, duración máxima, regreso y acceso al lugar de trabajo, terminación, rechazo, etc.).	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Establece las condiciones de protección de datos y cuestiones de privacidad.	X		X					X	X	X	
Hace referencia a la seguridad y salud en el trabajo (equipos, pantallas, estrés y salud mental, etc.).	X	X	X	X	X			X	X	X	
Incluye disposiciones específicas sobre los costos que asumen las partes, tales como transporte del equipo al domicilio del trabajador o mantenimiento de dicho equipo.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Incluye información sobre el equipo y la compensación de costos en caso de que el trabajador tenga que proporcionar equipos propios (herramientas, computador, etc.).	X	X			X						X
Requiere un acuerdo escrito entre supervisor y trabajador o una referencia al acuerdo colectivo aplicable, como condición para participar del teletrabajo.	X	X	X		X		X	X	X	X	
Requiere que tanto supervisores como trabajadores reciban capacitación sobre teletrabajo.											
Proporciona información sobre la organización del trabajo (jornada ordinaria, extraordinaria, frecuencia del teletrabajo, carga de trabajo, lugar de trabajo, evaluación del desempeño, informes, monitoreo, etc.).	X		X	X	X		X	X	X	X	
Su aplicación requiere alguna forma de consulta con los actores sociales; incluye una referencia particular a la representación colectiva de los teletrabajadores.	X				X			X			
Exige a las organizaciones designar una persona dedicada específicamente al teletrabajo (supervisor de teletrabajo).											
Incluye referencia a la flexibilidad o el derecho a la desconexión.	X		X	X	X			X	(1)	X	
Incluye referencia a la naturaleza (voluntaria) del teletrabajo.	X	X	X		X		X	X	X	X	X
Proporciona información sobre cómo debería implementarse el teletrabajo (procedimientos de ejecución), incluidas formalidades tales como accidentes o seguros.			X								
Incluye referencias al rol de la inspección (inspectores del trabajo o representantes de los trabajadores) en el lugar de trabajo del teletrabajador.	X				X			X			

Nota: El derecho a la desconexión se incluye en el decreto ejecutivo 133 de 2020 que reglamenta la ley 126 de 2020 en Panamá.

Fuente: Elaboración propia en base al Panorama Laboral 2020 de la OIT (2021).

3

PRINCIPALES IMPACTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL TELETRABAJO

3.1 TRABAJADORES Y SECTORES ECONÓMICOS IMPACTADOS

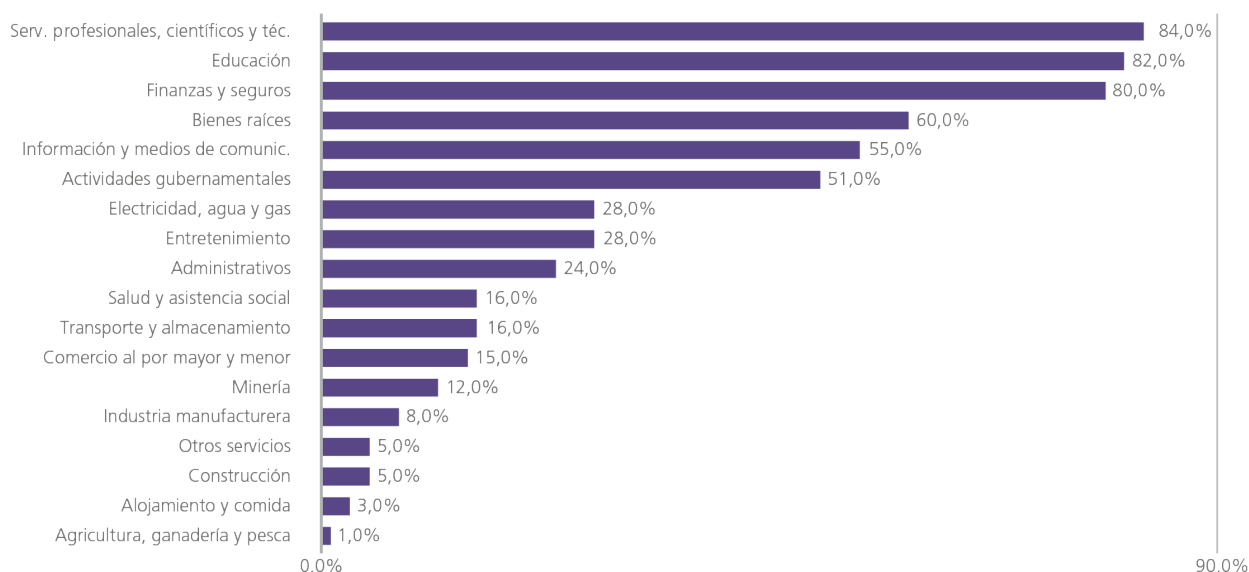
3.1.1 Sectores económicos en los que se implementó

En la región latinoamericana y en el mundo, el teletrabajo facilitó la continuidad de ciertas actividades económicas y de la relación laboral en el marco de la crisis por pandemia de la covid-19. Ello resultó de particular importancia si se tiene en cuenta el fuerte impacto de la crisis en los mercados de trabajo de la región latinoamericana, que se expresó en significativas pérdidas de ocupaciones y de horas trabajadas. Como consecuencia inevitable, las posibilidades efectivas de realizar teletrabajo han dependido principalmente del tipo y naturaleza de la ocupación y del acceso a las tecnologías necesarias para realizar el trabajo de manera remota.

De acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las principales actividades económicas que tuvieron posibilidades reales de implementar el teletrabajo fueron, a nivel sectorial, los servicios profesionales, científicos y técnicos; el sector educación; las actividades financieras y de seguros; bienes raíces; información y medios de comunicación y actividades en la esfera gubernamental. En contrapartida, las actividades con baja probabilidad de implementación del teletrabajo fueron salud y asistencia social; transporte y almacenamiento; minería; industria manufacturera; alojamiento y comida; comercio; construcción, y el sector agropecuario (figura 1). Las características de la estructura productiva de la región limitan el porcentaje de ocupaciones que pueden migrar al teletrabajo debido a la alta concentración de trabajadores en actividades que necesitan interacción social y presencia física, estos representan menos del 20 % de los ocupados. Las probabilidades de teletrabajo en el comercio y la agricultura son de 15 % y 1 %, respectivamente (CEPAL, 2020).

Figura 1.

Probabilidad de teletrabajo en América Latina, por sector de actividad económica. Año 2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL (2020).

En Panamá, las estadísticas oficiales de trabajo aún no registran la cantidad de trabajadores que están bajo la modalidad de teletrabajo. Sin embargo, a partir de las cifras aportadas por la última Encuesta del Mercado Laboral del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC, 2020), podemos concluir que los datos coinciden con los de la CEPAL, ya que las actividades económicas cuya población económicamente activa (PEA) ocupada disminuyó en mayor proporción fueron: artes y

entretenimiento, explotación de minas y canteras, suministro de electricidad, hoteles y restaurantes, comercio al por mayor y menor y construcción. Aumentó cuantitativamente la PEA ocupada en actividades económicas de enseñanza, actividades administrativas, industrias manufactureras y actividades de organizaciones extraterritoriales. Precisamente actividades que no utilizan masivamente el teletrabajo (tabla 3).

Tabla 3.

Disminución de la población económicamente activa ocupada, en Panamá, según actividad económica. Año 2020

Actividad económica	2019	2020	Diferencia 2019-2020	
			Absoluta	%
PEA total	2.066.753	2.003.258	63.495	3,1
PEA ocupada total	1.920.642	1.631.691	288.951	15,0
Artes, entretenimiento y creatividad	19.767	7.227	12.540	63,4
Explotación de minas y canteras	7.467	3.547	3.920	52,5
Suministro de electricidad, gas, vapor y a/acond.	5.092	2.865	2.227	43,7
Hoteles y restaurantes	101.447	69.611	31.836	31,4
Servicios sociales y relacionados con la salud	91.512	71.018	20.494	22,4
Comercio al por mayor y al por menor	349.279	276.014	73.265	21,0
Construcción	172.877	138.729	34.148	19,8
Otras actividades de servicio	78.516	62.969	15.547	19,8
Actividades de hogares en calidad de empleadores	88.656	71.238	17.418	19,6
Transporte, almacenamiento y correo	144.571	116.673	27.898	19,3
Actividades profesionales, científicas y técnicas	45.045	37.269	7.776	17,3
Agricultura, ganadería, caza, pesca y otras	276.597	229.442	47.155	17,0
Actividades financieras y de seguros	46.533	39.154	7.379	15,9
Suministro de agua, alcantarillado y saneamiento	10.074	8.488	1.586	15,7
Información y comunicación	27.443	23.986	3.457	12,6
Actividades inmobiliarias	14.368	13.658	710	4,9
Actividades administrativas y servicios de apoyo	71.520	69.061	2.459	3,4
Administración pública y defensa	117.627	115.941	1.686	1,4
Industrias manufactureras	144.786	147.509	-2.723	-1,9
Enseñanza	105.624	125.056	-19.432	-18,4
Actividades de organizaciones extraterritoriales	1.841	2.236	-395	-21,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Mercado Laboral del INEC (2020).

Para el 2019, las estadísticas mostraron que las principales actividades económicas que generan alta empleomanía son el comercio al por mayor y menor, que generan el 27,3 % de los empleos totales; la agricultura, ganadería y pesca, con 21,7 %; la construcción, con 13,5 %; las industrias manufactureras, con 11,34 %, y el subsector transporte y almacenamiento general, con 11,32 % de los ocupados totales.

Estas actividades económicas son precisamente las más afectadas por la crisis económica generada por la covid-19. De acuerdo con el índice mensual de la actividad económica (IMAE), la actividad cayó 34,7 % en abril de 2020 con respecto a abril del 2019, afectada por una caída en sectores como construcción; hoteles y restaurantes; comercio; industria manufacturera; pesca; actividades inmobiliarias, empresariales y

de alquiler; suministro de electricidad, gas y agua. Sin embargo, hubo dos sectores que presentaron un comportamiento positivo: la actividad minera y los servicios de transporte y comunicaciones, favorecidos por operaciones del Canal de Panamá (San Juan, 2020).

3.1.2 Teletrabajadores, discriminación y pérdida de oportunidades

Como vimos, el teletrabajo facilitó la continuidad de ciertas actividades económicas y de ciertas relaciones laborales tanto en Panamá como en América Latina; ello resultó de particular importancia si se tiene en cuenta el fuerte impacto de la crisis en los mercados de trabajo de la región, que se expresó en significativas pérdidas de ocupaciones y de horas trabajadas y en cierres de empresas, que provocaron drásticas desaceleraciones y crisis económicas en los mercados. Es importante analizar las posibilidades efectivas de realizar teletrabajo desde el domicilio, ya que esto depende, entre otros factores, del tipo y naturaleza de la ocupación, de las tareas y del acceso a las tecnologías necesarias para realizar el trabajo de manera remota.

En este sentido, la OIT concluye que los asalariados formales, de mayor nivel educativo, adultos y que realizan tareas profesionales, técnicas, gerenciales y administrativas fueron los que hicieron un uso más intensivo de esta modalidad de trabajo; asociado a ello, los ocupados que pudieron continuar con sus

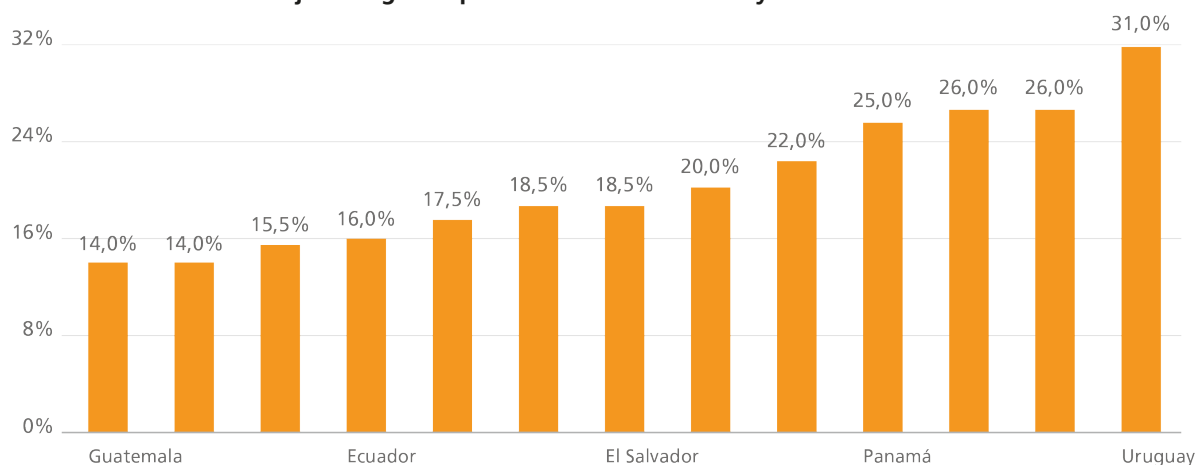
actividades desde sus hogares exhibían con anterioridad a la pandemia ingresos laborales promedio más elevados que el resto de los trabajadores. La situación inversa se observa entre los trabajadores informales, cuentapropistas, jóvenes, con menores calificaciones y bajos ingresos laborales, quienes experimentaron las mayores pérdidas de empleo y de horas trabajadas, especialmente en la primera mitad de 2020 (OIT, 2021).

Lo anterior implica que la difusión de la modalidad de teletrabajo no fue homogénea y que hubo una pérdida de oportunidades de inserción laboral debido a que América Latina es una región caracterizada por estructuras laborales con baja intensidad global en el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y con elevadas brechas tecnológicas. De acuerdo con la CEPAL, al 2018 en Europa y los Estados Unidos el 40 % de los trabajadores podían trabajar desde su hogar, cifra que se reduce a menos del 15 % en países de África; en América Latina se estima que el 21,3 % de los ocupados podrían teletrabajar (CEPAL, 2020).

En el caso de Panamá, el 25 % de la población ocupada tiene probabilidad de teletrabajo; así, Panamá, junto con Chile, Brasil y Uruguay, serían los países de la región con mayor posibilidad de aplicar la modalidad de teletrabajo (figura 2). Sin embargo, esta cifra implica que 75 % de la población ocupada panameña quedaría excluida de incorporarse al teletrabajo y perdería oportunidades debido a la falta de tecnologías apropiadas y por el tipo de actividad económica que realiza.

Figura 2.

Probabilidad de teletrabajo en algunos países de América Latina y el Caribe. Año 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL (2020).

Ante la pérdida de oportunidades y la discriminación en el teletrabajo de la mayoría de la población activa por falta de tecnologías debida a bajos ingresos, se propone como solución de corto plazo que los gobiernos de los países inviertan el 1 % del producto interno bruto (PIB) para proveer a los trabajadores de una canasta básica de tecnologías de la información y las comunicaciones a fin de garantizar y universalizar la conectividad digital y enfrentar los impactos provocados por la pandemia del coronavirus. De acuerdo con la CEPAL, esta

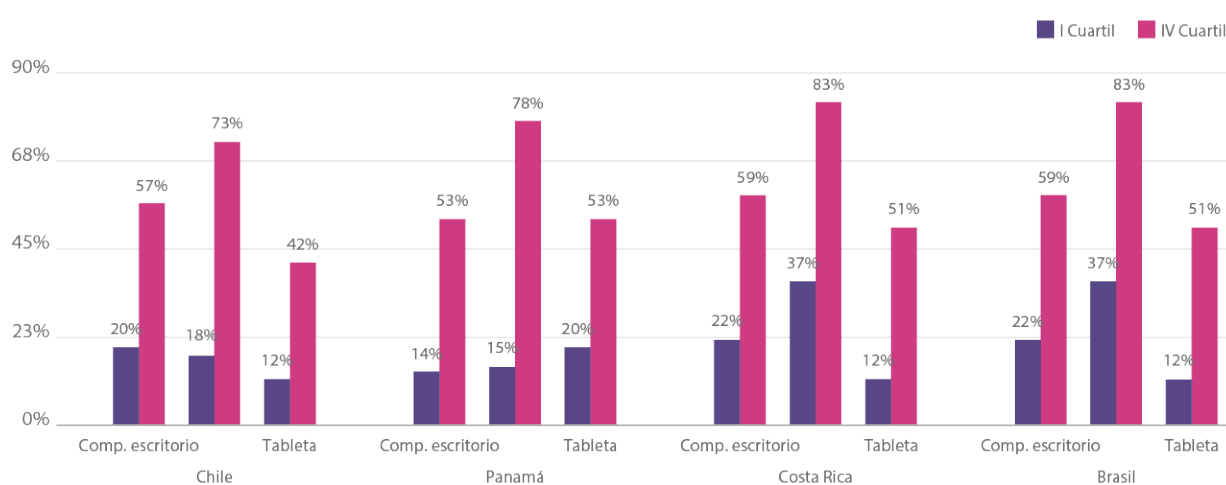
canasta debe estar integrada por un computador portátil, un teléfono inteligente, una tableta y un plan de conexión para los hogares no conectados, ya que «las tecnologías digitales han sido esenciales para el funcionamiento de la economía y la sociedad durante la pandemia, sin embargo, las brechas de acceso condicionan el derecho a la salud, la educación y el trabajo, al tiempo que pueden aumentar las desigualdades socioeconómicas» (CEPAL, 2020).

La discriminación y la falta de oportunidades debidas a bajos ingresos que imposibilitan el acceso a las tecnologías se hacen evidentes en el acceso a educación. La CEPAL y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) estimaron en el 2018 la diferencia por cuartil socioeconómico de los estudiantes con acceso a internet y a dispositivos digitales dentro del hogar, y obtuvieron como resultado que los de menores ingresos cuadruplican el número promedio de niños de los hogares de mayores ingresos; es decir, el acceso de los hogares a los dispositivos digitales es muy desigual en la región, especialmente entre los distintos niveles socioeconómicos y culturales (UNESCO, 2020).

En Panamá, mientras que el 83 % de los estudiantes del cuarto cuartil (niveles socioeconómicos más altos) tienen computadoras portátiles en sus hogares, solo el 37 % de los estudiantes del primer cuartil (menores ingresos) tienen portátiles (figura 3). Este indicador es aplicable a la población trabajadora, ya que los padres de los estudiantes del primer cuartil no tienen ingresos para proveer a sus hijos y a sí mismos de estas tecnologías; por tanto, la diferencia entre los estratos económicos más altos y más bajos condiciona el derecho a la educación, discrimina el acceso a oportunidades de teletrabajo y profundiza las desigualdades socioeconómicas.

Figura 3.

Estudiantes con acceso a tecnologías en Brasil, Chile, Panamá y Costa Rica, según dispositivo y por cuartil socioeconómico. Año 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNESCO (2020).

Al igual que los trabajadores, los sectores productivos de Panamá cuya PEA ocupada disminuyó drásticamente en tiempos de pandemia tampoco tienen acceso a tecnologías. Por lo cual se requiere un mayor impulso de transformación digital de los diferentes sectores productivos, por ejemplo, el agropecuario, con menor probabilidad de teletrabajo por la baja digitalización de los procesos productivos. Mientras el 70 % de las empresas de los países que pertenecen a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) utilizan internet en su cadena de aprovisionamiento, en América Latina la cifra sería solo de 37 %. Otros elementos que impiden el trabajo en casa son la infraestructura digital de cada país, el nivel de digitalización de las empresas y las habilidades digitales con las que cuentan. La pandemia demostró que hay una urgencia de conectar a todos, en especial porque el trabajo está cada vez más ligado a la tecnología (Barria, 2020).

3.1.3 Trabajo y teletrabajo en tiempos de pandemia

Un aspecto muy importante del análisis del teletrabajo es la dinámica del mercado laboral en el contexto de la crisis de la covid-19, en la cual aproximadamente 30.309 empresas suspendieron total o parcialmente sus labores y suspendieron formalmente 284.029 contratos de trabajadores. Adicional a ello, 875 empresas registraron acuerdos de modificación de la jornada de trabajo de unos 19.924.000 trabajadores, e igualmente, existen contratos suspendidos que no fueron registrados, mayormente de las micro, pequeñas y medianas empresas y otras empresas (Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral [MITRADEL], 2021).

Estas suspensiones de empleos formales implican necesariamente un aumento en la tasa de informalidad de los trabajadores y la pérdida de oportunidades de empleos formales. Así, mediante la aprobación de normas de carácter temporal, como el decreto ejecutivo 95 de 21 de abril de 2020, la resolución 163-2020 del 18 de junio de 2020 y el decreto ejecutivo 100 de 1.º de julio de 2020, se estableció en Panamá la vigencia de los permisos de trabajo, se ordenaron los términos y se estableció el proceso de prórrogas. De acuer-

do con datos a julio de 2021, aproximadamente 174.817 contratos (61,5 % del total) han sido reactivados y el

62,26 % de las empresas que suspendieron sus labores en el 2020 se han reactivado en el 2021.

Tabla 4.

Contratos suspendidos y reactivados por motivo de la pandemia de covid-19 en Panamá. Años 2020-2021

Empresas y contratos	Octubre 2020		Julio 2021	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Empresas totales	20.309	100	20.309	100
Empresas suspendidas	15.121	74,5	7.664	37,74
Empresas reactivadas	5.188	25,5	12.645	62,26
Contratos totales	284.029	100,0	284.029	100,00
Contratos suspendidos	202.670	71,4	109.212	38,45
Contratos reactivados	81.359	28,6	174.817	61,55

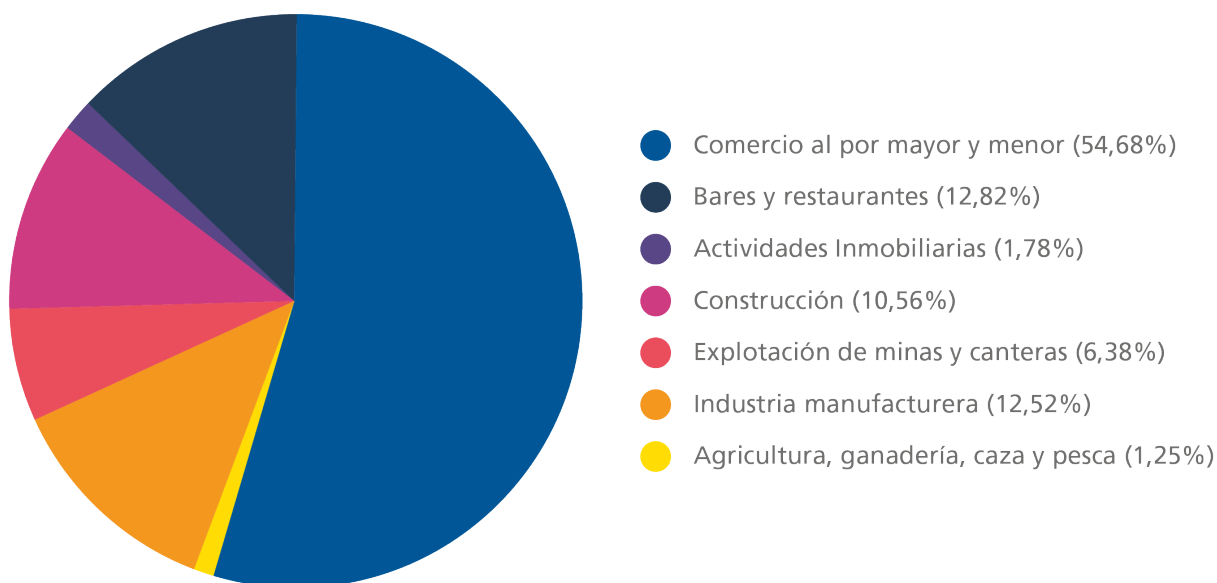
Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de MITRADEL (2021).

En correspondencia con las características de la estructura productiva de Panamá, que limita el porcentaje de ocupaciones que pueden migrar al teletrabajo debido a la alta concentración de trabajadores en actividades que necesitan interacción social y presencia física, se han ido reactivando los

contratos de trabajo de las actividades de comercio al por mayor y menor, industria manufacturera, bares y restaurantes, construcción, y las actividades de la agricultura, con una baja probabilidad de implementación de teletrabajo (figura 4).

Figura 4.

Proporción de contratos reactivados en Panamá, según actividad económica. Año 2021



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MITRADEL (2021).

Para poder analizar y medir en profundidad los impactos del teletrabajo en términos de discriminación y pérdida de oportunidades para los trabajadores, se requieren estadísticas oficiales con suficientes datos desglosados sobre el teletrabajo, recopilados mediante la inclusión de un adecuado cuestiona-

rio de preguntas dentro de las Encuestas del Mercado Laboral que lleva el INEC. Estos insumos permitirían comprender cómo se desarrolla el teletrabajo, cómo afecta de manera diferente a hombres y a mujeres y cómo afecta el balance vida-trabajo.

Si se toman en consideración solo los contratos del sector privado registrados de septiembre de 2020 a mayo de 2021 en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, es posible aproximar una cifra de 20.332 trabajadores en la modalidad de teletrabajo a nivel nacional. Esta cifra representa apenas el 1,25 % de la PEA ocupada para el 2020, de 1.631.691 personas; de igual forma, representa el 7 % del total de los contratos registrados en el MITRADEL en tiempos de pandemia

(figura 5). Estas estimaciones nos llevan a concluir que a pesar de que en Panamá la CEPAL estimó que un 25 % de la PEA ocupada tiene probabilidad de insertarse en el teletrabajo, solo un 7 % logró hacerlo efectivamente. Sin embargo, es conocido que no todas las empresas reportaron o registraron sus nuevas modalidades de trabajo en el MITRADEL y que esta cifra no incluye tampoco al sector público.

Tabla 5

Trabajadores en Panamá contratados bajo la modalidad de teletrabajo, según tipo de contrato y por sexo. Año 2021*

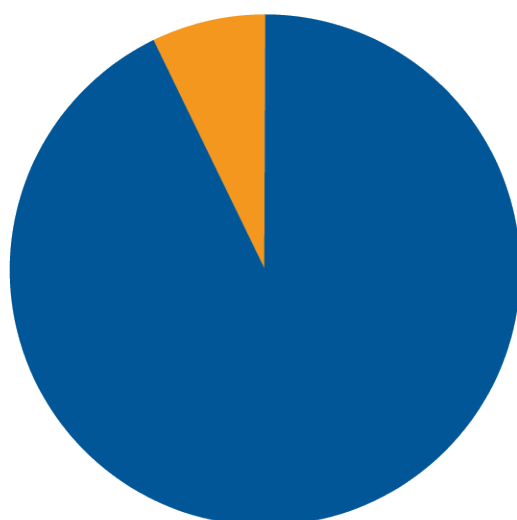
Trabajador(a)	Contratos					
	Totales	%	Definidos	%	Indefinidos	%
TOTAL	20.332	100%	4.543	100%	15.789	100%
Hombres	8.611	42%	1.941	43%	6.670	42%
Mujeres	11.721	58%	2.602	57%	9.119	58%
Nacionales	18.025	89%	4.001	88%	14.024	89%
Hombres	7.621	42%	1.706	38%	5.915	42%
Mujeres	10.404	58%	2.295	51%	8.109	58%
Extranjeros	2.307	11%	542	12%	1.766	11%
Hombres	990	43%	235	43%	756	43%
Mujeres	1.317	57%	307	57%	1,010	57%

* Contratos registrados en MITRADEL por 1.037 empresas de septiembre de 2020 a mayo de 2021.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MITRADEL (2021).

Figura 5.

Proporción de contratos en la modalidad de teletrabajo registrados en el Ministerio de Trabajo en Panamá. Año 2021



- Contratos de teletrabajo (7%)
- Otros tipos de contratos (93%)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MITRADEL (2021).

3.2 CONCILIACIÓN FAMILIAR Y CARGAS ADICIONALES EN LAS MUJERES

En referencia a la conciliación familiar, informes de OIT sobre el teletrabajo han demostrado que desde el hogar se tiende a trabajar más horas que cuando se trabaja en los locales del empleador, en parte porque el tiempo para desplazarse al lugar de trabajo es sustituido por actividades laborales y también debido a los cambios en las rutinas de trabajo y a la desaparición de los límites entre el trabajo remunerado y la vida personal. Esto en general puede dar lugar a un horario de trabajo más prolongado y a un aumento de la carga de trabajo durante las noches y los fines de semana (OIT, 2020).

El mundo del trabajo, incluso el teletrabajo, se divide según el género. Si bien todas las personas fueron afectadas por la crisis causada por la pandemia de la covid-19, el teletrabajo ha supuesto una desventaja potencial para las mujeres. Esta modalidad las ha recargado al extender la jornada e intensificar el trabajo. Ello se debe a que las mujeres tradicionalmente asumen tareas como trabajadoras del hogar, remunerada o no remuneradamente; en los hogares que cuentan con conexión a internet han asumido el reto del acompañamiento de los hijos e hijas en el proceso educativo virtual en este momento de emergencia; asumen tareas como profesionales de la salud, voluntarias de la sociedad civil, voluntarias comunitarias y cuidadoras, remuneradas o no; específicamente en Panamá, las mujeres son el 76 % de la fuerza laboral en el sector social y de salud (INEC, 2020).

En América Latina el trabajo doméstico no remunerado representa en torno al 20 % del valor del PIB, y las mujeres aportan alrededor de las tres cuartas partes de ese porcentaje. Ello no se contabiliza en el PIB ni se visualiza en los modelos económicos, por ende tampoco en las recomendaciones de políticas; Panamá no posee cuentas satélites para medir este aporte (ONU Mujeres, 2020).

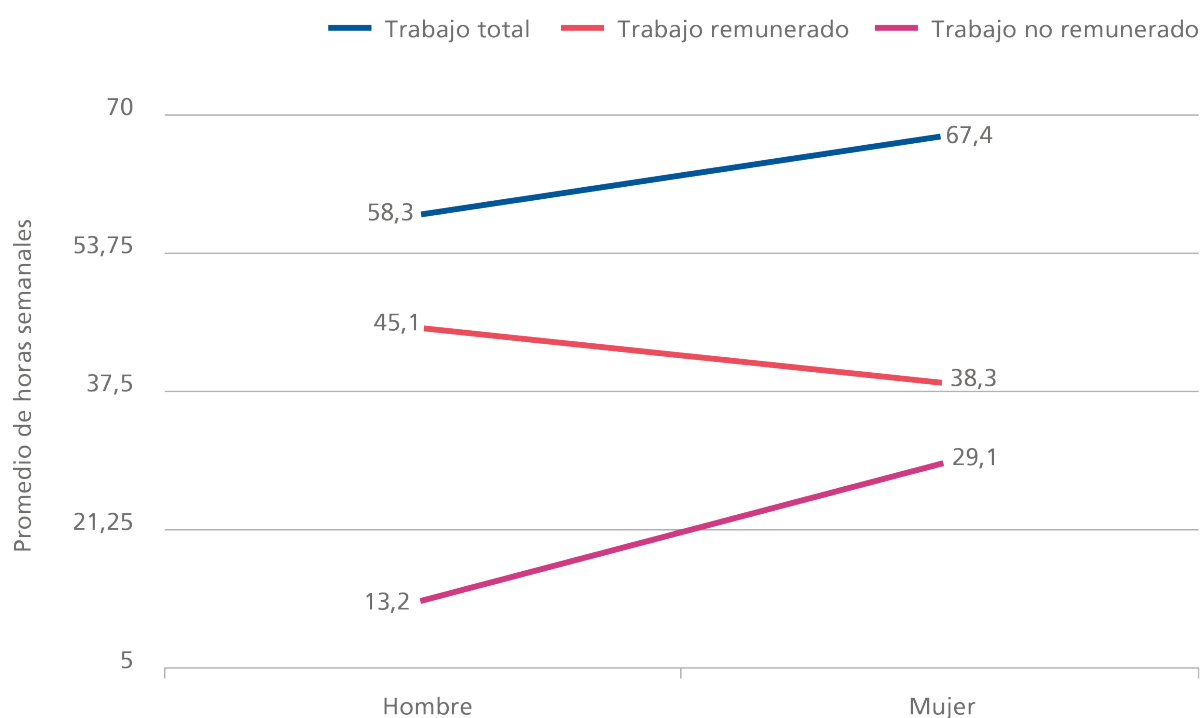
Sin embargo, en el 2011 se aplicó una única Encuesta de Uso del Tiempo que develó que la mujer panameña, al igual que las mujeres del resto de la región latinoamericana, dedica mayor tiempo al trabajo que los hombres. Las mujeres declararon utilizar 67,4 horas a la semana, de las cuales 38,3 horas son de trabajo para el mercado y 29,1 horas de trabajo doméstico no remunerado, mientras que los hombres declararon utilizar 58,3 horas a la semana, de las cuales 45,1 son de trabajo para el mercado y 13,2 de trabajo doméstico no re-

munerado (figura 6). Los intensos cambios en las relaciones sociales, familiares y laborales requieren que los gobiernos diseñen nuevas políticas públicas que incorporen estos cambios sobre todo en el contexto de la crisis económica y laboral que se vive frente a la covid-19 (Patiño y Araúz, 2012).

Algunas importantes propuestas para viabilizar la conciliación laboral y familiar en torno al teletrabajo en Panamá, presentadas por ONU Mujeres en el análisis preliminar sobre el impacto de la pandemia de la covid-19, son: desarrollar espacios de atención de los cuidados de la primera infancia y de la población adulta mayor; garantizar que la jornada laboral no exceda por el teletrabajo la reglamentación de las ocho horas y que haya corresponsabilidad, conciliación entre lo personal, lo laboral y lo familiar, y concientizar a las teletrabajadoras sobre la necesidad de la conciliación y de dedicar tiempo al autocuidado (ONU Mujeres, 2020).

Figura 6.

Promedio de horas dedicadas al trabajo remunerado y no remunerado en Panamá, según sexo. Año 2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INEC (2020).

El análisis de ONU Mujeres también apunta a que las desigualdades sociales y económicas de género existentes y agravadas por la crisis actual exigen que las empresas y otras organizaciones incluyan la perspectiva del género en la respuesta a la crisis por la pandemia. Algunas de las áreas más importantes en las que las empresas en Panamá deben enfocarse son las siguientes:

- Los datos recopilados por las organizaciones deben ser desglosados por género, a fin de comprender cómo los distintos factores afectan de manera diferente a hombres y a mujeres. Esos datos deben utilizarse para sensibilizar a

las más altas autoridades y directivos a fin de garantizar que estén informados y comprendan los distintos efectos en las mujeres y en los hombres.

- Las evaluaciones de desempeño laboral no deben dar prioridad en los ascensos únicamente a los trabajadores que trabajaron al máximo de su capacidad durante la pandemia, ni se debe penalizar a los trabajadores que no pudieron hacerlo, sino considerar los elementos que dificultan la conciliación entre lo familiar y lo laboral.

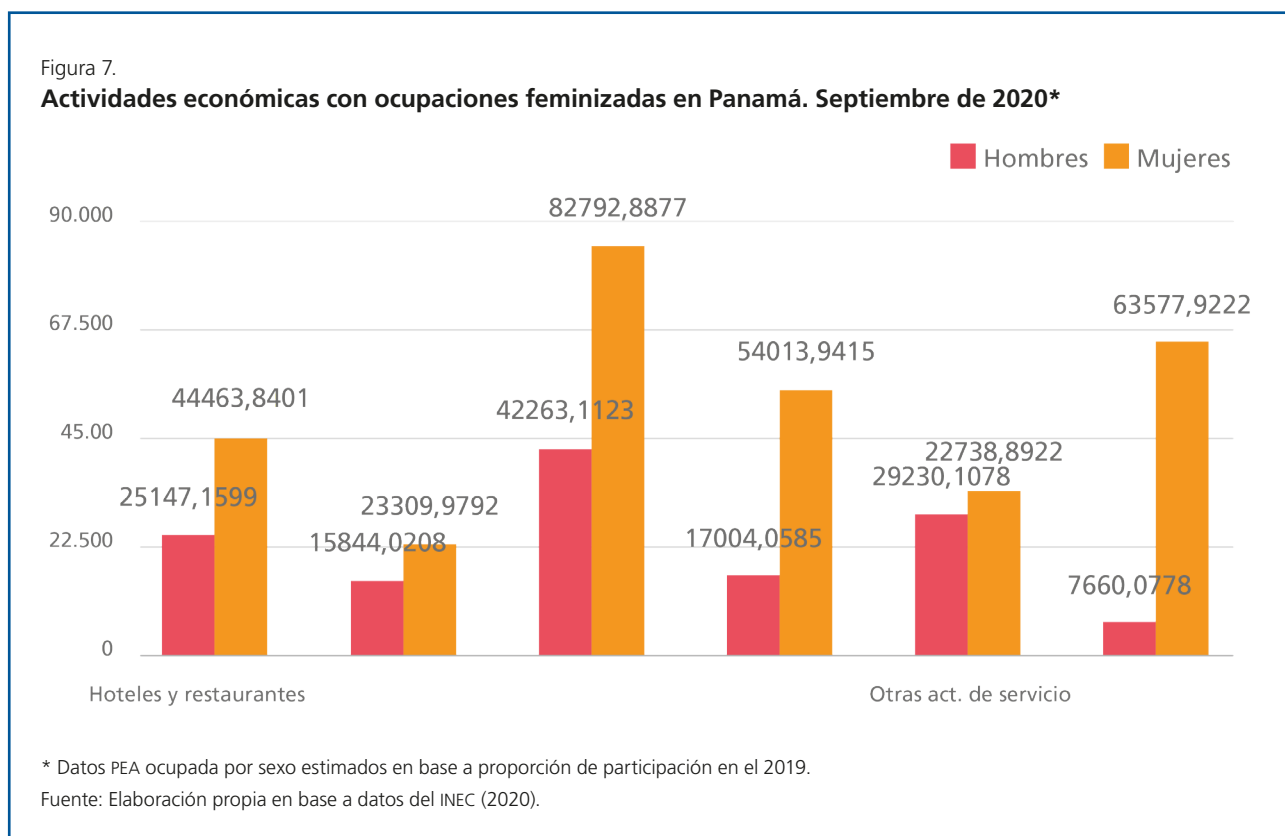
- Las nuevas modalidades de trabajo deben ofrecer a mujeres y hombres las mismas oportunidades de teletrabajo y opciones viables para superar el conflicto entre el trabajo y la vida privada.

Experiencias europeas llevan a concluir que es posible conciliar el teletrabajo con la vida familiar, ya que encuestas realizadas a personas que trabajaron desde su casa durante la pandemia revelan que también hay experiencias positivas en el trabajo desde el hogar. Los encuestados informaron que valoraron positivamente la reducción del estrés y del tiempo que conlleva el desplazamiento a la oficina, el hecho de pasar más tiempo con sus hijos y cónyuges y también la flexibilidad de los horarios de trabajo (EuroFound, 2020).

En este sentido, una herramienta útil para ayudar a los trabajadores a mantener el equilibrio entre su vida laboral y su vida personal es gestionar el teletrabajo en función de los resultados y no centrándose en el número de horas trabajadas. Manteniendo la carga de trabajo manejable y estableciendo

expectativas claras y realistas en cuanto a los resultados concretos que deben alcanzarse, los trabajadores están mejor equipados para organizar su tiempo y sus tareas, a fin de equilibrar eficazmente sus obligaciones laborales con su vida personal, incluidas sus responsabilidades familiares.

Estos datos nos llevan a reafirmar que la afectación laboral por la crisis de covid-19 será mayor en las mujeres. Estas, además de presentar históricamente tasas de desempleo mayores que las de los hombres —a pesar de tener mayor nivel educativo que los hombres—, tienen ocupaciones tradicionalmente feminizadas, que generan menores salarios —tanto en Panamá como en la región— y no emplean en mayor medida el teletrabajo, tales como salud (enfermeras), turismo (camareras), actividades financieras (cajeras) y actividades de los hogares en calidad de empleadoras (trabajadoras domésticas) (figura 7). La excepción es el sector educativo, que en tiempos de pandemia pudo continuar de forma virtual y por teletrabajo.



3.3. IMPLICACIONES DEL TELETRABAJO PARA LA ASOCIACIÓN SINDICAL

En Panamá se contó con una buena práctica durante la reglamentación de la ley 126, de 18 de febrero de 2020, cuando en el mes de abril el gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, convocó y conformó la Mesa de Diálogo Tripartito por la Economía y el Desarrollo Laboral (MITRADEL, 2020), que contó con la participación de actores sociales relevantes, entre ellos representantes de los trabajadores sindicalizados, representantes de los empleadores organizados y representantes del gobierno; adicionalmente participaron como asesores técnicos las universidades y orga-

nizaciones sociales (tabla 6). La mesa se subdividió para atender tres importantes aspectos: asuntos sociolaborales; asuntos laborales, económicos y jurídicos para la preservación del empleo, y el retorno gradual laboral.

Sin embargo, los acuerdos del Diálogo no fueron satisfactorios para los sectores sindicales, debido a varios factores. El primero de ellos es que durante la elaboración de las leyes 126 y 157 hubo total exclusión de la clase trabajadora del debate, en ningún momento se consultó a los trabajadores, sino que se los convocó posteriormente para la reglamentación de estas leyes (Douglas, 2020). En segunda instancia, los representantes sindicales aducen que mientras aún se

mantenían en el diálogo se aprobaron decretos que violaban la norma laboral, que el sector empresarial no dio indicios de buscar alcanzar entendimientos con los trabajadores y que no estaban dispuestos a conciliar medidas antiobreras, flexibilizaciones o reformas al Código de Trabajo, ya que el Diálogo

debía ser el instrumento idóneo para preservar relaciones laborales que respeten los derechos básicos de los trabajadores. Por esta razón, algunas organizaciones sindicales abandonaron el Diálogo (Rojas, 2020).

Tabla 6.

Representantes del Diálogo Tripartito por la Economía y el Desarrollo Laboral en Panamá en tiempos de covid-19

Organizaciones sindicales	Empleadores organizados
Central Nacional de Trabajadores de Panamá (CNTP) Central General de Trabajadores de Panamá (CGTP) Unión General de Trabajadores (UGT) Central de Trabajadores de la República de Panamá (CONATO) Convergencia Sindical Central Obrera Casa Sindical Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI) Confederación Unificada de Trabajadores de Panamá (CUTP) Confederación de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP)	Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas (APEDE) Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP) Sindicato de Industriales de Panamá (SIP) Cámara de Turismo de Panamá (CAMTUR) Unión Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas (UNPYME) Asociación de Restaurantes, Bares y Discotecas (ARBYD) Asociación Panameña de Centros Comerciales (APACECOM)
Gobierno: Presidencia, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y Ministerio de Salud	
Asesoría técnica: Fundación del Trabajo, Universidad Especializada de las Américas, Universidad de Panamá, Universidad Santa María La Antigua, Academia Panameña de Derecho del Trabajo, Comisión Tripartita, Asociación Nacional de Recursos Humanos	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MITRADEL (2020).

En cuanto a impactos específicos de la ley 126 sobre las organizaciones de trabajadores, la insatisfacción con la normativa que regula el teletrabajo llevó a que en octubre de 2020 la ley fuese demandada ante la Corte Suprema de Justicia de Panamá. La Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos y numerales que crean y regulan el trabajo «de guardia» en la modalidad de teletrabajo, entre otros temas (tabla 7). El fallo de esta demanda sería el primero en

Panamá, ya que a la fecha no se ha registrado jurisprudencia alguna sobre el teletrabajo, a pesar de que antes de la entrada en vigencia de la ley algunas empresas tenían esta modalidad de trabajo, especialmente empresas multinacionales con sede u operaciones en el país. Habría implicaciones para la asociación sindical, negociación colectiva y huelga del aumento o implementación del teletrabajo o trabajo remoto (Instituto Panameño de Derecho y Nuevas Tecnologías [IPAN-DETEC], 2020).

Tabla 7.

Descripción de los artículos de la Ley de Teletrabajo demandados en Panamá

Artículos	Contenido
Artículo 2, numeral 3	Concepto de «de guardia»: tiempo fuera de la jornada regulada de trabajo durante el cual el trabajador consiente su disponibilidad para atender alguna emergencia que surja en las instalaciones de la empresa, empleando medios electrónicos, vía telefónica o asistiendo a las instalaciones del empleador donde se suscite el evento que ocasiona la emergencia.
Artículo 4, numeral 5	La declaración, por parte del trabajador, de que cuenta con instalaciones adecuadas para realizar sus funciones como teletrabajo.
Artículo 7, párrafo primero	El teletrabajador no estará obligado a laborar jornadas extraordinarias, salvo que sean requeridas por el empleador y que así esté establecido en el contrato de trabajo individual.
Artículo 8	Cuando el trabajador lo haya consentido, el empleador podrá requerir que efectúe labores de emergencia por concepto de trabajo de guardia, cumpliendo con las reglas mínimas de seguridad.
Artículo 9	El trabajador tendrá derecho al reconocimiento de accidentes de trabajo, para los efectos de la seguridad social, cuando estos sobrevengan durante el traslado y la ejecución presencial del trabajo de guardia en las instalaciones o dependencias del empleador.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Guerrel (2020).

Un aspecto clave que afecta a los trabajadores es la falta de una reglamentación clara en torno a la exigencia de una mayor y mejor vigilancia de la manera en que se diagnostican y atienden los riesgos laborales, en la medida en que los teletrabajadores se encuentran en entornos que no cuentan con inspecciones de las entidades responsables de la valoración de riesgos, que recae en la Caja del Seguro Social (css).

En cuanto a la ley 157, los representantes sindicales rechazan las medidas de mantener la suspensión de contratos; reiniciar labores con un número reducido de trabajadores; renegociar jornadas de trabajo que afectan los derechos laborales de vacaciones, decimotercer mes, fuero de maternidad, horas extras, y el subsecuente recorte salarial; despidos por mutuo acuerdo y renegociar las convenciones colectivas. La norma no protege el empleo, por el contrario, deja en estado de inseguridad a los trabajadores, se constituye en un mecanismo que legaliza la prórroga de la suspensión de contratos de trabajo, además de permitir que el empresario defina unilateralmente quiénes se reincorporan o suspenden y en qué condiciones laborales (López, 2020).

4

PROPUESTAS PARA EL TRABAJO DECENTE

4.1 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES Y LOS TRABAJADORES EN LOS MARCOS LEGISLATIVOS DEL TELETRABAJO

- Ratificación por parte de Panamá del Convenio 177 sobre el Trabajo a Domicilio, adoptado por la OIT en 1966. Este convenio, pese a no ser específico sobre teletrabajo, se puede utilizar como fuente normativa básica, de la cual se destaca que la legislación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo deberá aplicarse también al trabajo a domicilio.
- Revisión de forma participativa con los representantes de organizaciones sindicales del concepto de «de guardia» establecido en la ley 126, según el cual el trabajador labora jornadas extraordinarias para atender emergencias en las instalaciones físicas de la empresa, a solicitud del empleador.
- Atención y reglamentación de los riesgos laborales en el teletrabajo. Se debe normar la mayor y mejor vigilancia a la manera en que se supervisan, diagnostican y atienden los riesgos laborales, en la medida en que los teletrabajadores se encuentran en entornos que no cuentan con inspecciones de las entidades responsables de la valoración de riesgos.
- Inclusión en la ley 126 de parámetros claves recomendados por la OIT que debe contener mínimamente toda normativa de teletrabajo:
- Determinación de mecanismos de consulta a los actores sociales, particularmente a la representación colectiva de los trabajadores.
- Regulación del equipamiento y compensaciones de costos en caso de que el trabajador tenga que utilizar equipo y tecnologías propias.
- Obligatoriedad de que tanto supervisores como trabajadores reciban capacitación sobre teletrabajo.
- Exigencia de designar un supervisor de teletrabajo y el rol de los inspectores del trabajo y representantes de los trabajadores en el lugar de teletrabajo.
- Determinación de los procedimientos para implementar el teletrabajo, incluyendo formalidades tales como la notificación de accidentes ocurridos durante las labores de teletrabajo en el hogar o cuestiones relativas a seguros.
- Incremento de la fiscalización gubernamental del cumplimiento de las empresas y de los trabajadores de las normativas creadas para permitir el teletrabajo en momentos de pandemia.

4.2 PROMOCIÓN DEL TRABAJO DECENTE Y EL TELETRABAJO CON JUSTICIA SOCIAL, IGUALDAD Y SOSTENIBILIDAD EN PANAMÁ

- Reducción de la brecha digital entre los trabajadores para ampliar las oportunidades de inserción laboral en el teletrabajo, mediante la dotación equitativa a hogares pobres de una Canasta Básica de Tecnologías que incluya un computador, un celular inteligente o una tableta y acceso a internet funcional, cuyo costo para el gobierno, de acuerdo con la CEPAL, no será de más de 1 % del producto interno bruto.
- Adopción de políticas públicas que consideren los intensos cambios en las relaciones sociales, familiares y laborales en el contexto de la crisis económica y laboral que se vive frente a la covid-19. Por ejemplo, es necesario desarrollar espacios de atención de los cuidados de la primera infancia y de la población adulta mayor, garantizar que la jornada laboral de teletrabajo no exceda las ocho horas reglamentarias y que haya conciliación entre lo personal, laboral y familiar.
- Impulso de transformación de los diferentes sectores productivos, por ejemplo el agropecuario, con menor probabilidad de teletrabajo por la baja digitalización de los procesos productivos. Mientras el 70 % de las empresas de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico utilizan internet en su cadena de aprovisionamiento, en América Latina apenas el 37 % lo hacen.
- Fortalecimiento de las habilidades digitales con las que cuentan las empresas y los trabajadores, ya que este es otro elemento que impide el trabajo en casa. La pande-

mia demostró que hay urgencia de conectar a todos. En especial porque el trabajo está cada vez más ligado con la tecnología hay que incrementar su desarrollo en materia de capital humano y fuerza de trabajo en el sector, especialmente en las pequeñas y medianas empresas, que concentran el 60 % del empleo en Panamá y enfrentan mayores restricciones de acceso al crédito.

- Producción de estadísticas oficiales con suficientes datos desglosados sobre el teletrabajo, recopilados mediante la inclusión de un adecuado cuestionario en las Encuestas del Mercado Laboral que lleva el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, a fin de comprender cómo se desarrolla el teletrabajo tanto en la esfera privada como en la pública, cómo afecta de manera diferente a hombres y a mujeres y cómo influye en el balance vida-trabajo. Esos datos deben utilizarse para sensibilizar a las más altas autoridades y directivos a fin de garantizar que estén informados y mejorar la toma de decisiones.
- Actualización de los procedimientos para aplicar las evaluaciones de desempeño laboral. Estos no deben dar prioridad en los ascensos únicamente a los trabajadores que trabajaron al máximo de su capacidad durante la pandemia, ni se debe penalizar a los trabajadores que no pudieron hacerlo, sino considerar los elementos que dificultan la conciliación entre lo familiar y lo laboral.
- Aumento de la inversión privada en tecnologías para la implementación de la modalidad de teletrabajo y que esta redunde en mayor productividad. Ello incluye brindar las capacitaciones y las herramientas de trabajo que se requieren.
- Por último, pero no por ello menos importante, se debe trabajar de forma conjunta en adecuar la oferta académica en educación media y educación superior a las necesidades de los sectores productivos en el marco del teletrabajo, para alcanzar los estándares que requiere la implementación de esta modalidad laboral.

Bibliografía

- Barria, C.** (2020, noviembre 16). Seis motores económicos con mayor potencial para empujar la recuperación de América Latina. *BBC News Mundo*, p. 2. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-54910909>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe.** (2020, agosto 26). *CEPAL propone garantizar y universalizar la conectividad y asequibilidad a las tecnologías digitales para enfrentar los impactos del covid-19*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-propone-garantizar-universalizar-la-conectividad-asequibilidad-tecnologias>
- Douglas, C.** (2020, octubre 2). CONATO considera que proyecto de ley sobre teletrabajo atenta de manera clara con el movimiento sindical. *Radio Panamá*. Recuperado de <https://www.radiopanama.com.pa/noticias/actualidad/conato-considera-que-proyecto-de-ley-sobre-teletrabajo-atenta-de-manera-clara-con-el-movimiento-sindical/20200210/nota/4013773.aspx>
- EuroFound.** (2020, septiembre 28). *Living, working and covid-19*. Dublín: EuroFund. Recuperado de <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/living-working-and-covid-19>
- Gaceta Oficial, A. N.** (2020a). *Decreto ejecutivo 133: Que reglamenta la Ley de Teletrabajo y dicta otra disposición*. Asamblea Nacional de Panamá. Panamá: Gaceta Oficial 29115-A. Recuperado de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29115_A/Gaceta-No_29115a_20200917.pdf
- Gaceta Oficial, A. N.** (2020b). *Decreto ejecutivo 81: Que reglamenta el numeral 8 del artículo 199 del Código de Trabajo*. Asamblea Nacional de Panamá. Panamá: Gaceta Oficial 28985-C. Recuperado de <https://www.mitradel.gob.pa/decretoscovid19/decreto-ejecutivo-no-81-de-20-de-marzo-de-2020-suspension-de-contratos-mitradel/>
- Gaceta Oficial, A. N.** (2020c). *Decreto ejecutivo 198: Que crea la Visa de Corta Estancia como trabajador remoto y se dictan otras disposiciones*. Asamblea Nacional de Panamá. Panamá: Gaceta Oficial Digital 29290-A. Recuperado de <https://www.presidencia.gob.pa/tmp/file/990/DECRETO-198.pdf>
- Gaceta Oficial, A. N.** (2020d). *Decreto ejecutivo 78: Que reglamenta el numeral 8 del artículo 199 del Código de Trabajo*. Asamblea Nacional de Panamá. Panamá: Gaceta Oficial Digital 28985-C. Recuperado de <https://www.mitradel.gob.pa/decretoscovid19/decreto-ejecutivo-no-81-de-20-de-marzo-de-2020-suspension-de-contratos-mitradel/>
- Gaceta Oficial, A. N.** (2020e, febrero 18). *Ley 126: Que establece y regula el teletrabajo en la República de Panamá y modifica un artículo del Código de Trabajo*. Asamblea Nacional de Panamá. Panamá: Gaceta Oficial 28965-A. Recuperado de <https://www.mitradel.gob.pa/decretoscovid19/ley-126-de-18-de-febrero-de-2020-teletrabajo-asamblea-nacional/>
- Guerrel, I. G.** (2020, octubre 12). Conusi recurre a la Corte para que declaren inconstitucional artículos de la Ley de Teletrabajo. *La Estrella de Panamá*. Recuperado de <https://www.laestrella.com.pa/nacional/201012/conusi-recurre-corte-declaren-inconstitucional-articulos-ley-teletrabajo>
- Instituto Nacional de Estadística y Censo.** (2020, septiembre 1). *Encuesta de Mercado Laboral Telefónica*. Recuperado de https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1037&ID_CATEGORIA=5&ID_SUBCATEGORIA=38
- Instituto Panameño de Derecho y Nuevas Tecnologías.** (2020). *Teletrabajo en Centroamérica y República Dominicana*. Panamá: ECUA. Recuperado de https://ecija.com/wp-content/uploads/2020/04/TELETRABAJO_final.pdf
- López, G.** (2020, agosto 9). La ley 157 viola la Constitución y conculca derechos. *La Estrella de Panamá*, p. 4. Recuperado de <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/200809/ley-157-violacion-constitucion-conculca>
- Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.** (2020, mayo 1). *Gobierno instala mesa tripartita de diálogo por la economía y el desarrollo laboral*. Recuperado de <https://www.mitradel.gob.pa/gobierno-instala-mesa-tripartita-de-dialogo-por-la-economia-y-el-desarrollo-laboral/>
- Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.** (2021, julio 12). *Contratos suspendidos y contratos reactivados por la pandemia covid-19*. Recuperado de <https://www.mitradel.gob.pa/wp-content/uploads/2021/07/Contratos-suspendidos-y-reactivados.pdf>
- ONU Mujeres, U.** (2020). *Panamá: Análisis preliminar sobre el impacto de la pandemia del covid-19 en las mujeres. Diagnóstico y recomendaciones para la reactivación económica y social*. Panamá: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/06/panama-analisis-preliminar-impacto-covid-19>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.** (2020, junio 10). *La educación en tiempos de la pandemia de covid-19*. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374075?posInSet=1&query-Id=6606d041-e555-4f06-b4c4-42ea1b4153e9>
- Organización Internacional del Trabajo I.** (2000, abril 22). *Convenio sobre el Trabajo a Domicilio, 1996*. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312322
- Organización Internacional del Trabajo.** (2020). *El teletrabajo durante la pandemia de covid-19: Guía práctica*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_758007.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2021). *Desafíos y oportunidades del teletrabajo en América Latina y el Caribe*. Lima: Panorama Laboral. Recuperado de https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_811301/lang--es/index.htm

Patiño, A., y Araúz, M. (2012). *Las políticas públicas y las encuestas de uso del tiempo en Panamá*. Panamá: Facultad de Economía, Universidad de Panamá.

Quintanilla Navarro, R. (2017). El teletrabajo: De la dispersión normativa a la necesaria regulación normativa europea. En *oit, Conferencia Nacional Tripartita: El futuro del trabajo que queremos* (p. 107). España: Universidad de Murcia. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-madrid/documents/publication/wcms_615487.pdf

Rojas, C. (2020, junio 21). *CONUSI y Casa Sindical abandonan el diálogo tripartito*. *Destino Panamá*, p. 3. Recuperado de <https://destino-panama.com.pa/2020/06/25/conusi-y-casa-sindical-abandonan-el-dialogo-tripartito/>

San Juan, C. (2020, agosto 19). Doctrina: Estudio comparado de la legislación sobre teletrabajo en los países de América Latina y el Caribe. *Microjuris, Inteligencia Jurídica*. Recuperado de <https://al-diaargentina.microjuris.com/2020/08/19/doctrina-estudio-comparado-de-la-legislacion-sobre-teletrabajo-en-los-paises-de-america-latina-y-el-caribe/>

ACERCA DE LA AUTORA

Ana E. Patiño M. Economista especialista en género. Catedrática de la Facultad de Economía de la Universidad de Panamá.

La Fundación Friedrich Ebert (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectivas la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

Toma Partido es una plataforma para la construcción de análisis, iniciativas y alianzas políticas y sociales amplias hacia el fortalecimiento y una transformación democrática emancipadora y feminista de los partidos políticos progresistas de América Latina y el Caribe. Es una invitación y una iniciativa de todas las oficinas de la Friedrich-Ebert-Stiftung en la región.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung o las de la organización para la que trabajan los/as autores/as o las de las entidades que auspiciaron la investigación.

Friedrich-Ebert-Stiftung | Toma Partido
Plaza Cagancha 1145 Piso 8, Montevideo, Uruguay

Coordinación del Proyecto Toma Partido:
Dörte Wollrad y Patricia González | FES Uruguay
Ingrid Ross y Argerie Sánchez | FES América Central

Coordinación Nodo Trabajo:
María Fernanda López | FES Caribe

Coordinación de publicaciones:
Jandira Dávila y Susana Baison

Corrección:
María Lila Ltaif

Diagramación y diseño:
Cooperativa de Trabajo SUBTE

Más información:
toma-partido.fes.de

Contacto:
tomapartido@fes.de

TOMAPARTIDO

ISBN
978-9915-9431-1-4

UNA MIRADA AL TELETRABAJO EN PANAMÁ

Desafíos para el trabajo decente



En Panamá, con motivo de la pandemia, se aprobaron seis normativas que reglamentan el teletrabajo, que incluyen cuatro decretos ejecutivos y dos leyes, con el objetivo de facilitar la continuidad de ciertas actividades económicas y de las relaciones laborales. Dicho avance en la regulación del teletrabajo se realizó de espaldas al diálogo social, lo que ha lesionado los derechos de las y los trabajadores.



Las y los teletrabajadores en Panamá son asalariados formales, de alto nivel educativo, que realizan tareas profesionales, técnicas, gerenciales y administrativas. Esto quiere decir que solo el 25% de la población ocupada pudo continuar con sus actividades laborales desde sus hogares.



Si bien el teletrabajo facilita la continuidad de ciertas actividades económicas, para su implementación deben garantizarse las condiciones necesarias para que quienes acceden a él lo hagan en el marco de un trabajo decente.

Urge la creación de políticas para la conciliación familiar y laboral en el contexto del teletrabajo para disminuir las cargas de trabajo no remunerado, que afectan mayormente a las mujeres.

Para más información: fes-uruguay.org | fesur@fesur.org.uy

 @FESUruguay  fes_uruguay  FES Uruguay