Entendiendo el trabajo infantil y el empleo juvenil en Panamá

Entendiendo el trabajo infantil y el empleo juvenil en Panamá

2014

Programa Entendiendo el Trabajo Infantil
(Understanding Children's Work (UCW) Programme)
Villa Aldobrandini
V. Panisperna 28
00184 Roma

Tel: +39 06.4341.2008
Fax: +39 06.6792.197
Email: info@ucw-project.org

Los fondos para la realización de este estudio fueron provistos en parte por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América para el proyecto "Follow-up to the resolution on child labour statistics adopted at the 18th ICLS through methodological development and expansion of child labour data collection". Su contenido no refleja necesariamente las opiniones o políticas del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América, ni la mención de marcas registradas, productos comerciales u organizaciones implica la aprobación por el Gobierno de los Estados Unidos de América.

Entendiendo el trabajo infantil y el empleo juvenil en Panamá

Índice

Chapter 1. Introducción 1
Chapter 2. Niñas, niños y adolescentes de 5-17 años: panorama general de su participación en el trabajo infantil 3
Chapter 3. NIñas, niños y adolescentes de 6-13 años: *Trabajo infantil y estudio* 6
3.1 Participación en el trabajo infantil 6
3.2 Características del trabajo infantil 12
3.3 Trabajo infantil y estudio: Impacto de la ocupación sobre la educación 16
Chapter 4. Adolescentes de 14 a 17 años: *participación en el trabajo infantil* 23
4.1 Participación en el trabajo infantil 23
4.2 Trabajo infantil y ocupación en la producción económica 27
4.3 Características del trabajo infantil 29
Chapter 5. Jóvenes de 15-24 años: hacia la vida laboral 35
5.1 Situación de la fuerza laboral de los jóvenes: panorama general 36
5.2 Acceso de los jóvenes al empleo 37
5.3 Calidad del empleo 41
5.4 Capital Humano y empleo juvenil 46
Chapter 6. Revision de polÍtica publicas y legislación en materia de trabajo infantil y de empleo juvenil ... 49
6.1 Protección de los niños, niñas y adolescentes contra el trabajo infantil 49
6.1.1 Legislación y normativas sobre niñez 49
6.1.2 Legislación sobre empleo juvenil. 51
6.1.3 Adhesión a Convenios Internacionales 51
6.1.4 Sanciones legales, administrativas, penales ó de otra índole para lograr el cumplimiento de la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo y de la prohibición de las peores formas de trabajo infantil 52
6.2 Los esfuerzos nacionales contra el trabajo infantil 53
6.2.1 Estrategias, políticas y planes gubernamentales sobre trabajo infantil y otros temas relacionados. 54
6.2.2 Plan nacional de erradicación del trabajo infantil y protección de las personas adolescentes trabajadoras (2005-10) 54
6.2.3 Plan Nacional para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (2008-10) 55
6.2.4 Plan de atención integral a la primera infancia (PAIPI) 55
6.3 Mecanismos de ejecución y asignación de recursos. 56
6.4 Avances en la ejecución. 57
6.5 Los esfuerzos nacionales para mejorar el empleo juvenil 58
6.5.1 Políticas de empleo 58
6.5.2 Política laboral 59
6.6 Los planes y políticas gubernamentales relativas a la juventud y otros temas relacionados 60
6.6.1 Emergencia de programas focalizados en los jóvenes (1999-2004) 60
6.6.2 Desarrollo de los programas focalizados hacia los jóvenes (2004-2009) 61
6.6.3 Ampliación de los programas focalizados en los jóvenes (2009-2014) 63

6.7 Programas/planes de educación técnica y profesional relevantes para el empleo juvenil. 64
6.7.1 Educación técnica y profesional formal y regular. 64
6.7.2 Educación técnica y profesional no regular y no formal. 66
6.8 Programas y/o planes de protección social relevantes para garantizar un empleo juvenil decente y reducción del trabajo infantil. 69
6.8.1 Red de Oportunidades. 69
6.9 Interlocutores sociales en los esfuerzos contra el trabajo infantil y de fomento del empleo juvenil 74
6.9.1 El papel de los actores multilaterales y bilaterales 74
6.9.2 Papel de las ONGs y los actores locales 75
Chapter 7. Conclusiones y recomendaciones 79
Appendix 1. Apéndice estadÍco 80
Trabajo infantil 80
El empleo juvenil 86
Referencias 88

Capítulo 1.

INTRODUCCIÓN

1. Superar los desafíos que presenta el trabajo infantil y el empleo juvenil es de importancia crítica para que Panamá progrese favorablemente hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las estimaciones que se presentan en este documento indican que alrededor de 18,600 niñas, niños y adolescentes de 6-13 años están ocupados en la producción económica. Al mismo tiempo, la mayor parte de los jóvenes se encuentran atrapados en empleos informales que ofrecen posibilidades restringidas para el desarrollo profesional y para escapar de la pobreza y de la explotación.Los efectos del trabajo infantil y del empleo juvenil que se desarrolla en condiciones de precariedad se encuentran bien documentados: ambos pueden conducir a la vulnerabilidad, marginalización y privación social, y ambos pueden dañar permanentemente los patrones de empleo e ingresos futuros.

2. Guiado por los resultados observados en la escolaridad, la ocupación en las actividades productivas y la situación en el mercado laboral, el presente reporte considera tanto las determinantes sociales como económicas de las problemáticas vinculadas del trabajo infantil y empleo juvenil en Panamá. Como principal fuente de información se ha utilizado la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012; ya que la misma permite dimensionar ambas temáticas ampliamente con representatividad nivel.

3. Desarrollado conjuntamente por el Gobierno y las tres agencias internacionales asociadas en el Programa UCW, el presente busca proporcionar una base común de acción para el abordaje del trabajo infantil y del empleo juvenil a través de cuatro objetivos interrelacionados: (1) mejorar la base de información sobre el trabajo infantil y el empleo juvenil con el fin de fundamentar y orientar las respuestas políticas y programáticas; (2) promover el diálogo sobre políticas en materia de trabajo infantil y la falta de oportunidades de trabajo decente y productivo para los jóvenes; (3) analizar la relación entre el abandono escolar prematuro, el trabajo infantil y la situación futura en el mercado laboral; y (4) fortalecer la capacidad nacional para la recopilación periódica y el análisis de datos relativos al trabajo infantil y al empleo juvenil.

4. Para ello, se ha estructurado de la siguiente forma: el Capítulo 2 revisa el contexto económico y social nacional.

Recuadro 1. **Programa Understanding Children´s Work (UCW)**

Understanding Children´s Work (UCW), es un programa de investigación inter-agencial integrado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), UNICEF y el Banco Mundial, como una iniciativa que busca orientar y encaminar los esfuerzos hacia la eliminación del trabajo infantil y la promoción del empleo decente por los jóvenes .

Se encuentra guiado por la Hoja de Ruta aprobada en la Conferencia Mundial sobre Trabajo Infantil de La Haya 2010, documento que establece las prioridades de la comunidad internacional para combatir el trabajo infantil.

La Hoja de Ruta hace un llamado a la colaboración eficaz entre las agencias del sistema de las Naciones Unidas para abordar el tema del trabajo infantil e integrarlo dentro de los marcos normativos para el desarrollo de políticas. Asimismo, establece como prioridad fortalecer el intercambio de conocimientos de modo que el desarrollo de nuevas metodologías contribuya a promover y mejorar las capacidades de investigación y acción sobre el trabajo infantil.

El estudio del trabajo, la vulnerabilidad de los niños y el empleo juvenil en sus diversas dimensiones constituye el componente principal del programa UCW y se desarrolla a través de una estrecha colaboración con las contrapartes interesadas en los países asociados.

Los resultados de la presente investigación apoyan el desarrollo de estrategias de intervención diseñadas para retirar a los niños del mundo del trabajo, prevenir su ingreso, y promover el empleo decente de los jóvenes. Dada la dimensión inter-agencial de UCW, el presente documento también contribuye a desarrollar una base general para el conocimiento del trabajo infantil, proporcionando una plataforma común para su abordaje.

Capítulo 2.

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE 5-17 AÑOS: PANORAMA GENERAL DE SU PARTICIPACIÓN EN EL TRABAJO INFANTIL

5. El trabajo infantil en Panamá afecta a alrededor de 51,000 niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años, casi al seis por ciento de quienes se encuentran en este grupo de edad. Esta cifra indica claramente que la lucha contra el trabajo infantil no ha terminado, sino que por el contrario, los esfuerzos en este campo deben intensificarse con el objetivo de lograr la eliminación del trabajo infantil en el corto plazo.

6. La problemática que representa el trabajo infantil, recientemente abordado en el reporte ILO Global Child Labour Estimates, se encuentra tan vigente en Panamá como en cualquier otro lugar.[1] Las niñas, niños y adolescentes que crecen libres del trabajo infantil gozan plenamente de sus derechos a la educación, al ocio y al sano desarrollo, a la vez que logran transitar de forma exitosa hacia el trabajo decente luego de haber completado su educación, contribuyendo así plenamente con el desarrollo de la sociedad durante su adultez. El precio de la inacción en torno al trabajo infantil es igualmente claro: conlleva la exposición de los niños a graves peligros para su salud y seguridad tanto en lo inmediato como en su vida como desarrollo posterior como adultos. Esta siuación se presenta especialmente pero no exclusivamente en el caso de quienes se encuentran expuestos a las peores formas de trabajo infantil. El trabajo infantil también compromete la posibilidad de los niños de asistir y permanecer en la escuela. Por ello, desestimar el peso del trabajo infantil para el desarrollo de la sociedad en su conjunto empobrece e incluso puede llevar a dañar el capital humano necesario para contribuir con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

7. El presente capítulo resume brevemente las estimaciones de participación en el trabajo infantil para el grupo de 5-17 años de edad en base a la legislación nacional y a las normas internacionales para su medición. En los capítulos 2 y 3 se analiza en detalle la extensión y naturaleza de la participación de niñas y niños en el trabajo infantil. El capítulo 4 se centra en analizar el trabajo infantil y la escolarización para los más pequeños, entre los 6-13 años de edad, mientras que en capítulo 5 aborda al grupo de quienes se encuentran por sobre la edad mínima de admisión al empleo, es decir, aquellos que tienen entre 14-17 años.

8. El trabajo infantil se delimita del conjunto de niños ocupados en las actividades productivas como el subconjunto de quienes desarrollan actividades que los exponen a peligros y riesgos, que coartan sus posibilidades de pleno desarrollo e interfieren con el cumplimiento de sus derechos, de acuerdo a la legislación

[1] ILO-IPEC. Marking progress against child labour - Global estimates and trends 2000-2012 / International Labour Office, International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC) - Geneva: ILO, 2013.

nacional y a las normas internacionales del trabajo[2]. Es este grupo más reducido de niños en trabajo infantil es el que adquiere especial relevancia para la formulación de políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil y de protección de las personas adolescentes trabajadoras, así como también para la promoción de empleo juvenil decente para los adolescentes de 14-17 años. A continuación, se presentan estimaciones del trabajo infantil alineadas con las directrices mundiales y la legislación nacional sobre trabajo infantil en lo que respecta a su medición.[3]

9. El trabajo infantil – trabajo por abolir- incluye el trabajo realizado por los niños de 5-17 años de edad de acuerdo a la siguientes características:

- Niños de 5-13 años de edad ocupados en la producción económica (Código de Trabajo, art. 117 de la Sección Segunda).
- Niños de 14-15 años ocupados en la producción económica que destinan más de 36 horas semanales a esta actividad (Código de Trabajo, art. 122).
- Niños de 16-17 años ocupados en la producción económica que destinan más de 42 horas semanales a esta actividad (Código de Trabajo, art. 122).
- Niños de 14-15 años de edad ocupados en la producción económica que no han terminado la educación primaria (Código de Trabajo, art. 117 de la Sección Segunda).
- Niños de 5-17 años de edad que realizan trabajos que por su naturaleza o por las condiciones en que se realizan son considerados peligrosos (Código de Trabajo, art. 118). En el contexto de la ETI 2012 se incluyen: la exposición o manipulación de químicos, pegamentos, pinturas, pesticidas, ácidos o gases, la exposición a fríos o calores intensos, a ruidos excesivos y a nadar o bucear en aguas profundas, el requerimiento en el trabajo de levantar y/o transportar cargas pesadas, realizar movimientos rápidos o repetitivos o adoptar malas posturas, los riesgos de caerse, cortarse, golpearse o quedar atrapado entre objetos.

[2] Tres de los principales convenios internacionales – la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), el Convenio de la OIT Nº 182 (sobre las Peores Formas) y el Convenio de la OIT Nº 138 (sobre la Edad Mínima)– definen el trabajo infantil y proporcionan un marco para los esfuerzos en contra del mismo.

[3] La Resolución II (2008) de la Decimoctava Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) establece directrices globales para las estadísticas sobre el trabajo infantil. Para mayores detalles, véase: Resolución II, Resolución Sobre las Estadísticas del Trabajo Infantil, según se cita en: Organización Internacional del Trabajo, Informe de la Decimoctava Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 24 de noviembre - 5 de diciembre, 2008. Resolución II. RPT. ICLS/18/2008/IV/FINAL, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009.

Tabla 1. **Estimación de la participación de los niños en el trabajo infantil, en base a la legislación nacional**

	Niños de 5-13 años de edad ocupados en la producción económica		Niños de 14-17 años de edad que realizan trabajo peligroso[(a)]		Total en trabajo infantil, 5-17 años	
	% del total del grupo de edad	No.	% del total del grupo de edad	No.	% del total del grupo de edad	No..
Hombres	3.7	11,990	18.5	26,349	8.2	38,339
Mujeres	2.2	6,622	4.5	5,936	2.9	12,558
Urbano	0.7	2,757	6.1	10,707	2.5	13,464
Rural	4.6	8,807	18.8	14,786	8.7	23,593
Áreas indígenas	11.4	7,048	31.8	6,792	16.6	13,840
Total	**3.0**	**18,612**	**11.8**	**32,285**	**5.6**	**50,897**

Notas: (a) Incluye niños de 14-15 años que ocupan en la producción económica más de 36 horas semanales, niños de 16-17 años que ocupan en la producción económica más de 42 horas semanales, niños de 14-15 años de edad que no han terminado la educación primaria, niños que realizan trabajos que por su naturaleza o por su condición son considerados peligrosos (en el contexto de la ETI 2012 se incluyen; la exposición o manipulación de químicos, pegamentos, pinturas, pesticidas, ácidos o gases, la exposición a fríos o calores intensos, a ruidos excesivos y a nadar o bucear en aguas profundas, el requerimiento en el trabajo de levantar y/o transportar cargas pesadas, realizar movimientos rápidos o repetitivos o adoptar malas posturas, los riesgos de caerse, cortarse, golpearse o quedar atrapado entre objetos).
Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

10. **Alrededor de 18,612 niños menores de 14 años se encuentran en trabajo infantil y unos 32,285 niños de 14-17 años de edad participan en trabajos peligrosos.** Sumando estos dos grupos se obtiene un total de 50,897 niños de 5 a 17 años en trabajo infantil (Tabla 1). El trabajo infantil es más común entre los niños que entre las niñas y adquiere particular relevancia en las áreas indígenas.

11. Cabe destacar que la estimación presentada constituye una estimación "conservadora" del trabajo infantil, ya que excluye las llamadas "peores formas de trabajo infantil distintas del trabajo peligroso." Estas formas de trabajo infantil incluyen el tráfico de niños, la explotación sexual comercial infantil, la esclavitud infantil y la participación de niños en actividades ilícitas.[4] En Panamá, como en la mayoría de los países, la información sobre los niños involucrados en las peores formas de trabajo infantil no designadas como peligrosos es limitada debido tanto a las dificultades metodológicas inherentes a la investigación de las mismas como por tratarse de un tema especialmente sensible. La ETI 2012 y otras encuestas de hogares similares no están diseñadas para generar información sobre los niños involucrados en las peores formas de trabajo infantil más allá del trabajo peligroso. Se requiere desarrollar investigaciones focalizadas mediante el uso de instrumentos especializados de relevamiento con el fin de generar información más completa sobre este grupo especialmente vulnerable de niños trabajadores.

[4] En los términos en que se encuentra definido en los convenios internacionales, las peores formas distintas a las peligrosas se refieren al Art. 3(a)-(c) del Convenio Nº 182 de la OIT: (a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y tráfico de niños, la servidumbre por deudas, la condición de siervo y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados, (b) el uso , el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas, y (c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se define en los tratados internacionales pertinentes.

Capítulo 3.

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE 6-13 AÑOS: *TRABAJO INFANTIL Y ESTUDIO*

3.1 Participación en el trabajo infantil

12. Alrededor del tres por ciento de los niños de 6 a 13 años, 18,600 en términos absolutos, se encuentran ocupados en la producción económica[5] (ETI, 2012). De acuerdo a la legislación panameña (Código de Trabajo, Art. 117 de la Sección Segunda) y a los tratados y convenios suscriptos a nivel internacional, este tipo de actividad constituye trabajo infantil y, por lo tanto, trabajo que debe ser eliminado.

Tabla 2. **Niños, niñas que trabajan, grupo de edad de 6-13 años, porcentajes**

Edad	*Sexo*		*Residencia*			*Total*
	Hombres	*Mujeres*	*Urbana*	*Rural*	*Áreas indígenas*	
6	0.6	0.0	0.0	1.0	0.0	0.3
7	0.7	0.2	0.2	0.6	1.7	0.5
8	1.3	0.8	0.3	2.7	0.3	1.0
9	1.6	0.5	0.4	2.6	0.2	1.1
10	3.7	1.8	0.3	6.8	5.8	2.8
11	5.6	5.4	0.7	6.8	25.5	5.5
12	7.1	3.4	1.6	6.8	20.2	5.4
13	11.6	7.3	3.0	13.5	43.7	9.5
Total 6-13	**4.1**	**2.5**	**0.8**	**5.1**	**12.6**	**3.3**

Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

[5] Children in employment are those engaged in any economic activity for at least one hour during the reference period. Economic activity covers all market production and certain types of non-market production (principally the production of goods and services for own use). It includes forms of work in both the formal and informal economy; inside and outside family settings; work for pay or profit (in cash or in kind, part-time or full-time), or as a domestic worker outside the child's own household for an employer (with or without pay). The concept of employment is elaborated further in the Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization, adopted by the Nineteenth International Conference of Labour Statisticians (October 2013). The resolution is available at: http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_230304/lang--en/index.htm.

Tabla 3. **Niños, niñas que trabajan, grupo de edad de 6-13 años, cifras absolutas**

Edad	*Sexo*		*Residencia*			*Total*
	Hombres	*Mujeres*	*Urbana*	*Rural*	*Áreas indígenas*	
6	186	0	0	186	0	186
7	257	55	89	121	102	312
8	441	283	122	583	19	724
9	574	162	146	574	16	736
10	1,332	636	112	1,490	366	1,968
11	2,084	1,836	285	1,452	2,183	3,920
12	3,028	1,230	729	1,675	1,854	4,258
13	4,088	2,420	1,274	2,726	2,508	6,508
Total 6-13	**11,990**	**6,622**	**2,757**	**8,807**	**7,048**	**18,612**

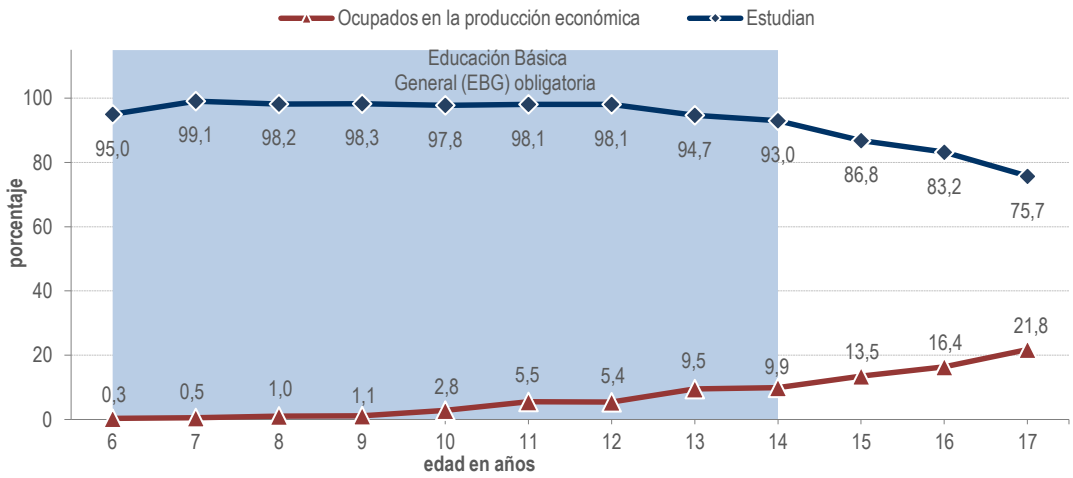
Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

13. Los resultados descriptivos presentados en el Tabla 2 y Tabla 3 indican que las cifras generales de trabajo infantil ocultan importantes diferencias de acuerdo a la edad, sexo, residencia y condición de etnicidad. En términos generales, el trabajo infantil se incrementa con la edad, es mayor entre los niños que entre las niñas, y en las zonas rurales e indígenas que en las áreas urbanas. La evidencia econométrica permite analizar más detalladamente estos y otros temas[6]. Los resultados del análisis econométrico se presentan en la Tabla A2 y A3 del anexo. Algunas de las inferencias clave surgidas del análisis se presentan a continuación

- **Edad:** La ocupación en la producción económica se incrementa con la edad (Figura 1). Este patrón responde, en gran medida, al hecho de que la productividad de los niños aumenta a medida que éstos crecen, de modo que el costo de oportunidad de mantener a los adolescentes en la escuela compite con las posibilidades que ofrece el mercado de trabajo. A partir de los 13 años, los niños comienzan a abandonar el estudio para incorporarse a la ocupación en la producción económica o comienzan a desempeñarse con mayor protagonismo en las tareas del hogar.

[6] En esta sección se hace uso de la evidencia econométrica de la encuesta ETI 2012 para identificar algunos de los factores que influyen en las decisiones de los padres relativas al uso del tiempo de sus hijos. Se utiliza un modelo probit bivariado para determinar conjuntamente las decisiones correlativas a la escolarización y la ocupación de los niños. Se utiliza un modelo económico simple del comportamiento de los hogares para guiar la especificación empírica. Para obtener información detallada sobre el modelo, véase Cigno, A.; Rosati, F.C. 2005. *The economics of child labour* (Nueva York, NY, Oxford University Press). El análisis realizado en esta sección está, obviamente, condicionado por la información disponible. A pesar de lo extenso de la encuesta utilizada, algunas variables potencialmente importantes están ausentes. En particular, la información sobre el precio relativo de la ocupación infantil es difícil de capturar indicadores de los retornos económicos de la educación, el trabajo y las tareas domésticas no se encuentran disponibles fácilmente (para una discusión de el papel desempeñado por los factores no observables sírvase consultar Deb y Rosati, *Determinants of Child Labour and School Attendance: The Role of Household Observables*, diciembre de 2002).

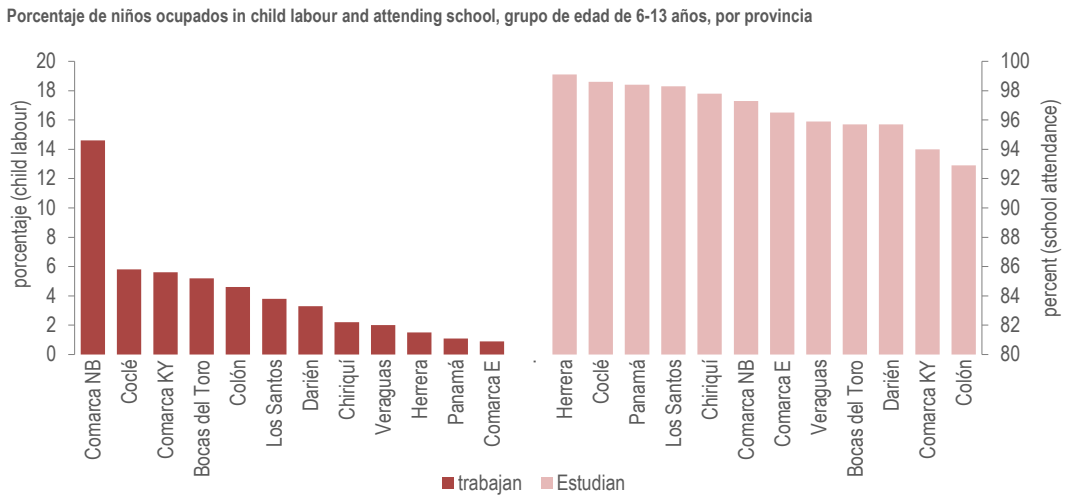
Figura 1. **Porcentaje de niños ocupados en la producción económica y porcentaje de niños que estudian, por edad**



Nota: (a) La educación obligatoria tiene una duración de 11 años incluyendo dos años de educación preescolar.
Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

- **Sexo**: Manteniendo constantes otros factores, los niños son alrededor de 2 puntos porcentuales más propensos a ocuparse en la producción económica y a estudiar, y 3 puntos porcentuales menos propensos a asistir a la escuela de forma exclusiva que las niñas. No obstante, estos resultados no son extensivos a la participación en los quehaceres domésticos en el propio hogar, variable que no ha sido incluida en el análisis multivariado. La evidencia descriptiva presentada también sugiere que las consideraciones de género son un factor importante en la asignación de estas actividades –una mayor proporción de niñas realizan quehaceres domésticos en el propio hogar en comparación con los niños en casi todas las edades.
- **Provincia de residencia.** Las diferencias por provincias son muy marcada (Figura 2). En el Comarca KY, más del 14 por cient de los niños, niñas y adolescents de 6-13 años están en trabajo infantile; lejos del 1 por ciento en Comarca E. Las variaciones en la asistencia escolar por provincial son menores, aunque significativas. Colón es la provincial más rezagada y en las provincias de Herrera, Coclé y Panamá más del 98 por ciento de los niños, niñas y adolescents de 6-13 años estudian.

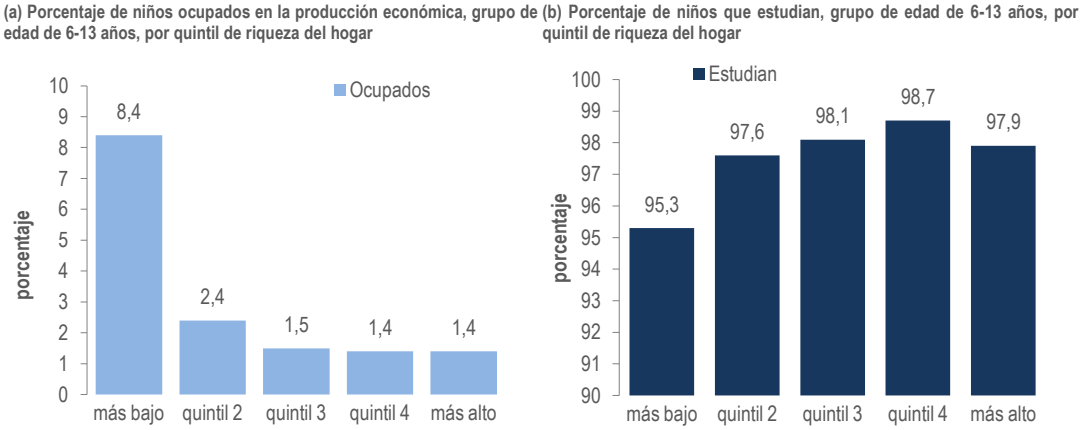
Figura 2. **Por région, varia considerablement el porcentaje entre quines estudian y quienes trabajan**



Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

- **Ingresos del hogar:** La ocupación en la producción económica se encuentra estrechamente relacionada con el nivel de gastos del hogar. La variación de la participación en el estudio de los niños por nivel de gastos del hogar no parece significativa ; no obstante, la ocupación de las niñas y niños pequeños en las actividades productivas se presenta como un problema especialmente importante en los hogares más pobres.

Figura 3. **El trabajo infantil y la asistencia escolar se encuentran estrechamente relacionados con el ingreso familiar**



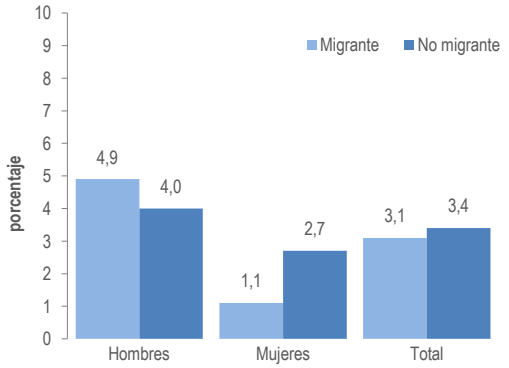
Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

- **Condición migratoria:** La evidencia econométrica indica que los niños que migran se encuentran más propensos a no estudiar, otro indicador potencial de la marginación social. Respecto a la ocupación, en términos generales quienes migran son menos propensos a verse ocupados; no obstante, este análisis general

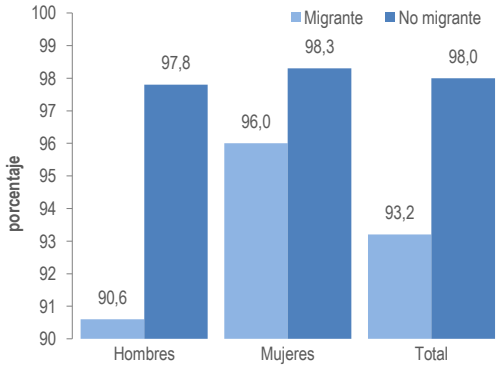
oscurece las grandes diferencias que se observan entre las niñas y los niños. Las niñas se encuentran ocupadas en menor proporción que los niños independientemente de su condición migratoria. Sin embargo, mientras que las niñas migrantes participan menos que las no migrantes en la producción económica, entre los niños se verifica una situación inversa (mayor porcentaje de niños ocupados en el grupo de los niños migrantes). Como se ha señalado anteriormente, el no considerar las actividades domésticas en el propio hogar puede ser una de las razones por las que la participación de las niñas en las actividades productivas, especialmente de las niñas migrantes, resulte menor a la de los niños.

Figura 4. **La relación entre la migración, el trabajo infantil y la educación**

(a) Porcentaje de niños ocupados en la producción económica, grupo de edad de 6-13 años, por condición migratoria y sexo



(b) Porcentaje de niños que estudian, grupo de edad de 6-13 años, por condición migratoria y sexo

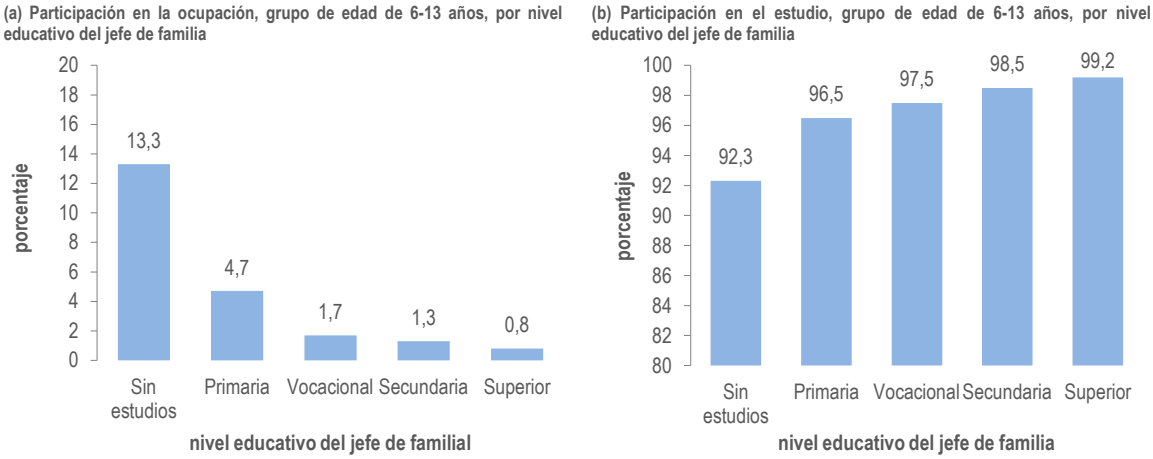


Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

- **Acceso a seguridad social:** La afiliación del jefe de hogar en algún sistema de seguridad social (como asegurado directo, beneficiario, jubilado o pensionado) tiene un efecto importante en la reducción de la ocupación de los niños en las actividades productivas y en el aumento de la probabilidad de que los niños asistan a la escuela. La presencia de un jefe de familia que es beneficiaro de seguro social o que se encuentra pensionado reduce de 2 puntos porcentuales tanto la probabilidad de que los niños se encuentren ocupados en la producción económica como la probalidad de que no estudien y no se encuentren ocupados; e incrementa la probabilidad de que asisten a la escuela de forma exclusiva en 4 puntos porcentuales. En términos generales, los esquemas de seguridad social responden a esquemas de contratación formales, lo que puede remitir a la presencia de situaciones laborales estables en algún grado. Por otro lado, este tipo de esquemas se asocia con
- **Estructura del hogar.** Si bien la magnitud de los efectos es muy pequeña, quienes provienen de hogares compuestos por un mayor número de miembros adultos -de 18-64 años- son menos propensos estar ocupados en la producción económica y más propensos a asistir a la escuela. La presencia de un familiar enfermo en el hogar aumenta la probabilidad de que los niños se encuentren ocupados en la producción económica y la probalidad de que no asistan a la escuela y no se encuentren ocupados en la producción económica.
- **Nivel educativo del jefe de familia.** El efecto de un mayor nivel educativo de los padres en la reducción de la ocupación de los niños en las actividades

productivas es importante. Un mayor nivel educativo de la jefatura del hogar hace más probable que un niño asista a la escuela exclusivamente y menos probable que se encuentre ocupado en la producción económica. Una posible explicación a este resultado es que los padres más educados podrían tener un mejor conocimiento de los retornos económicos de la educación, y/o se encuentran en una mejor posición para ayudar a sus hijos a aprovechar el potencial de ingresos adquirido mediante la educación.

Figura 5. **La relación entre el nivel educativo del jefe de familia, el trabajo infantil y la educación**

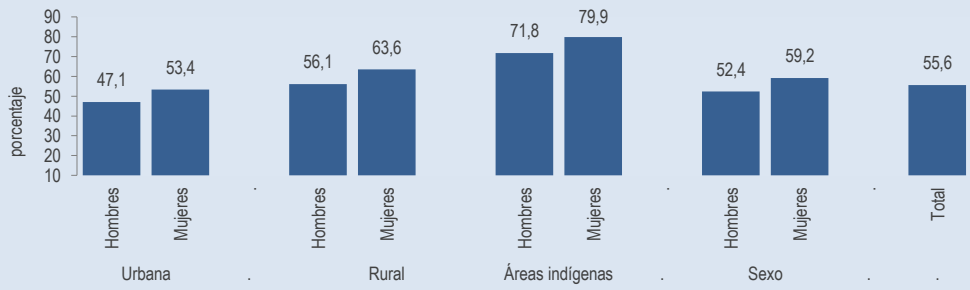


Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panama.

Recuadro 2. **Participación de los niños en las tareas domésticas en el propio hogar**

Más de uno de cada dos niños entre 6 y 13 años realizan tareas domésticas en el propio hogar como parte de sus actividades cotidianas. Las tareas domésticas en el propio hogar constituyen un tipo de actividad productiva que no se encuentra comprendida dentro de la frontera de la producción del Sistema Internacional de Cuentas Nacionales (SCN). Por esta razón, generalmente su medición se excluye de las estimaciones publicadas de trabajo infantil. Realizar la limpieza del hogar, lavar la ropa, hacer las compras, cocinar, son las formas más comunes de las tareas domésticas realizados por los niños y niñas en el propio hogar.

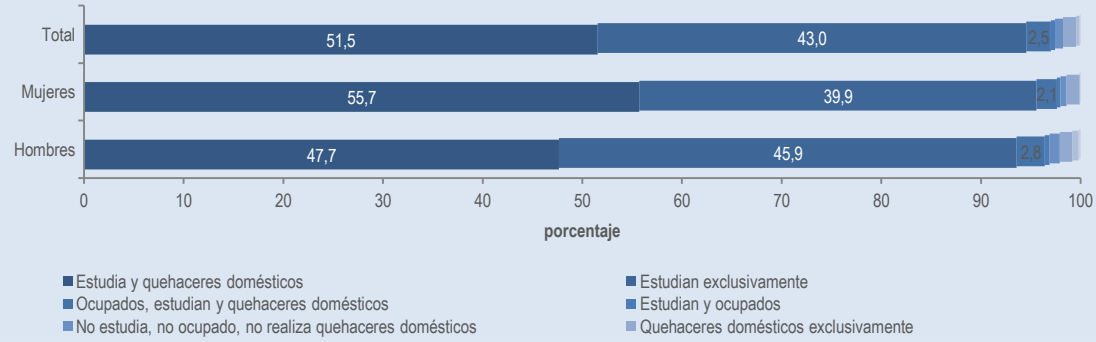
Figura. **Participación en las tareas domésticas en el propio hogar por al menos una hora por semana, niños de 6-13 años, por sexo y área de residencia**



Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

No obstante, dado que la proporción de niñas que realizan este tipo de tareas supera a la de los niños en casi 7 puntos porcentuales, ignorar esta forma de participación en las actividades productivas llevaría a sesgar las estimaciones de los niños que trabajan al desestimar la participación de las niñas en las tareas del hogar. Los niños que viven en zonas rurales son más propensos a realizar tareas domésticas en el propio hogar (60 por ciento) que quienes viven en zonas urbanas (50 por ciento). En las áreas indígenas la proporción de niños en tareas domésticas es muy alta.

Figura. **Distribución porcentual de niños por tipo de actividad tomando en cuenta las tareas domésticas en el propio hogar, grupo de edad de 6-13 años, por sexo**



Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

Considerar las tareas domésticas permite añadir un nivel más de complejidad a la discusión sobre el uso del tiempo en la población infantil. Una gran parte de la población enfrenta la carga que resulta de combinar diferentes actividades. El 52 por ciento de los niños enfrenta la doble carga de las tareas domésticas en el propio hogar junto con el estudio, mientras que un 3 por ciento se enfrentan a la triple carga que representa la ocupación en la producción económica, las tareas domésticas y la asistencia escolar, con las consecuencias obvias que esto acarrea sobre el tiempo que pueden dedicar al estudio, descanso y ocio. Alrededor del 43 por ciento de los niños, en contraste, asisten a la escuela sin la carga que representan las responsabilidades que conlleva participar en las actividades productivas. Sólo el 1 por ciento de los niños no realiza ninguna de las tres actividades analizadas.[7] Las diferencias por sexo en términos del tipo de actividad son significativas: las niñas son más propensas que los niños a combinar el estudio con las tareas domésticas en el propio hogar (56 por ciento frente al 48 por ciento) y menos propensas que los niños a estudiar exclusivamente (40 por ciento frente al 46 por ciento).

3.2 Características del trabajo infantil

14. **La mayor parte de los niños ocupados en la producción económica se encuentra en la agricultura.** El 69 por ciento del total de niños ocupados de 6-13 años se desempeñan en esta rama. Los servicios ocupan el segundo lugar (26 por ciento) y la industria el tercero (5 por ciento)(Figura 6). El predominio de la agricultura preocupa especialmente ya que esta rama es una de las más peligrosas para trabajar a cualquier edad junto con la construcción y la minería en términos de accidentes (mortales o no mortales) y enfermedades relacionados con el trabajo.[8] En cuanto a la situación en el empleo, tres cuartas partes de los niños y niñas ocupados se desempeñan para sus familias; en segundo lugar, se desempeñan como trabajadores remunerados (14 por ciento) y en tercer lugar como trabajadores por cuenta propia (13 por ciento). La importancia relativa de la ocupación de niñas, niños y adolescentes de 6 a 13 años en la producción económica así como su composición difiere respecto a la que se presenta entre los adolescentes de 14 a 17 años y de los jóvenes y adultos, como se observa en el Recuadro 3.

[7] Es probable que al menos parte de este grupo se encuentre en realidad participando en alguna de las peores formas de trabajo infantil; no obstante, las mismas no son capturadas por las encuestas de hogares.

[8] Para más detailles ver también la sección "Child labour in agriculture" de sitio web del ILO-IPEC : http://www.ilo.org/ipec/areas/Agriculture/lang--en/index.htm.

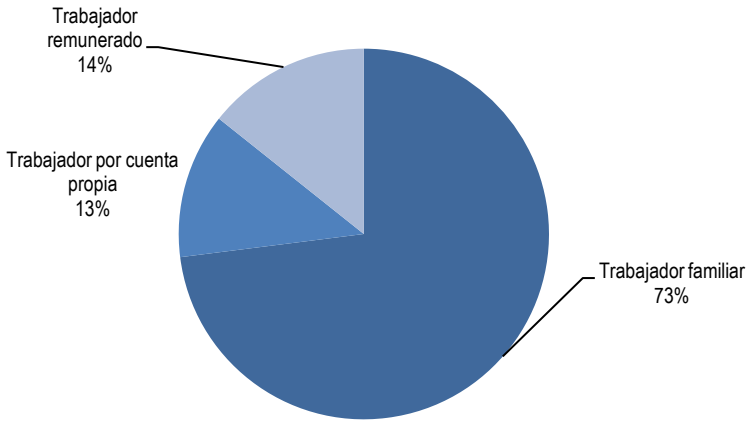
Tabla 4. **Distribución porcentual de niños por sector de ocupación, grupo de edad de 6-13 años, sector y subsector**

Sector y subsector		
Agricultura	**69.4**	
Cultivo de cereales (excepto arroz), legumbres y semillas oleaginosas		54.2
Otros		15.2
Industria	**5.1**	
Manufactura		2.6
Construcción		1
Otra industria		1.5
Servicios	**25.5**	
Comercio al por mayor y menor y reparación de automotores		16
Transporte y almacenamiento		2.5
Trabajo doméstico		1.3
Otros servicios		5.8

Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

Figura 6. **Dos cada tres niños y niñas trabajan sin remuneración en el propio hogar.**

Distribución porcentual de niños y niñas que trabajan, según situación en el empleo, grupo de edad 6-13 años



Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

15. Un desglose más profundo por subsector proporciona detalles adicionales (ver Figura 6 y Appendix Tabla A5). En la agricultura la mayor parte de los niños (71 por ciento) se encuentran ocupados en el cultivo de cereales (exepto arroz), legumbres y oleaginosas. En la industria, el mayor porcentaje de niños se desempeña en el subsector manufacturero. Alrededor de dos terceras partes de quienes se encuentran ocupados en los servicios laboran en el comercio y en la reparación de vehículos de motor. Tres por ciento del total de niños ocupados se

encuentran en el subsector del transporte y almacenamiento y un por ciento en los servicios domésticos en hogares de terceros.

Recuadro 3. **El trabajo infantil en el contexto general del trabajo.**

La pregunta acerca de qué tan importante es la producción infantil en el conjunto de la economía global panameña puede ser abordada analizando la ocupación infantil dentro del empleo total. La Tabla A muestra que los niños de 6 a 13 años representan el 8 por ciento de la población activa en la agricultura, mientras los niños de 14 a 17 años al 10 por ciento. Es decir que alrededor del 18% del empleo en la agricultura se desarrolla por menores de edad, evidenciándose el peso del trabajo infantil dentro del trabajo agrícola, como trabajo altamente peligroso.

Tabla A. ***Importancia relativa de los niños en la producción económica total, por sector de la actividad***

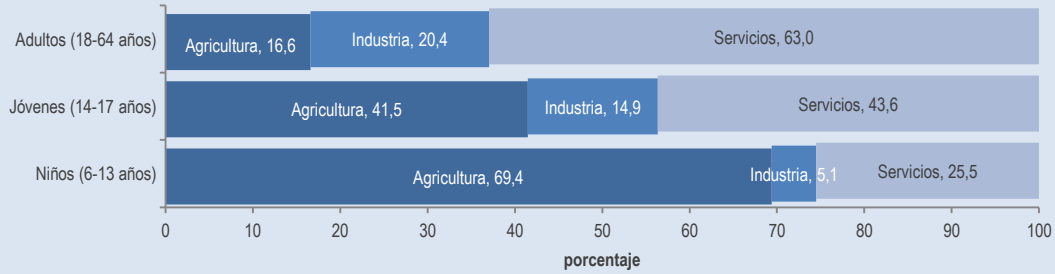
	% de ocupación general			
	Niños de 6-13 años	Jóvenes de 14-17 años	Adultos de 18-64 años	Total
Agricultura	7.6	10.1	82.3	100
Manufactura	0.7	3.4	95.9	100
Comercio y reparación de vehículos de motor	1.8	4.8	93.4	100
Servicios	0.5	2.6	96.9	100
Otros	0.4	3.5	96.1	100

Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

Recuadro 3. Continuación

Comparar la composición del trabajo de niños, adolescents, jóvenes y adultos también permite contextualizar el trabajo infantil. La Figura A compara la composición por rama de la actividad económica para los niños, jóvenes y adultos. Como se puede observar, los niños se encuentran mucho más concentrados en la agricultura y menos concentrados en la industria y en los servicios que sus contrapartes mayores.

Figura A. **Composición por sector de la ocupación, por grupo de edad**



Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

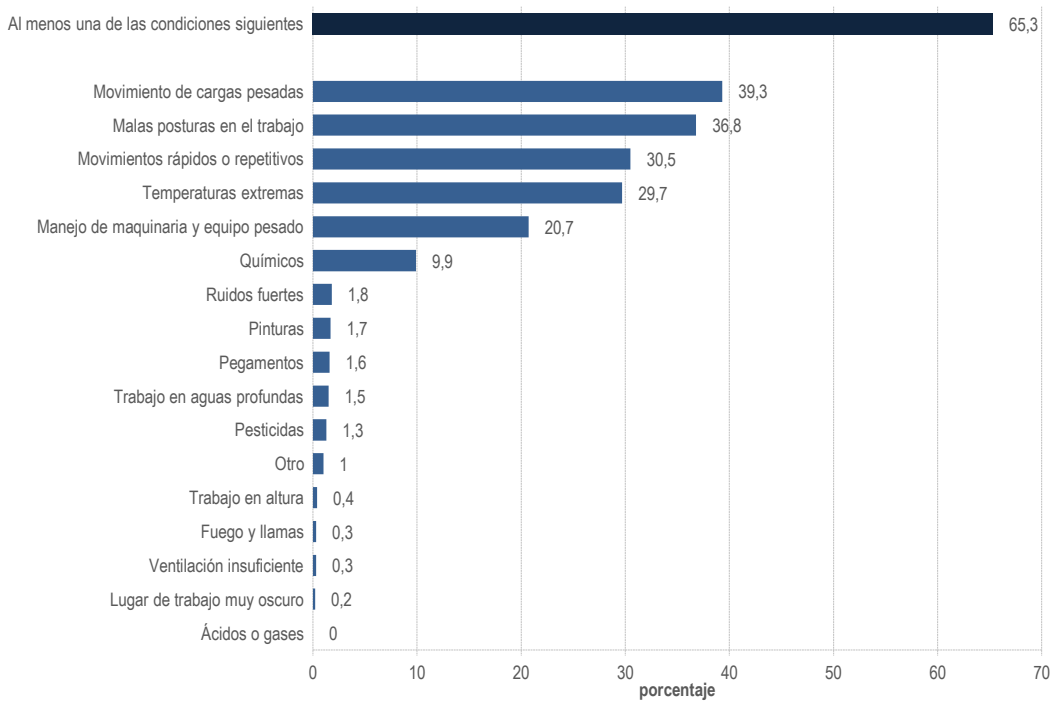
16. Las características del trabajo en que se desempeñan los niños ocupados parecen depender, en gran medida, del ámbito de residencia. Los diferentes patrones se pueden observar en los cuadros Tabla A5 y Tabla A6 del Anexo. En las zonas rurales, y especialmente en las áreas indígenas, predomina la participación en la agricultura (especialmente en el cultivo de cereales, legumbres y semillas oleaginosas), mientras que los servicios y la industria prevalecen en las zonas urbanas. En las zonas urbanas la mayor proporción de niños ocupados se

desempeña en los servicios, en particular en el comercio y principalmente en la venta al por menor con predominio de la venta de alimentos, bebidas o tabaco. En cuanto a la situación en el empleo, el contraste entre los entornos rurales y urbanos se observa en la participación en el trabajo remunerado: la proporción de niños que se desempeñan como trabajadores remunerados en ámbitos urbanos casi duplica a la que se presenta en el ámbito rural.

17. En Panamá las condiciones peligrosas se encuentran ampliamente extendidas. De acuerdo a los datos de 2012, dos terceras partes de los niños, niñas y adolescentes de 6-13 años que trabajan se encuentran expuestos a por lo menos una de las condiciones peligrosas enumeradas en la figura 8. Es importante señalar que los espacios en los que trabajan los niños de 6 a 13 años no presentan mayores condiciones de seguridad que aquellos en los que se desempeñan sus pares de 14-17 años; en efecto, y como se discutirá en el siguiente capítulo, la proporción de adolescentes de 14-17 años expuestos a condiciones de peligro en el trabajo se presenta como ligeramente superior, del 69 por ciento (Figura 17). Levantar cargas pesadas, manejar maquinaria y equipo pesado, hallarse expuestos a temperaturas extremas, malas posturas y movimientos rápidos o repetitivos en el trabajo son los peligros más comunes en los espacios de trabajo. Las tareas que realizan los niños parecen ser más peligrosas que las que realizan las niñas, en tanto el 76 por ciento de todos los niños ocupados en la producción económica presentan exposición a por lo menos una condición frente al 45 por ciento de las niñas.

Figura 7. **Las exposición de niños, niñas y adolescents a condiciones peligrosas en el lugar de trabajo es muy alta**

Niños expuestos a condiciones peligrosas como porcentaje del total de niños ocupados en la producción económica, grupo de edad de 6-13 años, por tipo de peligro



Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

18. **Las horas trabajadas proporcionan una aproximación sobre las posibles consecuencias del trabajo sobre la salud y el estudio.** Los niños ocupados de 6-13 años se dedican a las actividades laborales en un promedio de alrededor de 14 horas semanales. La duración de la jornada se incrementa a medida que las niñas y los niños crecen, alcanzando un promedio de 16 horas por semana a los 13 años. Al interpretar estas cifras es importante recordar que la mayoría de los niños ocupados (85 por ciento) probablemente también destina una cantidad importante de tiempo a las tareas domésticas, lo que resulta en un incremento significativo de la carga global del tiempo dedicado al trabajo. Las estimaciones agregadas de jornadas laborales oscurecen al grupo de niños que cumple jornadas especialmente extensas. La distribución por densidad indica que mientras que se verifica una concentración alrededor de las 6 horas semanales, 1,300 niños, alrededor del siete por ciento de los menores de 6 a 13 años que trabaja, dedican más de 30 horas por semana a las actividades laborales (Apéndice Figura A2). Este grupo es especialmente vulnerable en tanto las responsabilidades laborales les impiden el goce de sus derechos a la enseñanza, al estudio, al ocio y al descanso adecuado.

3.3 Trabajo infantil y estudio: Impacto de la ocupación sobre la educación

19. La presente sección analiza cómo impacta la ocupación en la educación. El ingreso prematuro de los niños al mercado laboral repercute directamente sobre la calidad del empleo futuro: interfiere con su educación al impedir la asistencia escolar o al limitar el desempeño académico, el aprendizaje, y la adquisición del capital humano necesario que les permita obtener un empleo decente y bien remunerado durante la adultez. Asimismo, la reducción de las oportunidades educativas constituye el principal vínculo entre el trabajo infantil, por un lado, y las condiciones bajo las que se desarrollará el empleo juvenil y adulto, por el otro.

20. La interacción entre la ocupación en la producción económica y el estudio se puede obsevar desagregando a la población infantil en cuatro grupos no superpuestos de acuerdo a las actividades que realizan: quienes solo que se encuentran ocupados en la producción económica, quienes solo que asisten a la escuela, quienes que combinan ambas actividades o quienesque no participan en ninguna de estas actividades. Partiendo de éste desglose, se observa que el 95 por ciento de los niños de 6-13 años de edad asiste a la escuela de forma exclusiva, mientras que el 3 por ciento combina la ocupación en la producción económica con el estudio. El 0.5 por ciento de los niños de 6 a 13 años se encuentra exclusivamente ocupado en la producción económica, y finalmente el 2 por ciento restante no estudia y no se encuentra ocupado (aunque probablemente participa en otras actividades productivas, tales como las tareas domésticas en el propio hogar) (Tabla 5).

Tabla 5. **Tipo de actividad por sexo y zona de residencia, grupo de edad de 6-13 años, porcentajes**

Características		Tipo de actividad mutualmente exclusiva				(a)y(c) Total ocupados en la producción económica	(b)y(c) Total estudian	(a)y(d) Total no estudian
		(a) Solo ocupados en la producción económica	(b) Solo estudian	(c) Estudian y ocupados en la producción económica	(d) No estudian, no ocupados en la producción económica			
Sexo	Hombres	0.8	93.6	3.3	2.3	4.1	96.9	3.1
	Mujeres	0.1	95.6	2.4	1.9	2.5	98.0	2.0
Zona de residencia	Urbana	0.0	97.9	0.8	1.2	0.8	98.7	1.3
	Rural	1.3	91.4	3.8	3.5	5.1	95.1	4.9
	Áreas indígenas	0.3	84.4	12.3	3.0	12.6	96.7	3.3
Total 6-13		**0.5**	**94.6**	**2.9**	**2.1**	**3.3**	**97.4**	**2.6**

Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

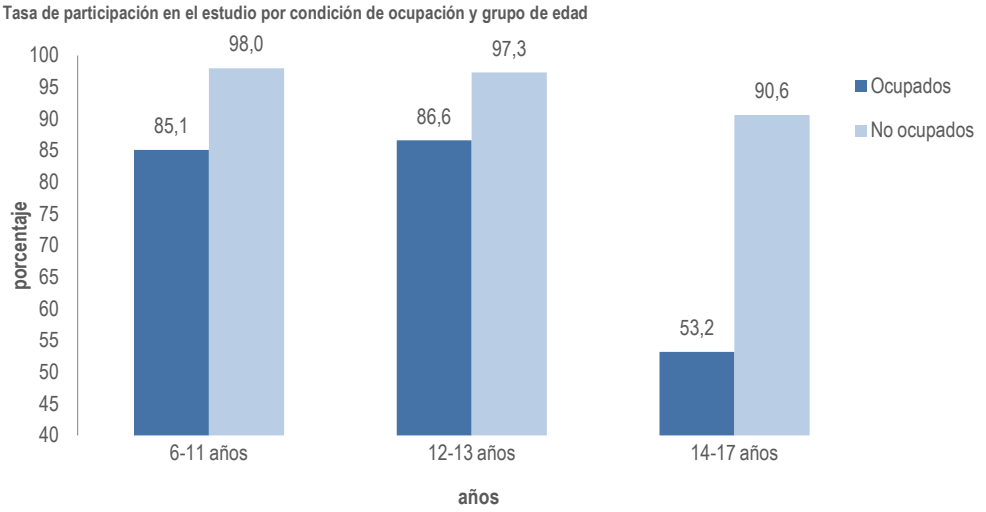
Tabla 6. **Tipo de actividad por sexo y zona de residencia, grupo de edad de 6-13 años, cifras absolutas**

Características		Tipo de actividad mutualmente exclusiva				(a)y(c) Total ocupados en la producción económica	(b)y(c) Total estudia	(a)y(d) Total no estudia
		(a) Solo ocupados en la producción económica	(b) Solo estudian	(c) Estudian y ocupados en la producción económica	(d) No estudian, no ocupados en la producción económica			
Sexo	Hombres	2,421	271,700	9,569	6,619	11,990	281,269	9,040
	Mujeres	196	255,451	6,426	5,178	6,622	261,877	5,374
Zona de residencia	Urbana	146	323,270	2,611	4,094	2,757	325,881	4,240
	Rural	2,305	156,618	6,502	6,032	8,807	163,120	8,337
	Áreas indígenas	166	47,263	6,882	1,671	7,048	54,145	1,837
Total 6-13		**2,617**	**527,151**	**15,995**	**11,797**	**18,612**	**543,146**	**14,414**

Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

21. Para todos los grupos de edad la brecha en la asistencia escolar de niños que se encuentran y no se encuentran ocupados en la producción económica, no obstante se profundiza en el nivel de la escuela secundaria. Para el grupo de edad de 6 a 11 años esta brecha se ubica en alrededor de 13 puntos porcentuales, pasando a cerca 11 puntos porcentuales para el grupo de edad de 12 a 13 años y elevándose a 37 puntos porcentuales para el grupo de edad de 14 a 17 años (Figura 8).

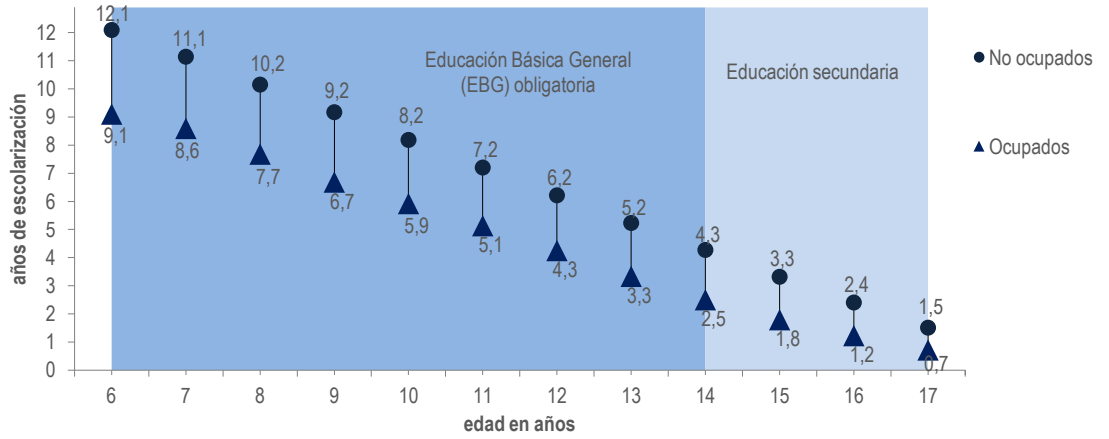
Figura 8. **Los niños, niñas y adolescentes que trabajan están claramente más desfavorecidos en término de asistencia escolar.**



Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

22. Los niños ocupados en la producción económica presentan una menor esperanza de vida escolar (EVE). La EVE proporciona una medida del número total de años de escolarización que se puede prever que un niño cursará satisfactoriamente. Una esperanza de vida escolar relativamente más alta indica una mayor probabilidad de alcanzar mayores niveles educativos. La EVE, como se muestra en la Figura 9, indica que se prevé que los niños ocupados que ingresan a la escuela permanezcan en ella menos tiempo que sus compañeros no ocupados. La diferencia en la esperanza de vida escolar disminuye con la edad pasando de tres años a los 6-7 años, hasta a un año a los 17 años y favoreciendo en todas las edades el grupo de los niños que no se encuentra ocupado.

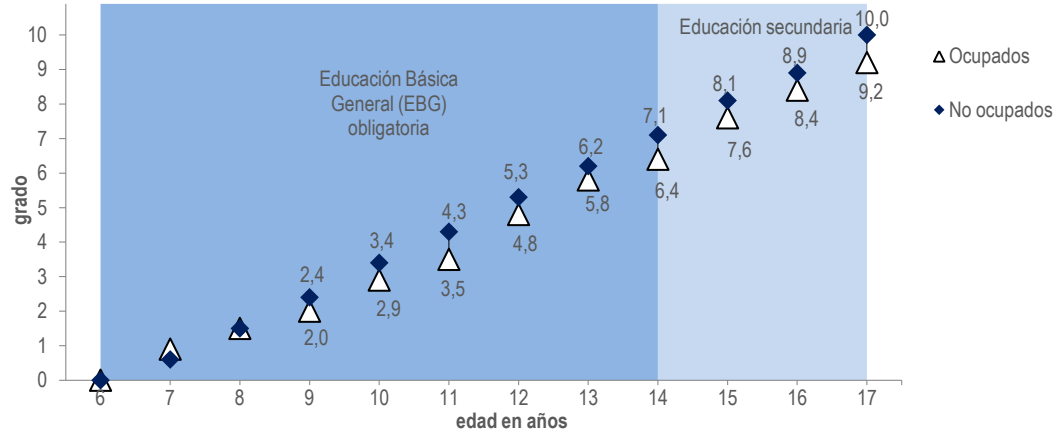
Figura 9. **Esperanza de vida escolar de niños ocupados y no ocupados por edad**



Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

23. La mayor parte de los niños ocupados combina esta actividad con el estudio, por lo cual resulta especialmente importante indagar cómo combinar estas actividades afecta su desempeño escolar. Los datos sobre el rezago educativo muestran que los niños ocupados en la producción económica se encuentran más afectados que sus pareas no ocupados en términos de probabilidad de avance normativo (Figura 10). Es probable que esta diferencia responda a una mayor repitencia derivada de un rendimiento más pobre y de un ausentismo más elevado, así como también absentismo de una mayor la incidencia del ingreso tardío. Si bien estos resultados se basan en la interrelación de que las exigencias del trabajo limitan el tiempo y la energía de los niños para sus estudios impactando negativamente en su desempeño académico, contar con información específica sobre el desempeño académico permitiría presentar una imagen más completa del impacto de la ocupación sobre el estudio, el rendimiento y el aprovechamiento escolar.

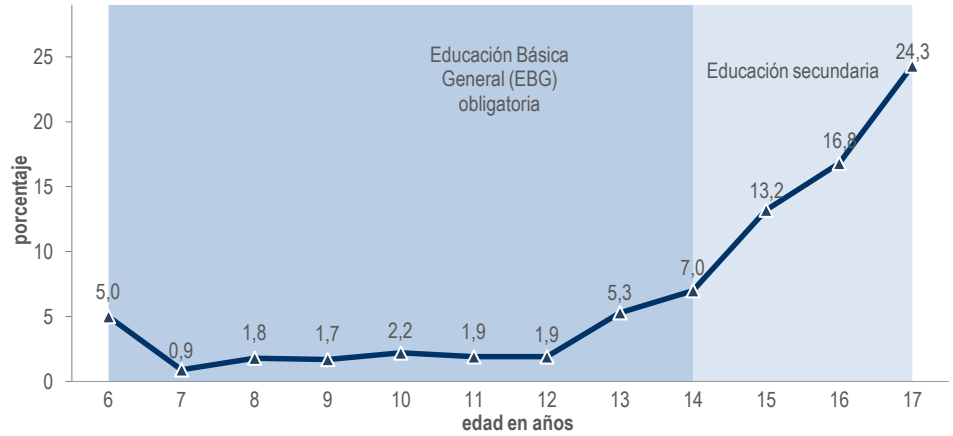
Figura 10. **Grado más alto alcanzado por niños que asisten a la escuela, por condición de ocupación y edad**



Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

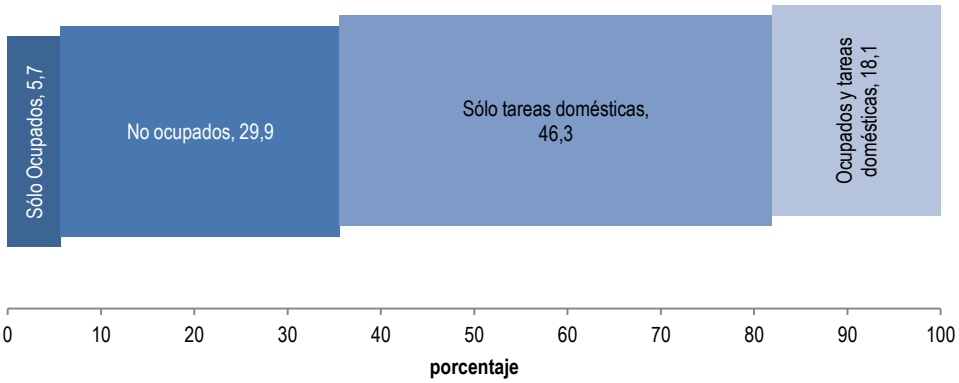
24. Persiste un pequeño grupo de niños en edad de asistir a la escuela primaria que no accede a la educación. Poco más del tres por ciento de los niños de 6 a 13 años no se encuentra escolarizado. Tomando en consideración al grupo de niños sin escolarizar de 8-13 años en sobre edad escolar, el 33 por ciento nunca ingresó a la escuela y el resto desertó. Dado que la proporción de niños que no asisten a la escuela es más alta a los 6 años y entre los 13-14 años, se observa un ingreso tardío en combinación con una deserción temprana (Figura 11). Alrededor del 70 por ciento de quienes no asisten a la escuela participan en las actividades productivas. Como se illustra en la Figura 12, la mayoría se dedica a las tareas domésticas, se encuentran ocupados en la producción económica, o combinan ambas actividades.

Figura 11. **Porcentaje de niños sin escolarizar, por edad y nivel de escolaridad**



Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

Figura 12. **Distribución porcentual de niños sin escolarizar, grupo de edad de 6-13, por tipo de actividad**

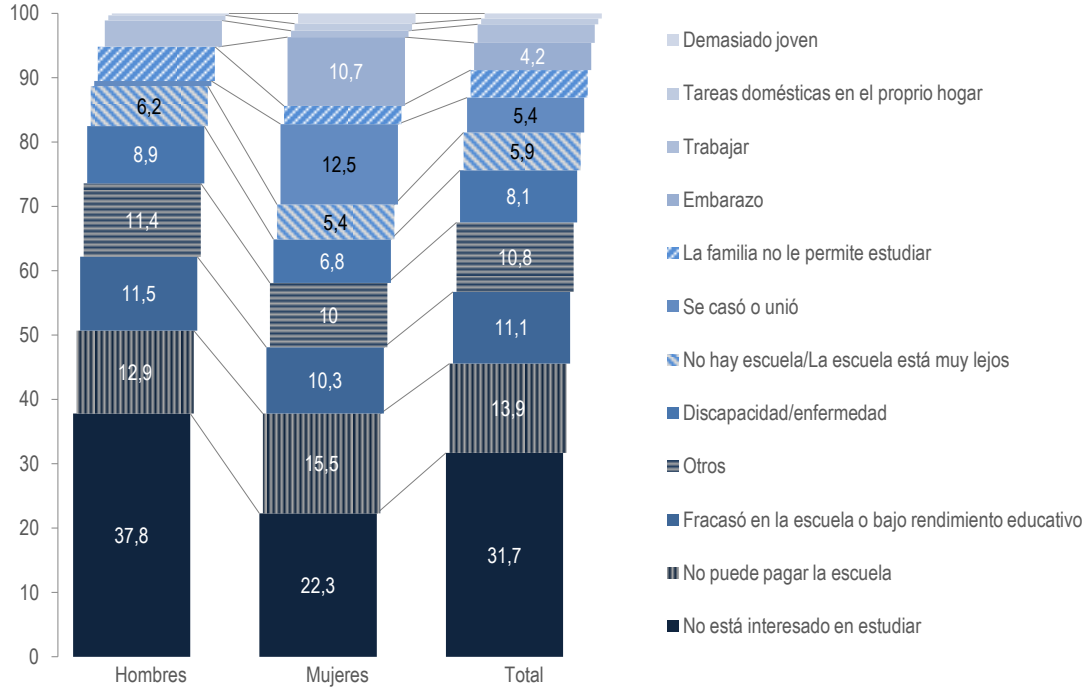


Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

25. El trabajo no es la sola razón por la cual los niños, niñas y adolescentes no asisten a la escuela. Entre los niños sin escolarizar las demandas de la ocupación y/o las tareas domésticas fueron citadas solo por el 4 por ciento de los encuestados como la razón de no asistir a la escuela (Figura 13). El factor más citado, tanto por niñas como por niños, fue la falta de interés en el estudio (38 por ciento de niños y 22 por ciento de niñas sin escolarizar). Los factores relacionados con la oferta de servicios educativos, como las dificultades en el acceso escolar y los gastos educativos, fueron señalados por 20 por ciento de todos los niños sin escolarizar. Otros factores importante que influyen en la decisión de asistir a la escuela son la sensación de fracaso y el bajo rendimiento escolar (11 por ciento). Finalmente, es importante que destacar que 11 por ciento y 13 por ciento de niñas sin escolarizar señalan el haber quedado embarazadas y el haber contraído matrimonio respectivamente como razones para no asistir a la escuela.

Figura 13. **"No está interesado en estudiar" es, de lejos, la razón más importante para estar afuera de la escuela.**

Distribución porcentual de niños sin escolarizar, por motivo del no asistir a la escuela y sexo, grupo de edad de 6 a 17 años.



Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

26. Lograr una vinculación efectiva de los niños sin escolarizar con programas educativos de segunda oportunidad es de crucial importancia para garantizar que logren las habilidades básicas necesarias para desarrollarse en el trabajo y en la vida adulta. El Tabla 7 examina en detalle las necesidades de aprendizaje de los niños sin escolarizar en el rango de edad de la escuela primaria, las cuales deben ser abordadas por los programas educativos de segunda oportunidad. De los niños sin escolarizar que se encuentran en el extremo superior del rango de edades de educación primaria (10-13 años de edad), unos 4,350 (el 55 por ciento) sufren lo que UNESCO denomina "pobreza educativa" para referirse a aquellos niños que cuentan con menos de cuatro años de escolaridad, es decir la escolaridad mínima que la UNESCO considera necesaria para la adquisición de habilidades básicas de lectoescritura. De este grupo, 3,500, o el 45 por ciento del total de niños sin escolarizar, sufren "pobreza educativa extrema": esto significa que cuentan con menos de dos años de escolaridad. Sin embargo, es probable que el indicador de la pobreza educativa no refleje de menera adecuada las necesidades de aprendizaje de segunda oportunidad ya que las habilidades básicas de lectoescritura, por sí mismas, constituyen un "piso de habilidades" cada vez menos adecuado para un ingreso exitoso en el mercado laboral.

Tabla 7. **Niños sin escolarizar de 10-17 años de edad con menos de 2 y 4 años de educación**

Edad	*Pobreza educativa extrema (Niños no escolarizados con <2 años de educación completos)*		*Pobreza educativa (Niños no escolarizados con <4 años de educación completos)*		*Total de niños no escolarizados*
	No.	*% del total de niños no escolarizados*	*No.*	*% del total de niños no escolarizados*	
10	1,572	99.1	1,587	100	1,587
11	670	49.8	1,055	78.4	1,346
12	529	36.8	670	46.6	1,531
13	790	22.4	1,043	29.5	3,627
14	238	4.9	766	15.6	4,899
15	469	4.8	877	9.0	9,700
16	565	5.0	657	5.8	11,415
17	1,166	7.6	1,666	10.9	15,317
Total 10-17	**5,999**	**12.2**	**8,321**	**16.9**	**49,422**

Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

Capítulo 4.

ADOLESCENTES DE 14 A 17 AÑOS: *PARTICIPACIÓN EN EL TRABAJO INFANTIL*

27. El presente capítulo aborda la extensión y naturaleza de la ocupación en la producción económica de los adolescentes de 14 a 17 años. Este es un grupo poblacional de especial interés ya que en él se solapan y confluyen las problemáticas del trabajo infantil y del empleo adolescente. No obstante, rara vez se les brinda la atención y los esfuerzos en cualquiera de estos campos. Estos adolescentes han alcanzado la edad mínima de admisión al empleo pero, de acuerdo a los Convenios OIT No. 138 y 182, si el trabajo en que se desempeñan se considera peligroso, deben considerarse en trabajo infantil. Esto quiere decir que si bien se encuentran habilitados legalmente para desarrollarse en el ámbito laboral, sólo pueden hacerlo si el trabajo en que se desempeñan no se presenta como peligroso por sus condiciones o naturaleza.

28. Esta distinción entre las formas de ocupación en la producción económica que constituyen el trabajo decente y aquellas que constituyen el trabajo infantil frecuentemente se desdibujan en los programas de promoción del empleo adolescente. Las consecuencias de no considerar específicamente el trabajo peligroso en los programas de promoción del empleo adolescente pueden acarrear importantes consecuencias al exponerlos a condiciones de peligro y riesgo que pueden crear importantes marcas y barreras –educativas, físicas, psicológicas, y sociales- que impidan a los adolescentes competir exitosamente por oportunidades de empleo digno en el futuro.

29. Las implicaciones en materia de política deben guiarse por la eliminación del trabajo adolescente peligroso y la incorporación educativa de quienes se hallan desvinculados del estudio a través de programas de aprendizaje de segunda oportunidad con el objetivo de mejorar las futuras posibilidades de empleo decente.

4.1 Participación en el trabajo infantil

30. Como se ha señalado en el capítulo 3 y de acuerdo a la legislación nacional, el trabajo infantil para el grupo de adolescentes de 14 a 17 años se encuentra definido por: (a) niños de 14-15 años ocupados en la producción económica por más de 36 horas semanales (Código de Trabajo, art. 122) ; niños de 16-17 años ocupados en la producción económica por más de 42 horas semanales (Código de Trabajo, art. 122) ; (c) niños de 14-15 años de edad que no han finalizado la educación primaria (Código de Trabajo, art. 117 de la Sección Segunda); y niños de 14-17 años de edad que realizan trabajos que por su naturaleza o por su condición son considerados peligrosos (Código de Trabajo, art. 118) (en el contexto de la ETI 2012 se incluyen: la exposición o manipulación de químicos, pegamentos, pinturas, pesticidas, ácidos o gases, la exposición a fríos o calores intensos, a ruidos

excesivos y a nadar o bucear en aguas profundas, el requerimiento en el trabajo de levantar y/o transportar cargas pesadas, realizar movimientos rápidos o repetitivos o adoptar malas posturas, los riesgos de caerse, cortarse, golpearse o quedar atrapado entre objetos).

31. La participación de los adolescentes de 14 a 17 años en el trabajo infantil medida en base a estos lineamientos se presenta en el Tabla 8 y Tabla 9. La evidencia descriptiva pone de relieve la existencia de grandes contrastes de acuerdo a variables como la edad, el sexo, la residencia y la condición étnica. A medida que los adolescentes crecen, se ven cada vez más involurados en trabajo infantil. La proporción de adolescentes varones que se ven expuestos a situaciones de trabajo infantil es cuatro veces mayor que la que se presenta en mujeres y el incremento de la participación con la edad es también más pronunciado. En cuanto a la residencia, se observa que quienes habitan en zonas indígenas y rurales se encuentran más vulnerables al trabajo infantil que quienes residen en zonas urbanas. Asimismo, mientras que en zonas urbanas y rurales se observa un marcado incremento de los adolescentes en trabajo infantil con la edad, en zonas indígenas -en las que 3 de cada 10 adolescentes se encuentran en trabajo infantil- no se observa una mayor participación vinculada con la edad. Esta situación pone de relieve nuevamente la especial situación de vulnerabilidad de la población indígena, que desde tempranas edades se ve expuesta a situaciones de riesgo y peligro en el trabajo.

Tabla 8. **Participación en el trabajo infantil, grupo de edad de 14-17 años, porcentajes**

Años	*Sexo*		*Zona de residencia*			*Total*
	Hombres	*Mujeres*	*Urbana*	*Rural*	*Áreas indígenas*	
14	9.2	5.5	2.7	10.4	26.8	7.4
15	18.2	3.2	3.1	19.8	46.4	10.8
16	21.8	2.6	8.0	19.9	28.3	12.7
17	25.4	7.1	11.4	25.4	28.6	16.8
Total 14-17	18.5	4.5	6.1	18.8	31.8	11.8

Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

Tabla 9. **Participación en el trabajo infantil, grupo de edad de 14-17 años, cifras absolutas**

Años	*Sexo*		*Zona de residencia*			*Total*
	Hombres		*Urbana*	*Rural*	*Áreas indígenas*	
14	3,340	1,861	1,150	2,038	2,013	5,201
15	6,762	1,154	1,480	4,286	2,150	7,916
16	7,756	820	3,561	3,845	1,170	8,576
17	8,491	2,101	4,516	4,617	1,459	10,592
Total 14-17	26,349	5,936	10,707	14,786	6,792	32,285

Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

32. Los resultados presentados en los cuadros Tabla 8 y Tabla 9 señalan importantes diferencias en las actividades que desarrollan los niños de acuerdo al sexo y residencia. La tasa de adolescentes en trabajo infantil cuatriplica la que se presenta entre sus pares mujeres. Quienes reside en áreas rurales se ven más involucrados en trabajo infantil que quienes que se encuentran en zonas urbanas. Finalmente, a medida que los adolescentes crecen, también se incrementa su participación en trabajo infantil.

33. En esta sección se hace uso de la evidencia econométrica de la encuesta ETI 2012 para identificar algunos factores que influyen en las decisiones de los padres y madres sobre el uso del tiempo de sus hijos e hijas. Se utiliza un modelo probit bivariado para determinar conjuntamente las decisiones correlativas a la escolarización y el trabajo de los niños, niñas y adolescentes. Se utiliza un modelo económico simple del comportamiento de los hogares para guiar la especificación empírica .

34. En el Apéndice Estadístico se presentan las variables y un resumen de las estadísticas descriptivas para las variables incluidas en el análisis econométrico. Algunas de las inferencias clave surgidas del análisis se presentan a continuación.

- **Edad**. La probabilidad de que un niño, niña o adolescente trabaje aumenta con la edad. La información disponible es insuficiente para proporcionar una idea precisa sobre la importancia relativa de las dos razones más probables: el aumento del costo de oportunidad de la escolarización con la edad o la falta de acceso a la educación a nivel postprimario.
- **Género.** Manteniendo constantes otros factores, la tasa de los niños que estudian y trabajan es 2 puntos porcentuales más alta que la de las niñas, y 3 puntos porcentuales más baja cuando se trata de solo estudiar. No obstante, estos datos cambian al incluir la realización de tareas domésticas en el propio hogar, una variable no incluida en el análisis multivariado.
- **Zona de residencia.** La zona de residencia de los niños, niñas y adolescentes influye en el uso del tiempo: en las zonas urbanas, la tasa de asistencia escolar es mayor; y la de trabajo infantil, menor. La región de residencia también afecta al tiempo que dedican al trabajo y al estudio.
- **Pertenencia a grupos indígenos.** La pertenencia a grupos indígenos parece aumentar la probabildad las probabilidades de que los niños y las niñas trabajan y reducer las probabilidades de que los niños y las niñas aistan a la escuela.
- **Nivel educativo del jefe de familia.** A mayor nivel educativo de los padres, menor incidencia del trabajo infantil. Una posible explicación es que los padres más educados podrían tener un mejor conocimiento de los retornos económicos de la educación, y/o se encuentran en una mejor posición para ayudar a sus hijos a aprovechar el potencial de ingresos adquirido mediante la educación.
- **Acceso a servicios básico.** El acceso a servicios básico parece aumentar las probabilidades de que los niños y las niñas asistan a la escuela y reducen la probabilidad de que los niños y niñas y trabajen.
- **La orfandad, la estructura del hogar y el nivel de ingreso del hogar** no parecen tener un impacto significativo sobre el trabajo infantil o la escolarización.

35. Por ser un fenómeno complejo, es indispensable contar con mejores datos y un análisis más profundo para comprender el porqué del trabajo infantil. Asimismo, es especialmente necesario tener más información sobre la disponibilidad de infraestructura, la calidad de la educación, el acceso a los mercados de crédito y la cobertura de los sistemas de protección social. Como se señala al comienzo de esta

sección, las decisiones sobre trabajo y educación son impulsadas por factores no solo económicos sino también socio-culturales. Algunas circunstancias específicas que empujan a las peores formas de trabajo infantil, no capturadas por las encuestas tradicionales de hogares, aparte del trabajo considerado como peligroso, es un área que exige una atención especial en la investigación.

Tabla 10. **Resumen de estadísticas descriptivas de las variables incluidas en el análisis econométrico**

		Obs	Media	Est	Mín	Máx
Variables explicativas						
Características del niño	Edad	821	15.80	1.069	14	17
	Edad al cuadrado	821	250.71	33.389	196	289
	Hombre	821	0.82	0.383	0	1
	Huérfano o hijo de crianza	821	0.09	0.285	0	1
	Migrante	821	0.11	0.313	0	1
Composición del hogar	Hombre jefe de hogar	821	0.73	0.444	0	1
	Número de miembros adultos de 18-64 años	821	2.49	1.236	0	10
	Tamaño del hogar	821	5.99	2.553	1	19
	Familiar enfermo	821	0.11	0.311	0	1
Educación del jefe de familia	Sin estudios	821	0.11	0.311	0	1
	Primaria	821	0.55	0.498	0	1
	Secundaria	821	0.29	0.456	0	1
	Superior	821	0.05	0.218	0	1
Gastos del hogar	Logaritmo del gasto	821	5.64	0.928	1.61	8.29
Acceso a servicios básicos	Acceso a agua corriente	821	0.80	0.400	0	1
	Electricidad	821	0.73	0.443	0	1
Características del jefe de familia	Desempleado	821	0.01	0.104	0	1
	No seguro social	821	0.65	0.476	0	1
	Asegurado directo	821	0.26	0.439	0	1
	Beneficiario, pensionado o jubilado	821	0.09	0.281	0	1
Zona de residencia y pertenencia a grupo indígena[(b)]	Urbano no indígena	821	0.31	0.463	0	1
	Rural no indígena	821	0.47	0.499	0	1
	Urbano indígena	821	0.03	0.165	0	1
	Rural indígena	821	0.10	0.293	0	1
	Indígena en áreas indígenas	821	0.10	0.298	0	1

Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

Tabla 11. **Determinantes del trabajo peligroso, efecto marginal tras las estimaciones probit, niños de 14-17 años**

Variables explicativas		Ocupados en la producción económica exclusivamente	
		dy/dx	Z
Características del niño	Edad	-0.0457	-0.11
	Edad al cuadrado	0.0024	0.18
	Hombre	0.1999	6.46
	Huérfano o hijo de crianza	0.0482	1.00
	Migrante	0.0039	0.09
Composición del hogar	Hombre jefe de hogar	-0.0495	-1.54
	Número de miembros adultos de 18-64 años	-0.0062	-0.38
	Tamaño del hogar	0.0002	0.02
	Familiar enfermo	-0.0228	-0.55
Educación del jefe de familia[(a)]	Primaria	-0.0297	-0.53
	Secundaria	-0.0747	-1.20
	Superior	-0.0905	-1.12
Gastos del hogar	Logaritmo del gasto	0.0081	0.45
Acceso a servicios básicos	Acceso a agua corriente	0.0141	0.31
	Electricidad	-0.0426	-0.98
Características del jefe de familia	Desempleado	0.0008	0.01
	Asegurado directo[(b)]	-0.0924	-2.84
	Beneficiario, pensionado o jubilado[(b)]	-0.1515	-3.29
Zona de residencia y pertenencia a grupo indígena[(c)]	Rural no indígena	0.1090	3.19
	Urbano indígena	0.1785	2.15
	Rural indígena	0.1339	1.95
	Indígena en áreas indígenas	0.1100	1.40

Notas: (a) La categoría de referencia es: sin estudios; (b) La categoría de referencia es: No seguro social; (c) La categoría de referencia es: urbano no indígena.
Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panama.

4.2 Trabajo infantil y ocupación en la producción económica

36. Para considerer la magnitud del grupo de adolescentes en trabajo infantil se puede analizar su importancia relativa dentro del empleo, es decir, la tasa de adolescentes en trabajo infantil en relación a los adolescentes ocupados en la producción económica. A nivel global, el 40 por ciento de los adolescentes ocupados realizan trabajo peligroso[9]. En Panamá esta proporción es mucho más elevada: más de tres cuartas partes (77 por ciento) de los adolescentes ocupados se encuentran en trabajo infantil (Figura 14).

37. De acuerdo a las características de sexo, edad, y residencia, se observa que los adolescentes se encuentran más expuestos al trabajo infantil que sus pares mujeres (en casi 20 puntos porcentuales). Quienes residen áreas rurales e

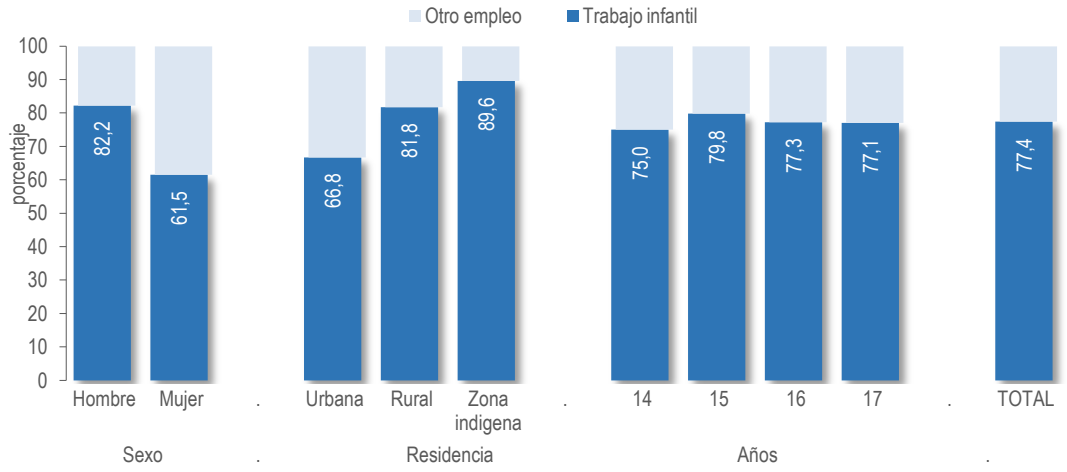
[9] IPEC, *Global child labour trends 2008 to 2012* / International Labour Office, International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC) - Geneva: ILO, 2013.

indígenas son más vulnerables al trabajo peligroso que quienes residen en áreas urbanas. Asimismo, se observa que la participación en las actividades especialmente riesgosas se da desde edades tempranas en tanto, si bien la ocupación en las actividades económicas se incrementa con la edad, se mantiene casi constante la proporción del trabajo peligroso respecto a la ocupación en las actividades económicas. Esto quiere decir que, en un escenario de progresiva incorporación al mercado de trabajo, a medida que crecen la misma proporción de adolescentes se incorpora al trabajo decente y al trabajo infantil.

38. Estas figuras exponen la magnitud del desafío que se debe enfrentar desde el ámbito de la política pública para abordar la generalización de las condiciones de riesgos a las que se enfrentan los adolescentes panameños en el trabajo. La alta incidencia de trabajo peligroso es una medida del "déficit de trabajo decente": tres de cada cuatro jóvenes ocupados están en trabajos peligrosos y, sin duda, muchos otros se encuentran en trabajos que se hallan por debajo de los estándares que definen el trabajo decente, lo que evidencia la urgencia de ampliar las oportunidades de trabajo decente para este grupo.

Figura 14. **La mayoría de los adolescentes de 14-17 años están en el trabajo infantil**

El porcentaje de jovenes de 14-17 años empleados en el trabajo infantil.



Source: UCW calculations based on ILO School-to-Work Transition Surveys.

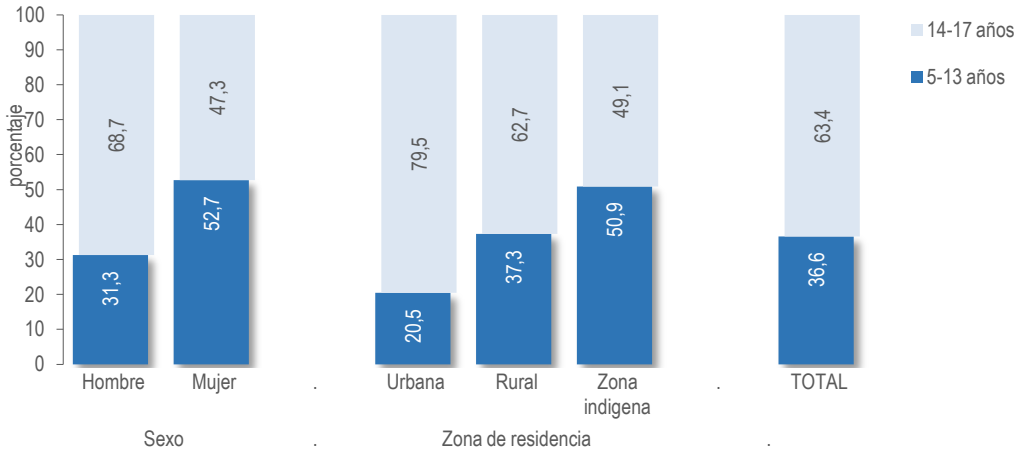
39. La Figura 15 muestra la magnitud del trabajo infantil entre los adolescentes respecto al total de la población infantil. Como se puede observar, el grupo de 14-17 años representa alrededor dos de las terceras partes de la población en trabajo infantil. Alrededor del 80 por ciento del trabajo infantil en las áreas urbanas y del 62 por ciento en las áreas rurales está realizado por adolescentes de 14-17 años. Esta situación no se obsreva en las zonas indígenas, en las cuales el trabajo infantil afecta tanto a los niños pequeños como a los adolescentes de 14 – 17 años. Este contraste también se observa al analizar la composición del trabajo infantil de acuerdo a la edad y al sexo: mientras que entre los varones dos terceras partes de quienes realizan trabajo infantil son adolescentes, en el caso de las niñas la proporción de quienes se encuentran en trabajo infantil en ambos grupos de edad es similar.

40. Estas cifras, nuevamente, permiten dimensionar la importancia que adquiere el

grupo de adolescentes de 14-17 años en la composición del trabajo infantil. Si no se plantea una agenda que atienda la situación en el empleo de estos adolescentes, el objetivo de eliminación del trabajo infantil no será posible. Asimismo, exponen la importancia de implementar políticas focalizadas, en tanto los diferentes grupos poblacionales presentan problemáticas particulares en lo que respecta a la vida de los individuos. En el caso de las niñas y la población indígena, los procesos de prevención y eliminación del trabajo infantil deben contemplar la temprana exposición al trabajo infantil.

Figura 15. **Los adolescentes de 14-17 años en el trabajo infantil constituyen, de hecho, la mayoria del trabajo infantil total en Panama.**

Distribución de la población involucrada en el trabajo infantile pore dad.



Source: UCW calculations based on ILO School-to-Work Transition Surveys.

4.3 Características del trabajo infantil

41. La mayor parte de las y de los adolescentes ocupados en la producción económica se desempeñan en la agricultura. El cultivo de cereales y oleaginosas (excepto el arroz) contribuye con alrededor de la mitad de la ocupación. Un 34 por ciento se encuentra ocupado en el comercio, principalmente en el comercio al por mayor, seguido por los servicios de transporte y almacenamiento y por el trabajo doméstico (realizado en hogares de terceros). Finalmente, la industria concentra al 16 por ciento de los adolescentes ocupados, principalmente en la construcción.

42. Mientras que tres cuartas partes de quienes se encuentran en el grupo de 6 a 13 años trabajan en el ámbito familiar, entre los 14-17 años esta porcentaje se reduce (39 por ciento) en favor del trabajo para terceros (41 por ciento), a la vez que se registra un leve incremento en la proporción de quienes trabajan por cuenta propia (19 por ciento).

Tabla 12. **Distribución porcentual de adolescentes por sector de la ocupación, grupo de edad de 14-17 años, sector y subsector**

	Sector	Subsector
Agricultura	**49.2**	
Cultivo de cereales (excepto arroz), legumbres y semillas oleaginosas		27.7
Otro		21.5
Industria	**16.7**	
Manufacturera		5.5
Construcción		10.4
Otra industria		0.8
Servicios	**34.1**	
Comercio al por mayor y menor y reparación de automotores		17.3
Transporte y almacenamiento		5.1
Trabajador doméstico		3.6
Otros servicios		8.1

Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

43. Ahora bien ¿cuál es la naturaleza de los riesgos que enfrentan los adolescentes en trabajo infantil? Si tenemos en cuenta la clasificación en tres grupos que permite estimar el trabajo infantil -quienes se encuentran en condiciones peligrosas[10], quienes trabajan jornadas extensas[11] y aquellos que no han finalizado su educación primaria[12] - la Figura 16 muestra cómo la condición de peligrosidad es la más extendida, al afectar al 89 por ciento de quienes se encuentran en trabajo infantil. Al analizar las condiciones que determinan el trabajo infantil para los adolescentes, se observan ciertos contrastes. Las mujeres presentan una exposición menor a condiciones peligrosas que los hombres (74 por ciento y 92 por ciento respectivamente); no obstante, el trabajo en jornadas especialmente extensas y la no finalización de la educación primaria –que es una consecuencia directa de la exposición a largas jorandas de trabajo- son más frecuentes entre las mujeres. En el caso de la zona de residencia, si bien las condiciones de peligrosidad son las más extendidas en todas las áreas, en las áreas rurales se presentan como especialmente importantes; por su parte, las areas urbanas presentan altas tasas de trabajo extenso, y en las regiones indígenas resalta con mayor importancia la no

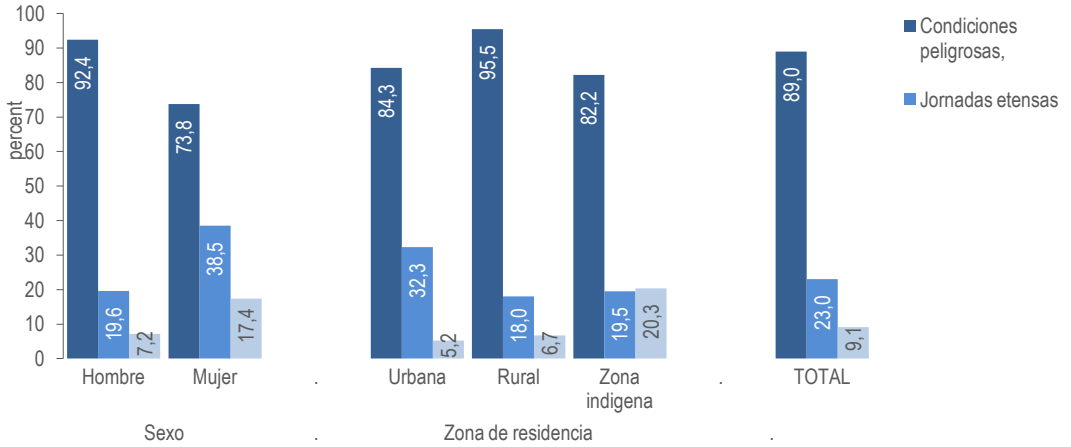
[10] Niños de 14-17 años de edad que realizan trabajos que por su naturaleza o por su condición son considerados peligrosos (Código de Trabajo, art. 118) (en el contexto de la ETI 2012 se incluyen; la exposición o manipulación de químicos, pegamentos, pinturas, pesticidas, ácidos o gases, la exposición a fríos o calores intensos, a ruidos excesivos y a nadar o bucear en aguas profundas, el requerimiento en el trabajo de levantar y/o transportar cargas pesadas, realizar movimientos rápidos o repetitivos o adoptar malas posturas, los riesgos de caerse, cortarse, golpearse o quedar atrapado entre objetos).

[11] Niños de 14-15 años que ocupan en la producción económica más de 36 horas semanale (Código de Trabajo, art. 122) ; y Niños de 16-17 años que ocupan en la producción económica más de 42 horas semanales (Código de Trabajo, art. 122).

[12] Niños de 14-15 años de edad que no han terminado la educación primaria (Código de Trabajo, art. 117 de la Sección Segunda).

finalización de la educación primaria (la tasa de adolescentes que se encuentra en trabajo infantil por no haber finalizado su educación primaria cuatriplica la que se presenta en las áreas urbanas y triplica a la de las áreas rurales). Nuevamente, tanto la magnitud del trabajo peligroso en el conjunto de la población, como las características que se presentan por sexo y residencia, constituyen importantes insumos para orientar el diseño de las políticas públicas.

Figura 16. **Porcentaje de adolescents de 14-17 años que trabjan expuestos a condiciones peligrosas, jornadas etensas y que no han finalizado su educación primaria, por sexo y zona de residencia[b]**

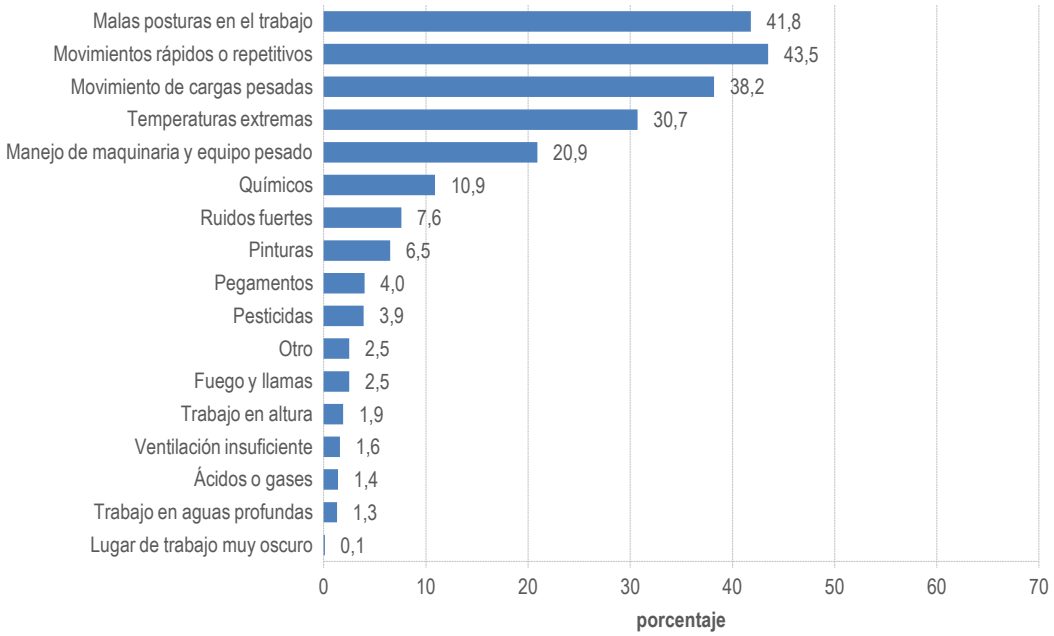


Note: (a) Los porcentajes de cada subgrupo suma más de 100 porque algunos niños trabajadores encuentran más de uno de los criterios del trabajo infantil.; (b) Incluye niños de 14-15 años que ocupan en la producción económica más de 36 horas semanales, niños de 16-17 años que ocupan en la producción económica más de 42 horas semanales, niños que trabajan en el período nocturno, niños de 14-15 años de edad que no han terminado la educación primaria, niños que realizan trabajos que por su naturaleza o por su condición son considerados peligrosos (en el contexto de la ETI 2012 se incluyen; la exposición o manipulación de químicos, pegamentos, pinturas, pesticidas, ácidos o gases, la exposición a fríos o calores intensos, a ruidos excesivos y a nadar o bucear en aguas profundas, el requerimiento en el trabajo de levantar y/o transportar cargas pesadas, realizar movimientos rápidos o repetitivos o adoptar malas posturas, los riesgos de caerse, cortarse, golpearse o quedar atrapado entre objetos).

Source: UCW calculations based on ILO School-to-Work Transition Surveys.

44. La Figura 17 permite observar con mayor precisión las condiciones de peligro a las que se enfrentan los adolescentes. El esfuerzo físico, que se traduce en movimientos bruscos o repetitivos, malas posturas y en el manejo de cargas pesadas, es el más extendido. También destaca la exposición a temperaturas extremas, el manejo de maquinaria y equipo pesado, la exposición a sustancias tóxicas, como químicos, pinturas, pegamentos y pesticidas, y a ruidos fuertes.

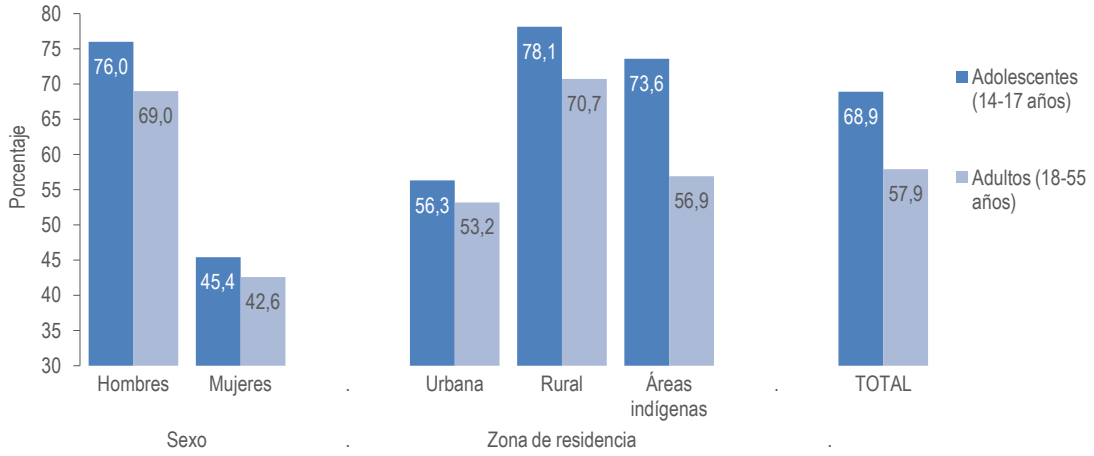
Figura 17. **Adolescentes expuestos a condiciones peligrosas como porcentaje del total de niños ocupados en la producción económica, grupo de edad de 14-17 años, por tipo de peligro**



Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

45. Analizar en qué medida los adolescentes enfrentan o no mayores condiciones de peligrosidad que los adultos, también resulta relevante para comprender la naturaleza y consecuencias de estas actividades. La Figura 18 reporta la proporción de adolescentes y de adultos en trabajo peligroso. Independientemente del sexo y de la zona de residencia, se verifica una mayor exposición a condiciones de riesgo entre los adolescentes. Las mayores brechas entre adolescentes y adultos se observan en el grupo de los hombres (7 puntos porcentuales), en las áreas indígenas (16.7 puntos porcentuales) y en las áreas rurales (7.4 puntos porcentuales), espacio en el que predomina la agricultura y, por lo tanto la exposición a un tipo de trabajo especialmente peligroso en el que confluyen las diversas condiciones de esfuerzo físico, exposición a temperaturas extremas, y a agentes químicos y bacteriológicos.

Figura 18. **Adolescentes y adultos en trabajos peligrosos como porcentaje del total de los ocupados en la producción económica**



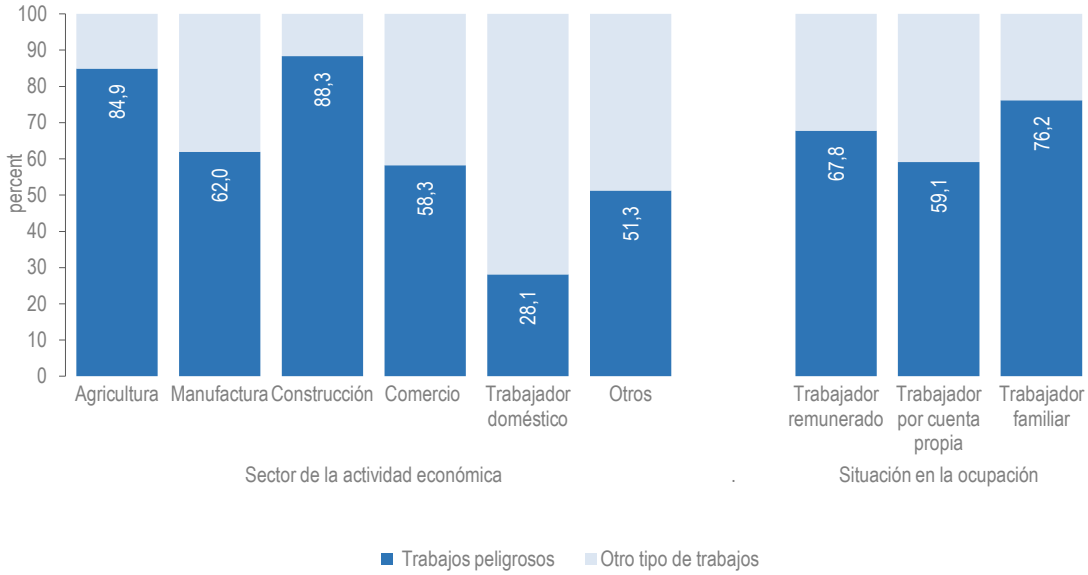
Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

46. Calcular el porcentaje de ocupación para el grupo de 14-17 en trabajo infantil en cada sector ofrece más detalle para identificar en qué ramas de la economía el riesgo de trabajo peligroso es mayor. Como se observa en la figura 20, los adolescentes que se desempeñan en la construcción y en la agricultura son más vulnerables a realizar trabajo peligroso: 88 por ciento de los trabajadores adolescentes que se desempeñan en la construcción y 85 por ciento de los que se desempeñan en la rama de la agricultura realizan actividades peligrosas. La manufactura (62 por ciento) y el comercio (58 por ciento) también se presentan como ramas en las que las condiciones de peligro se encuentran ampliamente extendidas. En el trabajo doméstico para terceros poco más de una cuarta parte de los adolescentes realizan actividades peligrosas. El trabajo peligroso se encuentra también especialmente extendido en el trabajo que se realiza dentro del ámbito familiar, aunque las condiciones de peligro también son generalizadas en el trabajo remunerado y en el trabajo por cuenta propia.

47. El tipo de riesgos, las brechas en el trabajo peligroso de acuerdo a adolescentes- adultos, y la rama de la actividad económica exponen claramente cómo, en ciertos ámbitos, las tareas más peligrosas son reservadas para los adolescentes. Acciones dirigidas a incidir para la eliminación del trabajo infantil en los adolescentes deben tomar en cuenta.

48. El hecho de que alrededor de tres cuartas partes de quienes se desempeñan en el ámbito familiar realizan trabajo peligroso, es indicativo de que el trabajo familiar no representa per se un espacio de protección.

Figura 19. **Adolescentes expuestos a condiciones peligrosas como porcentaje del total de niños ocupados en la producción económica, grupo de edad de 14-17 años, por sector de la actividad económica y situación en la ocupación**



Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

Capítulo 5.

JÓVENES DE 15-24 AÑOS: HACIA LA VIDA LABORAL

49. El presente capítulo estudia las condiciones del mercado de trabajo que enfrentan los jóvenes panameños de 15- 24 años de edad[13]. Utilizando datos de la Encuesta de Mercado Laboral (2013), se observa en primer lugar las actividades que los jóvenes desarrollan para luego analizar en detalle la situación de acceso y calidad del empleo, así como también los niveles de capital humano que influyen en dichas situaciones. El momento en que se produce la transición hacia la vida laboral y la posición relativa de los jóvenes vis-à-vis los trabajadores adultos también serán abordados.

Recuadro 4. Definiciones y terminología del mercado laboral

Participación en la fuerza de trabajo: La tasa de participación en el trabajo se define como la población económicamente activa respect a la población en edad de trabajar. La población económicamente activa resulta del número de personas que se encuentran empleadas y desempeadas pero dispuestas a trabajar.

Ocupación: Se considera que una persona se encuentra ocupada si ha trabajado durante la semana previa al levantamiento de la información durante al menos una hora con o sin una remuneración, beneficio o pago en especial, o en el negocio familiar. También se considera ocupada a una persona que no trabajó drante el period de referencia pero que tiene un trabajo al cual retornar.

Desocupación: Se considera a una persona desocupada si no ha trabajado durante la semana previa a la realización de la encuesta, pero que se encuentra buscando empleo activamente y por lo tanto disponible para trabajar.

Desempleo, definición "definición amplia": En muchos contextos nacionales puede haber personas que no participan en el mercado laboral, que desean trabajar pero que no buscan empleo activamente porque, por ejemplo, ven las oportunidades de trabajo como limitadas (a menudo se les llama "trabajadores desalentados"). En este caso, el criterio de buscar trabajo y de hallarse disponibles para trabajar es "amplio" e introduce en la definición de desempleo a los "trabajadores desalentados". Esta definición es la que se utilizará en el presente estudio para dar cuenta del desempleo.

Subempleo: Se considera que una persona se encuentra en subempleo si trabaja menos de 40 horas por semana pero están disponibles para trabajar más horas. El índice de subempleo se exprime en el porcentaje de la población total.

Inactivos: La población inactive es aquella que no participa en la población active. Juntas, la tasa de inactividad y la tasa de participación en la población activa suman el 100 por ciento.

NEET/NINIS: Se refiere a los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación. El NEET es una medida que involucra los jóvenes inactivos y afuera de la educación y también la juventud que se encuentra en subempleo.

[13] El grupo de 15 – 24 años es utilizado para analisar el problema del empleo juvenil en Panama.

5.1 Situación de la fuerza laboral de los jóvenes: panorama general

50. La participación de los jóvenes en la población económicamente activa es muy elevada, mientras que la participación en el estudio es relativamente baja. La Tabla 13 desagrega a esta población de acuerdo al status en la actividad. Casi uno de cada dos jóvenes de 15-24 años (47 por ciento) se encuentran económicamente activos, el 52 por ciento estudia, y uno cada diez se encuentra desocupada (11 por ciento). No obstante, hay una proporción importante de jóvenes que no estudia ni se encuentra económicamente activa (18 por ciento).

Tabla 13. **Indicadores agregados del marco laboral sobre personas de 15-24 años de edad, por zona de risidencia, sexo, condición de etnicidad, y grupo de edad**

		Trabajan (% de la poblaición)	*Estudian (% de la poblaición)*	*Inactivos y no estudian (% de la poblaición)*	*NEET/NINIS (% de la poblaición)*	*Desempleo (% población activa)*
Zona de residencia	Urbana	44.8	56.4	10.8	16.4	12.6
	Rural	51.2	42.5	17.4	21.2	7.4
Sexo	Hombre	59.2	49.7	4.2	9.5	9.0
	Mujer	34.3	54.2	21.9	26.7	13.9
Condición de etnicidad	Indigeno	68.6	37.1	12.8	13.9	1.7
	No indigeno	45.5	52.9	12.9	18.2	11.7
Grupo de edad	15-19	29.2	71.4	10.4	13.5	10.8
	20-24	69.3	27.3	16.1	23.6	10.8
Provincia	Bocas del Toro	42.2	44.3	23.1	29.1	14.3
	Coclé	45.3	51.1	13.2	17.4	9.3
	Colón	43.1	48.6	15.1	20.6	12.9
	Chiriquí	44.4	53.2	13.7	19.9	14.0
	Darién	51.3	36.9	23.4	26.1	5.3
	Herrera	37.7	61.9	13.5	16.5	7.9
	Los Santos	42.3	62.1	11.0	13.4	5.7
	Panamá	46.9	54	11.0	16.4	11.7
	Veraguas	43.1	52.3	15.7	20.7	11.5
	Comarca Kuna Yala	60.2	29.9	14.5	16.3	3.0
	Comarca Emberá	68.5	37.2	13.1	13.1	0.0
	Comarca Ngäbe Buglé	70.2	38.5	12.5	13.5	1.5
Total		**46.9**	**51.9**	**12.9**	**18.0**	**10.8**

Source: UCW calculations based on Panama, Encuesta de Mercado Laboral, 2013

51. El sexo y la edad juegan un importante papel en el tipo de actividad desempeñada por los jóvenes en Panamá. La participación de las jóvenes mujeres en la fuerza de trabajo es menor que la de los jóvenes hombres en alrededor de 25 puntos porcentuales; al mismo tiempo, la probabilidad de que las jóvenes se encuentren inactivas y de que no estudien es cinco veces mayor. Estas diferencias, sin duda, reflejan las diferentes opciones culturalmente establecidas que se abren una vez finalizada la educación: mientras que los jóvenes son más propensos a transitar hacia la fuerza laboral, las mujeres son más propensas a asumir las

responsabilidades domesticas en sus propios hogares. En el ámbito educativo estas diferencias no se presentan como especialmente pronunciadas: el 50 por ciento de los jóvenes estudia frente al 54 por ciento de sus contrapartes femeninas. La edad también platea patrones diferenciales de estudio- participación en la fuerza de trabajo. Mientras que los jóvenes de 15-19 años participan más en el estudio (71 por ciento) que sus pares de 20-24 años (27 por ciento), éstos participan más en el trabajo (69 por ciento) que los primeros (29 por ciento).

52. La zona de residencia parece influir en las actividades de los jóvenes, de modo que se observan diferencias marcadas en los ámbitos urbano y rural. La participación en la fuerza de trabajo es mayor en las zonas rurales que en las urbanas (51 por ciento frente al 45 por ciento): no obstante los jóvenes de zonas rurales se encuentran más expuestos a hallarse inactivos y fuera del estudio (17 por ciento frente al diez por ciento). Como se discutirá más adelante, también se observan grandes diferencías entre quienes residen en zonas urbanas y rurales en términos de desempleo (menor en áreas rurales) y calidad del empleo (mejor en las áreas urbanas). Las posibilidades que ofrecen las áreas urbanas y rurales para la finalización de la educación, también son diferenciales: 56 por ciento de los jóvenes urbanos estudia frente al 42 por ciento de sus contrapartes que residen en zonas rurales.

53. La condición de etnicidad evidencia diferencias importantes en las actividades que desarrollan los jóvenes. Los jóvenes que no se identifican como indígenos participan menos en la fuerza de trabajo que sus pares indígenos (45 por ciento frente a 69 por ciento), y participan en mayor medida en el estudio (53 por ciento frente a 37 por ciento).

54. Las estimaciones nacionales ocultan diferencias en el status de actividad de los jóvenes de acuerdo a las diferentes regiones. La participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo varía del 42 por ciento en Bocas del Toro al 70 por ciento en la región Comarca N.B., mientras que la participación en el estudio varía del 62 por ciento en Los Santos al 30 por ciento en Comarca K.Y. Las tasas de desempleo son mucho más elevadas en Bocas del Toro y Chiriqui(14 por ciento) que en el resto del país.

5.2 Acceso de los jóvenes al empleo

55. En la presente sección se abordan los desafíos que enfrentan los jóvenes para incorporarse al mercado laboral. Dos grandes grupos de jóvenes se pueden observar en éste contexto: quienes no estudian ni se encuentran vinculados a la población económicamente activa y aquellos que se encuentran desocupados. Ambos grupos juntos constituyen la población que no estudia y no trabaja (NEET/NINIS)[14] . Esta población, que no se encuentra adquiriendo habilidades en la escuela ni en el mercado de trabajo, y particularmente los hombres, frecuentemente se ubican en los márgenes de la sociedad siendo más vulnerables a involucrarse en actividades de riesgo o violentas. A nivel macroeconómico, este grupo representa capacidad productiva no utilizada y, por lo tanto, una restricción al crecimiento. Las dificultades de una población de esta naturaleza se encuentran

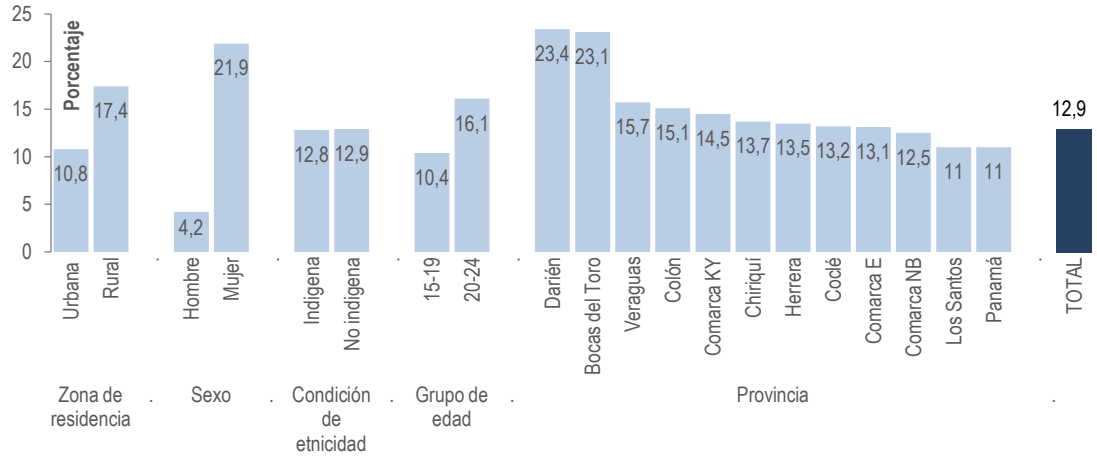
[14]NEET/NINIS es un acrónimo para indicar los jóvenes que ni estudian, trabajan o reciben formación; NEET es cada vez más utilizado como indicador para la marginalisación de los jóvenes y las dificultades en el mercado laboral.

bien documentadas: el desempleo puede afectar permanentemente su potencial productivo, con consecuencias sobre sus patrones de toda vida laboral, remuneración y antigüedad.

56. En primer lugar tratamos el problema de los jóvenes inactivos y que no estudian; en segundo lugar abordamos el tema de los jóvenes desempleados y por último analisamos la problemática de los NINIS/NEET.

57. El 13 por ciento de los jóvenes se encuentran inactivos económicamente y por fuera del estudio (Figura 20). La inactividad es especialmente elevada entre las jóvenes: la proporción de mujeres jóvenes que no se encuentra en la fuerza laboral ni estudia es cinco veces mayor a la de los hombres. Esta diferencia se debe principalmente al grupo de mujeres jóvenes que se encuentra fuera del mercado laboral: mientras que en la tasa de participación en el estudio se observa una brecha de cuatro puntos porcentuales que favorece a las mujeres respecto a los hombres, la tasa de participación en la población económicamente activa muestra una diferencia de 15 puntos porcentuales a favor de los hombres. La gran proporción de mujeres jóvenes inactivas y que no estudian indica cómo los mencionados patrones culturales se traducen en una división sexual de las actividades. La edad también se relaciones con patrones diferenciales en la inactividad. Entre los 15-19 años la inactividad es menor (diez por ciento) que entre los 20- 24 años (16 por ciento). Esta diferencia responde a un patrón inverso de participación en el trabajo y en el estudio. En cuanto a la condición de etnicidad, si bien las tasas generales de inactividad se presentan como similares entre la población indígena y no indígena (cercanas al 13 por ciento), esto se debe a una situación diferencial de participación en la fuerza de trabajo y en el estudio. Mientras que los jóvenes no indígenos que se encuentran activos participan principalmente en el estudio (53 por ciento) por sobre el trabajo (45 por ciento), entre los jóvenes indígenos esta situación se invierte, presentándose una mayor participación en el trabajo (68.6 por ciento) que en el estudio (37 por ciento). Las zonas rurales presentan una mayor proporción jóvenes inactivos que las zonas rurales (17 por ciento y diez por ciento respectivamente). Nuevamente, esta diferencia se explica por patrones inversos de participación en el la fuerza de trabajo y en el estudio: los jóvenes urbanos estudian más que los que residen en zonas rurales (56.4 por ciento frente al 42.5 por ciento) mientras que los últimos participan más en la fuerza de trabajo que los primeros (51 por ciento frente al 45 por ciento). Finalmente, dos de las provincias no indígenas con mayores índices de pobreza (Darién y Boca del Toro) son las que exhiben mayores tasas de inactividad. Las comarcas indígenas (que enfrentan mayores índices de pobreza) se ubican a la par del resto de las provincias en términos de inactividad (entre el 13 y 15 por ciento). En este caso también se observa que la inactividad en las comarcas indígenas está dada por una mayor participación en la fuerza de trabajo, mientras que en las provincias hay una mayor participación en el estudio.

Figura 20. **Porcentaje de jóvens inactivos y no estudian, por sexo, grupo de edad y zona de residencia**



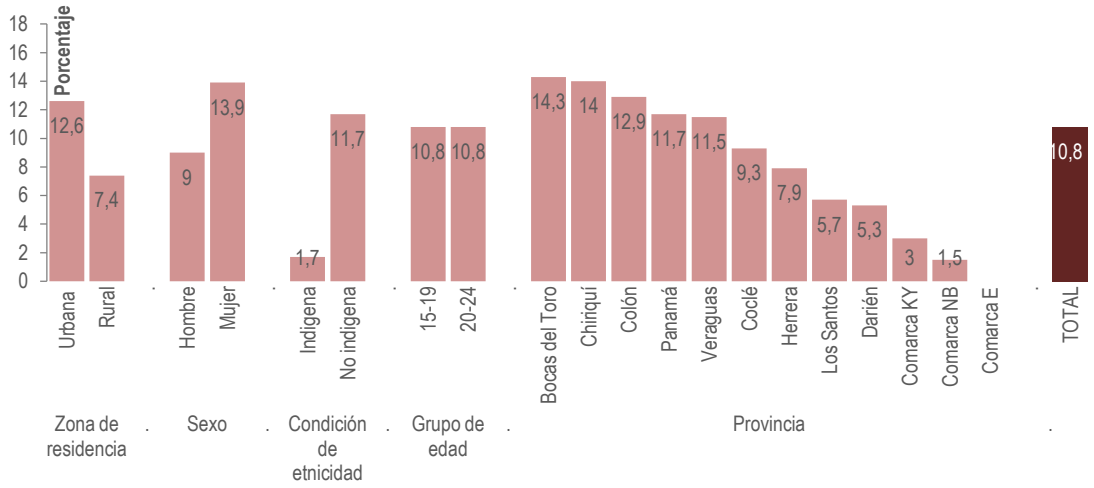
Source: UCW calculations based on Panama Encuesta de Mercado Laboral, 2013

58. Alrededor del 11 por ciento de la población económicamente activa se encuentra desocupada. Sin que se observen diferencias de acuerdo a la edad, las jóvenes mujderes presentan una mayor tasa de desempleo que los jóvenes hombres (14 por ciento frente al nueve por ciento) (Figura 21).

59. La tasa de desempleo entre los jóvenes no indígenas es cinco veces mayor que la que se presenta entre los jóvenes indígenas y también es mayor en las áreas urbanas y en las provincias con mayores tasas de población en situación de pobreza. Las Comarcas indígenas exhiben tasas de desempleo más bajas respecto a aquellas de las provincias que presentan menores índices de pobreza (Loa Santos, Panamá y Colón). Si bien las Comarcas son las regiones con tasas de pobreza que se ubican en el orden del 90 por ciento, el hecho de que el desempleo sea tan bajo entre los jóvenes indígenas remite a la imposibilidad de permanecer desocupados. Para plantear una aproximación más completa a los desafíos que enfrentan los jóvenes en su acceso al mercado de trabajo, también es necesario analizar la calidad del empleo.

Figura 21. **Casi uno cada 10 jóvenes está desempleado.**

Porcentaje de jóvenes que se encuentran en desempleo por sexo, edad, zona de residencia y región.

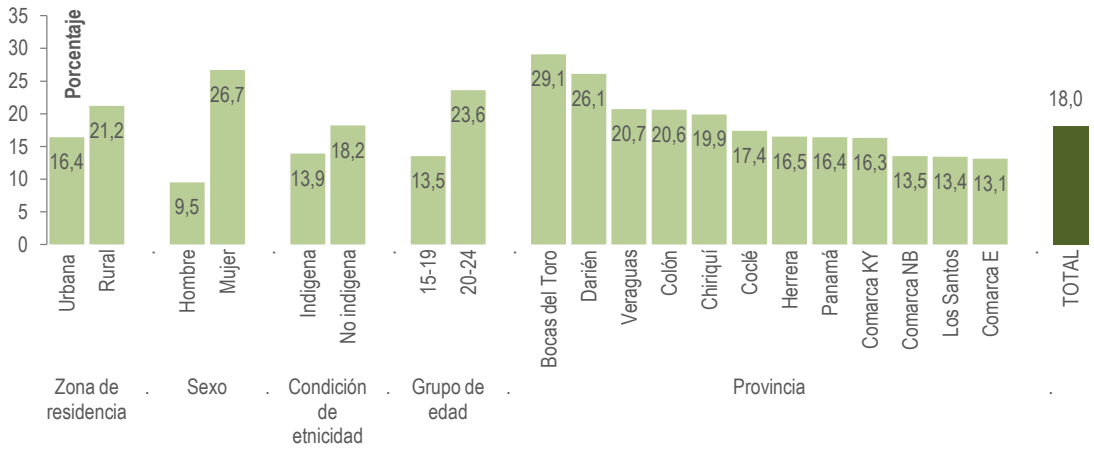


Source: UCW calculations based on Panama Encuesta de Mercado Laboral, 2013

60. Alrededor de uno de cada cinco jóvenes panameños se encuentra inactivos (no participa en el estudio ni forma parte de la fuerza de trabajo), y desocupada. A este grupo se lo denomina bajo el acrónimo NINIS /"NEET". Este grupo comprende tanto a los jóvenes desocupados como a aquellos que no estudian ni se encuentran incluidos dentro de la población económicamente activa, por lo que constituye una medida adecuada para abordar las dificultades que presenta el mercado de trabajo, razón por la cual se lo ha integrado con mayor importancia en las estadísticas del mercado de trabajo juvenil. La proporción de mujeres jóvenes en esta categoría es mucho mayor de la que la que se presenta entre los hombres, tanto por la mayor inactividad como por un mayor desempleo. Esta situación probablemente se vincula con patrones culturales que plantean una división sexual de las atividades de modo que las mujeres que no estudian ni trabajan se encuentran más relegadas asumir las tareas domésticas y a ser marginalizadas del mercado de trabajo. La tasa de jóvenes en NEET es mayor entre quienes se encuentran en el grupo de 20-14 años respecto al de 15-19 años (24 por ciento frente al 13 por ciento), entre los jóvenes rurales (21 por ciento) que entre sus pares urbanos (16 por ciento), y entre los jóvenes no indígenos (18 por ciento) que entre sus pares indígenas (14 por ciento). En los tres casos, aunque en diferentes grados, esto se debe a la no participación en el estudio, ya que tanto los jóvenes rurales como los de 20-24 años y los indígenas participan más en la fuerza de trabajo y exhiben una tasa similar (grupos de edad) o menores (rurales respecto a urbanos e indígenas respecto a no indígenas) de desempleo que sus contrapartes. En el caso de las provincias y Comarcas indígenas, se observa un patrón similar al que se presentó al analizar la inactividad. Aquellas provincias con mayores tasas de pobreza (Bocas del Toro y Darién) exhiben las mayores tasas de jóvenes NEET, mientras que las Comarcas se ubican a la par de Los Santos, tercer provincia con menor índice de pobreza. Nuevamente, se observa que los jóvenes indígenas disponen de menos posibilidades de hallarse inactivos o desocupados por la urgencia que representa la participación en el trabajo.

Figura 22. **Las jóvenes mujeres que viven en zonas urbanas tienen más probabilidades de encontrarse en una situación de NEET/NINIS.**

Porcentaje de NEET/NINIS por sexo, edad, zona de residencia y región.



Source: UCW calculations based on Panama Encuesta de Mercado Laboral, 2013

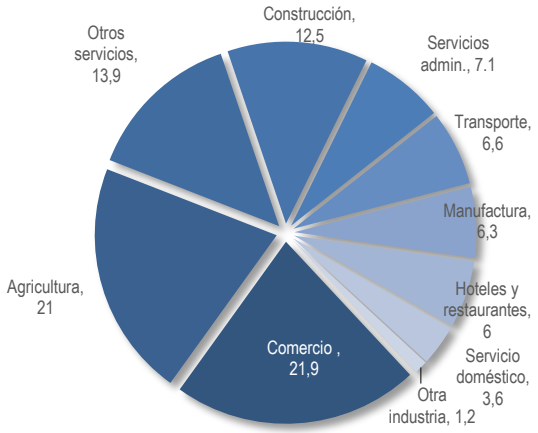
5.3 Calidad del empleo

61. La participación en la fuerza de trabajo, el desempleo y a otros indicadores agregados del mercado de trabajo presentados anteriormente proporcionan una imagen parcial de los problemas de empleo que enfrentan los jóvenes en Panamá. Esto se debe a que en países como Panamá, en los que la situación de pobreza es generalizada, la mayoría de los jóvenes simplemente no puede permitirse el lujo de quedarse sin trabajo y debe aceptar empleos sin poder actuar frente a las condiciones y los salarios que se presentan. En el contexto panameño, en otras palabras, la preocupación política no debe limitarse a observar *si los jóvenes están trabajando*, sino que se debe extender también a la calidad del empleo y al grado en que estos trabajos proporcionan una vía para la superación de la pobreza y del desarrollo. La calidad del empleo, sin embargo, es difícil de definir, en tanto no hay un indicador único aceptado de la calidad del empleo. En esta sección, se presentan datos para una serie de indicadores representativos de la calidad del empleo a fin de evaluar la calidad de los puestos a los que acceden los jóvenes panameños. Estos indicadores incluyen el subempleo, la rama y situación en el empleo, el empleo no agrícola y la formalidad del empleo.

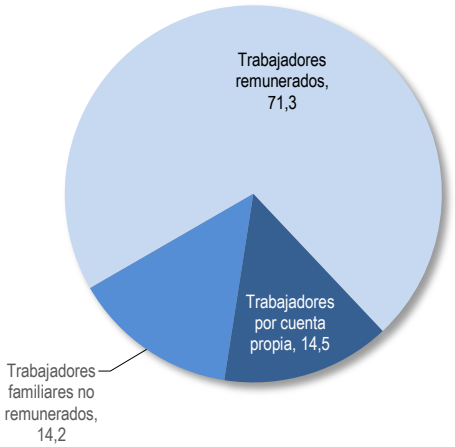
62. **El comercio y la agricultura representan, cada uno, aproximadamente a una quinta parte de los jóvenes ocupados en la producción económica.** Otros servicios y la construcción son los que ocupan a las siguientes mayores proporciones de jóvenes (14 y 13 porciento, respectivamente). En cuanto a la situación en el empleo, los empleados asalariados representan el 71 por ciento de los jóvenes empleados, mientras que el resto se divide entre trabajadores por cuenta propia (15 por ciento) y el empleados familiares (14 por ciento). Estas figuras, sin embargo, no permiten apreciar importantes contrastes que se presentan en torno a la calidad del empleo de acuerdo a subgrupos de la población juvenil.

Figura 23. **Casi dos cada tres jóvenes trabajan con remuneración**

(a) % distribución de los jóvenes ocupados por sector de la actividad económica



(b) % distribución de los jóvenes ocupados por situación en el empleo.



Source: UCW calculations based on Panama Encuesta de Mercado Laboral, 2013

63. Como se reporta en el Anexo (Tabla A7, Tabla A8, y Tabla A10), en continuidad a las cifras del trabajo infantil y empleo adolescente, las jóvenes se desempeñan principalmente en los servicios, en la rama del comercio y la agricultura (25 y 16 por ciento, respectivamente) y otros servicios (22 por ciento), mientras que los jóvenes se dividen entre la agricultura (24 por ciento), el comercio (20 por ciento) y la construcción (18 por ciento). El comercio construcción y otros sevicios agrupan al 60 por ciento de los jóvenes ocupados en las áreas urbanas, mientras que en el ámbito rural la agricultura sola da cuenta del 55 por ciento de la ocupación. Hombres y mujeres se desempeñan principalmente como empleados asalariados (72 y 70 por ciento, respectivamente), y mientras que los hombres se autoemplean en una proporción ligermente mayor (15 por ciento frente a 13 por ciento), las mujeres participan más de las actividades laborales en el ámbito familiar (18 por ciento frente a 12 por ciento). En el ámbito urbano casi nueve de cada diez trabajadores es asalariados, mientras que en el ámbito rural hay un mayor equilibrio entre el trabajo asalariado y el trabajo familiar (46 y 36 por ciento). En cuanto a las provincias y Comarcas Indígenas, se observa una estructura variada. En las Comarcas se destaca el empleo en la agricultura y la industria, mientras que en Colón y Panamá, que exhiben los menores índices de pobreza, alrededor de tres cuartas partes del empleo juvenil se desarrolla en los servicios. Las otras provincias varían en la composición del mercado de trabajo de acuerdo a la rama de la actividad. En las Comarcas indígenas se observa un mayor peso del trabajo familiar y del autoempleo; dentro del grupo de provincias, se observa que si bien el trabajo asalariado predomina, aquellas con mayor incidencia se pobreza también presentan mayor empleo en el ámbito familiar, mientras que en las que hay menor incidencia de pobreza el empleo asalariado se combina en mayor proporción con el autoempleo.

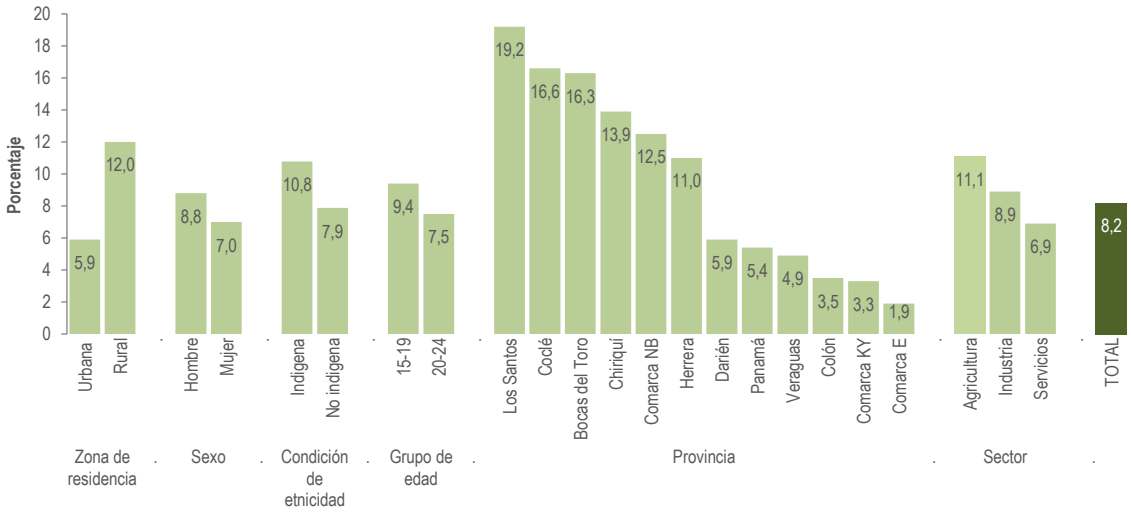
64. El subempleo juvenil, a veces denominado "desempleo oculto", afecta a alrededor de un ocho por ciento de los jóvenes empleados en Panamá. Se considera

a una persona en situación de subempleo si ha trabajado menos de 40 horas a la semana, pero desea trabajar más horas.[15] El desempleo se eleva al 19 percent en Los Santos y supera el 16 porciento en Coclé y Bocas del Toro (cuarta y primer provincia con mayores índices de pobreza). Esta situación de subempleo repercute seriamente sobre los ingresos y la calidad de vida. Es importante destacar que las áreas rurales presentan menores tasas de desempleo y mayores tasas de subempleo (siete y 12 por ciento, respectivamente), situación que se invierte en las áreas urbanas (13 y 6 por ciento, respectivamente); esto sugiere que si bien hay mayores dificultades para acceder a empleos en las zonas urbanas, éstos empleos tienden a ser en mayor parte de tiempo completo. Contrastes similares se observan en torno a la condición étnica y al grupo de edad. Los jóvenes indígenas son menos proclives a estar desocupados frente a sus pares no indígenas (dos por ciento frente a 12 por ciento), no obstante enfrentan mayores situaciones de subempleo (11 por ciento frente a 8 por ciento). En el caso de los jóvenes de 15-19 y 20-24 años, no se observan diferencias significativas en el desempleo (cercano al 11 por ciento), no obstante, los primeros presentan una tasa de desempleo mayor a la de los segundos en dos puntos porcentuales. Dado que los jóvenes de 15-19 años estudian en una proporción significativamente mayor que sus pares mayores, en este caso esta diferencia en el subempleo podría obedecer a una situación beneficiosa y no a una condición vinculada con la calidad en el empleo. Finalmente, los servicios y la agricultura, que son los sectores en los que se ocupa principalmente la población juvenil, presentan tasas diferenciales de subempleo, de modo que la agricultura se presenta como un trabajo que no solo es más peligroso, sino también que ofrece menores condiciones de seguridad en el ingreso. La industria se ubica en una situación intermedia y si bien en ella se desempeña una proporción menor de jóvenes (alrededor del 19 por ciento), una parte importante de los mismos.

[15]Time-related underemployment, as the only component of underemployment to date that has been agreed on and properly defined within the international community of labour statisticians, isthe best available proxy of the underutilized labour force. The time-related-underemployed as share of total employment is measured as those who work less than 40 hours per week and who want and are available to work more hours. The underemployment rate is defined here as the number of employed persons in situations of underemployment expressed as a percentage of total persons in employment.

Figura 24. ***El subempleo es también un problema para los jóvenes ocupados, especialmente en las zonas rurales y en algunas provincias.***

Tasa de subempleo juvenil (porcentaje de población ocupada, 15-24 años) por sexo, edad, zona de residencia y departamiento.



Source: UCW calculations based on Panama Encuesta de Mercado Laboral, 2013

65. Otro indicador de la pobre calidad del empleo juvenil es la alta proporción de quienes realizan trabajo peligroso. Dos terceras partes de quienes se encuentran ocupados en las actividades económicas se desempeñan bajo condiciones de riesgo en el trabajo. A este respecto, es importante mencionar que si bien quienes se encuentran por debajo de los 18 años que realizan trabajo peligroso se coinsideran en trabajo infantil, como se ha señalado en el capítulo 3, el trabajo peligroso tampoco puede considerarse como trabajo aceptable o trabajo decente para los adultos. Los Convenios de la OIT sobre salud y seguridad en el trabajo (OSH)16 y sobre la inspección del trabajo,17 y importantes sectores, como la agricultura, ofrecen ptorección para todos los trabajadores. 18 De acuerdo a la Figura 27, el trabajo peligroso se presenta principalmente en las zonas urbanas, entre los jóvenes, en población y provincias no indígenas y en la industria.

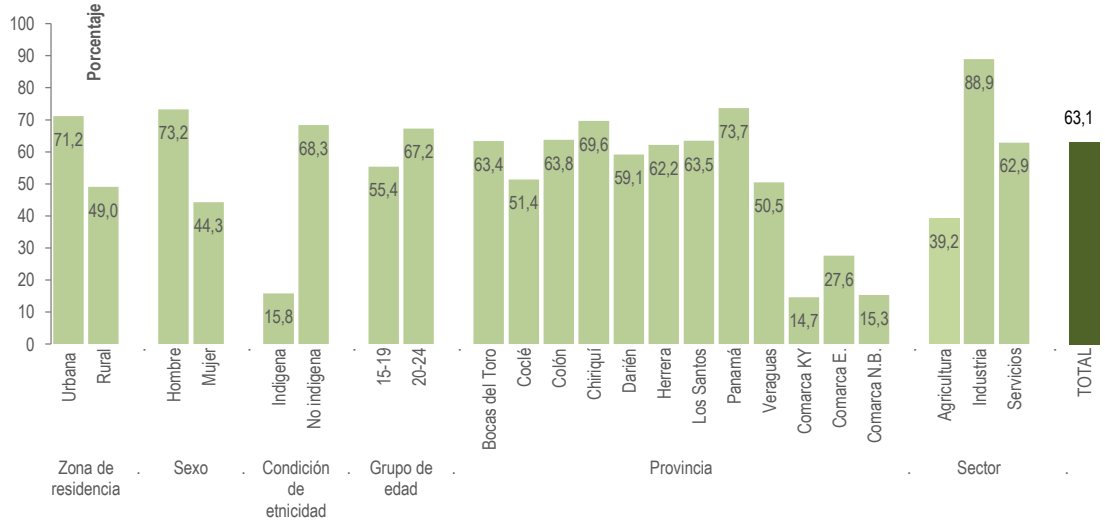
[16] Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), Promotional Framework for the Occupational Safety on Health Convention, 2006 (No. 187).

[17] Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), or Labour Inspection (Agriculture), 1969 (No. 129).

[18] The ILO Constitution itself sets forth the principle that workers should be protected from sickness, disease and injury arising from their employment. These standards promote basic principles, such as assessment of occupational risks or hazards, and promotion of a culture of prevention that includes information, consultation and training that are valid for workers of all ages.For example, the Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187).

Figura 25. **Muchos jóvenes tienen trabajos que son peligorsos por natura y pueden representar lo que ILO define "formas inacceptables de trabajo"**

Porcentaje de jóvenes ocupados en trabajos peligrosos (porcentaje de juventud empleada)

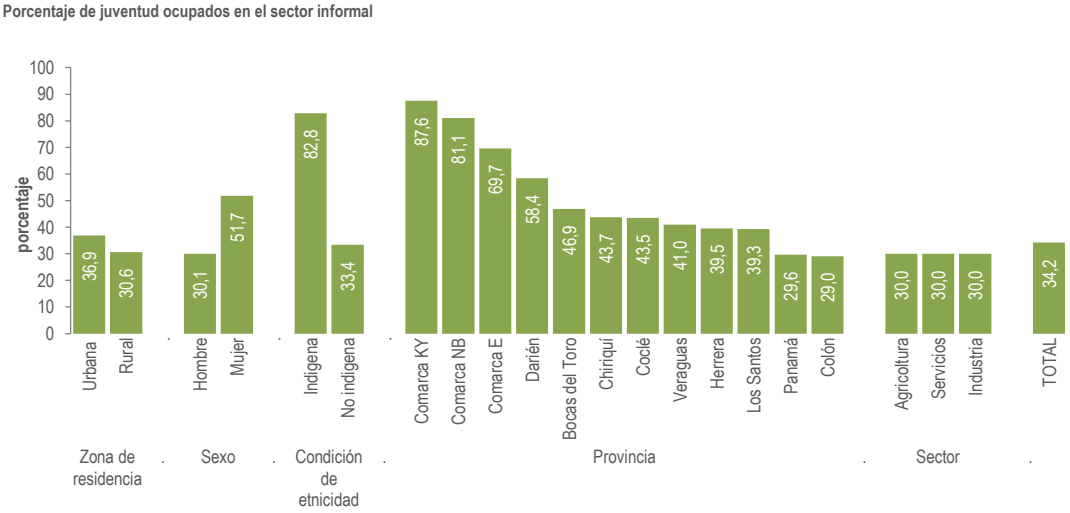


Notes: Source: UCW calculations based on Panama Encuesta de Mercado Laboral, 2013

66. Más de una tercera parte de los jóvenes ocupados en la producción económica se encuentra en el sector informal de la economía. La informalidad se define como aquel que se desarrolla para terceros, por cuenta propia o en el ámbito familiar, por fuera de calquier esquema de seguridad social y/o de seguridad en el trabajo[19]. El empleo informal se eleva a un 88 por ciento en el caso de la población indígena y supera el 50 por ciento para los jóvenes de áreas rurales. La informalidad en el empleo constituye por supesto mejor aproximación para medir la calidad del trabajo: de hecho, entanto que el empleo en el sector formal se asocia con mayor estabilidad laboral, mejores serán los ingresos y el acceso a beneficios contractuales. La alta tasa de informalidad en el empleo evidencia que mejorar la calidad del empleo juvenil continùa siendo un desafio importante en el país.

[19] 1. Empleados de empresa privada: Aquellas personas sin acceso a la seguridad social o sin contrato de trabajo. 2. Cuenta propia: Aquellas personas sin acceso a la seguridad social. 3. Patronos: Aquellas personas sin acceso a la seguridad social, cuyas empresas son de menos de cinco personas. 4. Servicio doméstico: Aquellas personas sin acceso a la seguridad social. 5. Trabajador familiar.

Figura 26. **Más de un tercio de jóvenes ocupados se encuentran en un contexto de trabajo informal.**



Notes: (a) Empleo informal: Comprende a la población ocupada de 15 y más años de edad no agrícola, tanto en el sector formal como en el sector informal o en hogares durante un período de referencia determinado; considerando todas las ocupaciones a excepción de los gerentes, administradores(as) y profesionales, siempre y cuando trabajen por cuenta propia o como patronos. Esta información se basa en el trabajo principal. 1. Empleados de empresa privada: Aquellas personas sin acceso a la seguridad social o sin contrato de trabajo. 2. Cuenta propia: Aquellas personas sin acceso a la seguridad social. 3. Patronos: Aquellas personas sin acceso a la seguridad social, cuyas empresas son de menos de cinco personas. 4. Servicio doméstico: Aquellas personas sin acceso a la seguridad social. 5. Trabajador familiar.
Source: UCW calculations based on Panama Encuesta de Mercado Laboral, 2013

5.4 Capital Humano y empleo juvenil

67. Como se ha señalado anteriormente, la relación más importante entre el trabajo infantil y la situación en el mercado de trabajo se da a través de la precarización/ compromiso de la educación. Esta sección analiza el papel de la educación en la situación y resulados del mercado de trabajo.[20] La evidencia descriptiva que se presenta sugiere que aquellos que han alcanzado mayors niveles educativos enfrentan inicialmente mayores dificultades para conseguir empleo; no obstante, la calidad de los puestos de trabajo a los que acceden es mayor.

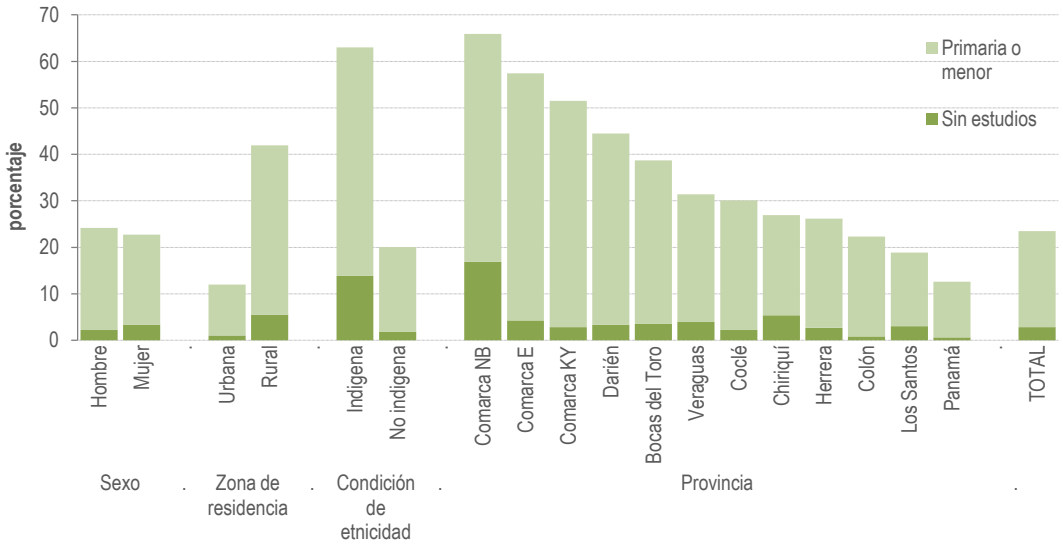
68. Los niveles de capital humano son bajos para muchos jóvenes panameños, lo que compromete sus perspectivas futuras. Casi el tres por ciento de los jóvenes que no estudia no cuenta con experiencia educativa y un 21 por ciento cuenta con niveles de educación primaria o inferiores. Nuevamente, la población indígena se encuentra particularmente desfavorecida: el 50 por ciento cuenta con niveles de educación primaria o inferiores y el 14 por ciento no se encuentra escolarizado. En las áreas rurales también el grado de capital humano es especialmente bajo respecto a las áreas urbanas en tanto el 6 por ciento carece de experiencia educative y el 36 por ciento ha alcanzado niveles de primaria o inferiores. Las comarcas indígenas, que son las que registraban menores tasas de participación en el estudio, consecuentemete registran los niveles más bajos de capital humano, resaltando el hecho de que dos de ellas, la Comarca Ngäbe Buglë y la Comarca Emberá, eminentemente agrícolas, presentan los principales riesgos: en la comarca

[20] A lack of longitudinal data and/or of retrospective questions on involvement in work as children prevents exploring the link between youth employment outcomes and child labour involvement directly.

Ngäbe Buglë 17 por ciento de los jóvenes carece de experiencia educativa y el 49 por ciento ha alcanzado niveles de educación primaria o superiores, lo que indica que solamente de cada 10 jóvenes han transitado a niveles mayores de educación, mientras que en Panamá alrededor de 9 de cada diez jóvenes han superado el nivel de educación primaria. Nuevamente, las provincias con mayors indices de pobreza son las que presentan mayor rezago en este indicador, ubicándose luego de las Comarcas indígenas.

Figura 27. **Los niveles de educación se quedan bajos para muchos jóvenes panameños.**

Grado más alto alcanzado, población que no estudia de 15-24 años.

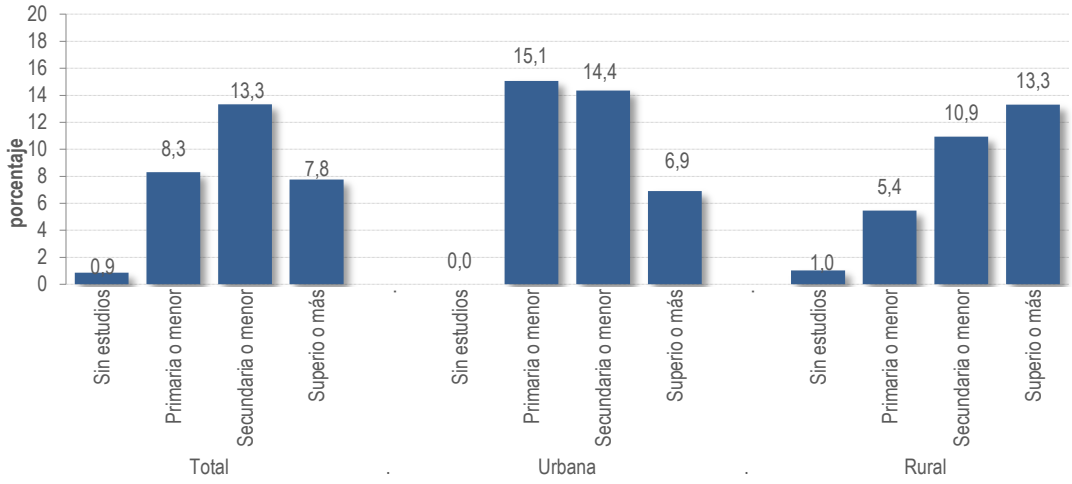


Source: UCW calculations based on Panama Encuesta de Mercado Laboral, 2013

69. Las oportunidades de empleo parecen más limitadas entre los jóvenes rurales que han alcanzado mayores niveles de educación. Esto se debe tanto a que quienes han logrado menores niveles educativos inician la transición hacia el trabajo a edades más tempranas, con la consecuente capacidad de asegurar, de cierta forma, una trayectoria laboral. Los jóvenes que han alcanzado niveles educativos más elevados, por su parte, encuentran mayores dificultades para lograr una inserción laboral. En al ámbito rural esta situación remite a la necesidad de impulsar empleos de calidad. En el ámbito urbano, la situación se invierte, de modo que quienes han alcanzado menores niveles educativos son quienes más dificultades enfrentan para conseguir empleo.

Figura 28. **El desempleo es más alto entre los jóvenes con un mayor nivel educativo en las zonas rurales y entre los jóvenes con un nivel educativo primario en las zonas urbanas.**

Desempleo por nivel de educación logrado y zona de resicencia (% de la población activa no en la educación).



Source: UCW calculations based on Panama Encuesta de Mercado Laboral, 2013

Capítulo 6.

REVISION DE POLÍTICA PUBLICAS Y LEGISLACIÓN EN MATERIA DE TRABAJO INFANTIL Y DE EMPLEO JUVENIL

6.1 PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CONTRA EL TRABAJO INFANTIL

6.1.1 Legislación y normativas sobre niñez

70. En Panamá existe un conjunto de documentos normativos (leyes, decretos y resoluciones) asociados al interés de los niños, niñas y adolescentes (NNA).

71. En la década del noventa, cuando las políticas públicas y los programas sociales diseñados para la niñez sufren grandes transformaciones. En cierta medida, esto obedece tanto al conjunto de orientaciones y disposiciones que se establecen a nivel internacional sobre la problemática, como al incremento de la participación social en la configuración de las políticas públicas. Estos dos hechos inciden, entre otros, en la firma de la Convención sobre los Derechos del Niño.

72. A nivel nacional, la normativa estructural relacionada con el trabajo infantil se encuentra en la Constitución, en el Código de Trabajo y en el Código de la Familia. Ese conjunto de normas que integran la Carta Magna y ambos Códigos, en combinación con los Convenios Internacionales y la Convención del Derecho del Niño ratificados por Panamá constituyen un cuerpo legal integral, que orienta las disposiciones en torno al trabajo infantil, así como todo lo relacionado con el tipo de actividad, las condiciones de trabajo, el nivel de escolaridad y el riesgo social implícito en el desarrollo del trabajo infantil, entre otros.

Recuadro 4.	**Legislación y normativas sobre niñez**	
Constitución Política de la República de Panamá	Art. 70	Prohíbe el trabajo de menores de 14 años. Prohíbe el trabajo nocturno a menores de 16 . Restringe la jornada laboral en seis horas para los menores entre 14- 17 años. Prohíbe el trabajo insalubre para los menores de edad Prohíbe el trabajo de menores de 14 años como sirvientes domésticos
Código de Trabajo	Art. 101	Prohíbe que menores de edad sean computados para realizar trabajo fuera del ámbito nacional
	Art. 117	Prohíbe el trabajo de menores de 14 años Prohíbe el trabajo de menores de 15 años que no hayan completado la educación primaria Prohíbe a toda persona menor de 18 años el trabajo que por sus condiciones o naturaleza resulte peligroso (los trabajos considerados peligrosos han sido señalados en el cap.XXX del presente informe)
	Art. 119	Permite el trabajo liviano de menores de 12 a 15 años de edad en las explotaciones agropecuarias
	Art. 120	Prohíbe el trabajo de menores de 18 años en horario nocturno (6 de la noche a 8 de la mañana), y el trabajo en jornadas extraordinarias, en días domingo, o festivos.
	Art. 121	Señala la condición de que en los contratos laborales de menores de 18 años se encuentre el padre o representante legal, en caso de que no los hubiera, estos contratos deberán ser ratificados por la autoridad administrativa de trabajo.
	Art. 122	Regula la extensión de la jornada de trabajo: seis horas por día y 36 horas por semana para menores de 16 años y siete horas por día y 42 horas por semana para los menores de 18 años.
	Art. 123	Permite el trabajo de menores a partir de los 12 años en trabajo liviano y como empleados domésticos. Inscribe en el empleador la responsabilidad educativa de los menores que se desempeñen en su establecimiento.
	Art. 124	Inscribe en el empleador la responsabilidad de llevar un registro en el que conste la autorización legal del menor para trabajar, así como también las características del trabajo que desempeña: horas, tipo de trabajo, horario en que los desarrolla, salario, entre otros.
Código de la Familia	Art. 508 a 512	Prohíbe el trabajo de menores de 14 años y el de menores de 14 a 18 años por fuera de las condiciones establecidas en el Código de Trabajo y ratifica las condiciones establecidas por ley.
	Art. 513	Indica que los menores trabajadores tendrán derecho al salario, prestaciones sociales y demás garantías que la ley ofrece a sus pares adultos.

73. Mientras que la constitución sienta las condiciones generales respecto a la protección de los menores de edad del trabajo infantil, el Código de Trabajo, específica con mayor detalle qué actividades y bajo qué condiciones pueden ser desarrolladas por los menores en el ámbito laboral: a partir de qué edad el trabajo está permitido, los tipos de trabajo y jornadas laborales que los menores pueden desempeñar y las condiciones de contratación que los empleadores deben

observar. Por su parte, el Código de la Familia, refuerza ambas disposiciones, a la vez que inscribe en las instituciones de protección de menores o en el Defensor del Menor, en coordinación con las autoridades de trabajo, la responsabilidad de la protección de los menores que éstan ocupados en la producción económica, a fin de detectar las situaciones de incumplimiento en la materia.

6.1.2 Legislación sobre el empleo juvenil.

74. La legislación sobre el empleo juvenil es reciente y se centra en la promoción y fomento del empleo juvenil a través de incentivos temporales a las empresas. Estas medidas se plantearon inicialmente en las décadas de 1970 y 1980. Durante la década de 1980 las disposiciones sobre el empleo juvenil se quedaron inmersas en políticas más amplias dirigidas a visibilizar a los jóvenes, situación que se revertiría hacia el año 2000, momento a partir del cual se comenzaron a implementar medidas como incentivos a las empresas que promueven el primer empleo de los jóvenes, conjuntamente a la creación de un programa mixto de financiamiento para la obtención del primer empleo de los jóvenes.

75. La medida directamente asociada al empleo juvenil es el programa mi primer empleo, propuesto a través del Decreto Ejecutivo N° 34 de 2009, que plantea la necesidad de incentivar la oferta para un primer empleo en el sector privado. Las becas para el programa mi primer empleo fueron administradas en un primer momento por el Ministerio de Trabajo, pero posteriormente pasaron al INADEH.

6.1.3 Adhesión a Convenios Internacionales

76. A nivel internacional los principales convenios que abordan el problema del trabajo infantil son los Convenios núm.138 y núm. 182 de la OIT para la protección de las niñas, niños y adolescentes de cualquiera forma de explotación, ratificados por Panamá en el año 2000, que regulan la edad mínima de admisión al empleo y el trabajo infantil peligroso. Cabe destacar que si bien ambos son "Convenios Fundamentales", es decir, que deben ser observados por todos los países miembros de la OIT con independencia de su ratificación.

77. En el Convenio 138 insta a los países miembro a establecer una edad mínima de admisión al empleo, a lez que a considerar condiciones específicas de peligrosidad y riesgo que requieran de elevar dicha edad. Esta edad, en Panamá, ha sido fijada en los 14 años. Por su parte, el Convenio 182 define las Peores Formas de Trabajo Infantil, dentro de las cuales se encuentra el Trabajo Infantil Peligroso. Paralelamente, establece el compromiso de los países por definir un listado de trabajo peligroso. En el año 2006, Panamá (a través del Decreto Ejecutivo No. 19 de 12 de junio de 2006), aprobó el listado de trabajos peligrosos, en el marco de las peores formas de trabajo infantil.

78. También Panamá ha subscripto mediante la Ley 15 del 6 de noviembre de 1990 la Convención de los Derechos del Niño, asumiendo el compromiso de garantizar el respeto a los derechos humanos fundamentales de la niñez, mediante la incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño a la normativa nacional. Dicha Convención, el derecho de la niñez a estar protegido contra la explotación económica y el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o sea nociva para su

desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social, así como el compromiso de los gobiernos firmantes de adoptar las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para garantizar la aplicación de la presente disposición en especial en: fijar una edad mínima para el trabajo; reglamentar los horarios y condiciones de trabajo; estipular las sanciones para asegurar la aplicación del presente artículo. La convención refuerza a los mencionados convenios OIT al definir las peores formas de labor infantil como todas las formas de esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, tales como la esclavitud en pago de deudas y el trabajo forzado; el reclutamiento forzado u obligatorio de niños para usarlos en conflictos armados; el uso de niños en la prostitución o la producción de pornografía; el uso de niños en actividades ilícitas, tales como el tráfico de drogas; y el trabajo que tiene probabilidades de perjudicar la salud o la seguridad de los niños.

79. Sin embargo, la legislación laboral referente al trabajo infantil, inspirada en los Convenios internacionales que son parte de un marco laboral "formal", en la práctica y en la actualidad, no tiene vigencia plena pues todavía no se reglementa formalmente todo lo dispuesto y establecido como obligatorio para el país[21].

80. En el año 2006, Panamá a través del Decreto Ejecutivo No. 19 de 12 de junio de 2006, aprueba la lista de trabajos peligrosos, en el marco de las peores formas de trabajo infantil, además de la prohibición de las peores formas de trabajo infantil.

Recuadro 5. **Disposiciones Internacionales sobre Niños, Niñas y Adolescentes en materia de Migración y Trabajo Infantil**

- *Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).*
- Protocolos facultativos de la CDN (sobre la participación de los niños en los conflictos armados y sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía).
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional Instrumentos regionales.
- Protocolo facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.
- Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil.
- Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores.
- Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños.

Fuente: Conferencia Regional sobre Migración, 2012, Taller sobre niños, niñas y adolescentes migrantes y Refugiados, San José, Costa Rica, 27 y 28 de Marzo.

6.1.4 Sanciones legales, administrativas, penales ó de otra índole para lograr el cumplimiento de la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo y de la prohibición de las peores formas de trabajo infantil

81. El Artículo 125 del Código de Trabajo señala sanciones monetarias para aquellos empleadores que infrinjan la Sección segunda, relativa al Trabajo de menores. Estas multas en ocasiones son pagadas al finalizar el año fiscal, por lo que no son apremiantes para la gestión del capital, ni tampoco la intervienen, limitan o condicionan realmente, para que se respeten las normas y se garanticen los

[21] Panamá ha ratificado 11 Convenios Internacionales, entre los cuales, los de mayor relevancia, son el Convenio 182 y el 138.

derechos del menor trabajador.

82. La capacidad sancionadora del Código de la familia se enmarca en el Título XI que reconoce “Medidas por Faltas y Sanciones". El tipo de sanciones establecidas por el Código van desde las amonestaciones, multas, arresto, suspensión de la licencia o inhabilitación de la licencia comercial hasta el cierre definitivo de la empresa en caso de reincidencia. Con ello puede decirse que las medidas establecidas en el Código de la Familia, amplían y definen un escenario más amplio a los tipos de sanciones aplicables tomando en cuenta la legislación laboral.

6.2 LOS ESFUERZOS NACIONALES CONTRA EL TRABAJO INFANTIL

83. En Panamá se desarrollan a lo largo de la década 2000-10, una serie de acciones tendientes a la erradicación y prevención del trabajo infantil. Entre ellas se pueden mencionar desde el establecimiento de mecanismos que permiten cuantificar y medir el trabajo infantil, como la Encuesta Nacional sobre Trabajo Infantil (2000), hasta el diseño e implementación de programas específicos.

84. Programa País para la Erradicación del Trabajo Infantil en Panamá (OIT-IPEC 2003). Las acciones del Programa se centran tanto en el reconocimiento de la situación del trabajo infantil en Panamá, como en la definición del Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de las Personas Adolescentes Trabajadoras (2007-2011), coordinado por la Secretaría Técnica del Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora[22] (CETIPPAT) que contaba inicialmente con el soporte del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). CETIPPAT en tanto organismo de carácter permanente es el encargado de asesorar, coordinar, y concertar políticas de prevención, atención, y protección social de la niñez y la juventud; lo mismo que para la prevención, atención, protección, y vigilancia de las atenciones de trabajo de las personas que tienen edad mínima para trabajar. Actualmente CETIPPAT impulsa la hoja de Ruta para hacer de Panamá un país libre de Trabajo Infantil, y alcanzar las metas establecidas en la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente (AHTD); y de este modo, garantizar la emergencia de un sistema de protección que beneficie a los niños, niñas y adolescentes en el país.

85. Posteriormente el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) eleva el Departamento de Atención al Trabajo Infantil, a rango de Dirección Nacional. Se crea asi la Dirección Contra el Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (DIRETIPPAT).[23] Esta dirección impulsó el desarrollo y uso de la Encuesta de Trabajo Infantil con presupuesto nacional, el Programa de Becas Contra el Trabajo Infantil y la atención directa sobretodo médica a niños, niñas y adolescentes trabajadores. En materia institucional, la DIRETIPPAT es la instancia encargada del seguimiento y monitoreo de los avances en materia de erradicación del trabajo infantil.

86. Las acciones impulsadas por OIT-IPEC implicaron la participación de diversas instituciones y la asistencia y cooperación técnica para la erradicación del trabajo

[22] Gobierno Nacional, Decreto Ejecutivo Nº 25 del 15 de abril de 1997, firmado entre Panamá y la OIT.

[23] MITRADEL, 2010, Resolución DM 57-2010, 23 de febrero de 2010.

infantil. El propósito de las investigaciones cualitativas y cuantitativas, entre ellos los diagnósticos, análisis y encuestas, era analizar integralmente la participación laboral de la población entre 5 y 17 años de edad. Es decir proporcionó además información sobre las actividades económicas, laborales, condiciones de trabajo y contexto familiar. De igual manera proporcionó información de la población que no participa activamente de las actividades laborales pero que realiza actividades domésticas.

6.2.1 Estrategias, políticas y planes gubernamentales sobre trabajo infantil y otros temas relacionados.

87. Entre los años 2010-14, el gobierno panameño definió su Plan Estratégico que combina las políticas, estrategias y programas de acción que vinculan población, crecimiento económico y desarrollo sostenible. El Plan Estratégico se encuentra integrado por un Estrategia Económica y una Estrategia Social. Ambas estrategias cuentan con un Plan Quinquenal de Inversiones.

88. La Estrategia Social se desarrolla mediante dos ejes: formación de capital humano e inclusión social. En el ámbito institucional, la Estrategia Social reconoce e impulsa acciones para prevenir y erradicar el trabajo infantil y sus peores formas e igualmente hacer cumplir la protección establecida bajo un régimen especial para los/las adolescentes trabajadores, con el fin de garantizar y promover las gestiones definidas en la hoja de ruta "hacer de Panamá un país libre de trabajo infantil".

89. En materia de trabajo infantil se han desarrollado dos planes intersectoriales derivados de los convenios 138 y 182. Los mismos buscan promover un modelo de intervención directa en materia de escolarización, atención integral y mejora del ingreso de sus familias a través de la capacitación vocacional, desarrollo de microempresas y producción de subsistencia. Al mismo tiempo que sensibilizan y movilizan a los actores sociales gubernamentales y no gubernamentales. En materia de protección social se ha desarrollado un plan intersectorial derivado de las acciones promovidas por organismos como el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

6.2.2 Plan nacional de erradicación del trabajo infantil y protección de las personas adolescentes trabajadoras (2005-10)

90. En la segunda mitad de la década de 2000 se propone el Plan Nacional de erradicación del trabajo infantil y protección de las personas adolescentes trabajadoras. El mismo tuvo como grupo meta niños, niñas y adolescentes que realizan actividades laborales por debajo de edad mínima de admisión al trabajo o al empleo establecido por la legislación nacional. El Plan se propuso sensibilizar y concienciar a la sociedad panameña, generando acciones proactivas que faciliten el cumplimiento de la legislación nacional.

91. Los objetivos del Plan centran su atención en la erradicación del trabajo infantil; en la erradicación de las peores formas de trabajo infantil; en garantizar que el trabajo en adolescente sea bajo la protección de sus derechos. El Plan estableció siete estrategias: sensibilización, capacitación y comunicación; legislación, inspección y monitoreo del trabajo infantil y protección del trabajo

adolescente; familia y comunidad; educación; salud; recreación y uso del tiempo libre; información e investigación.

92. El desarrollo del Plan facilitó la elaboración de políticas nacionales, acciones de focalización, identificación de la población objetivo y seguimiento y monitoreo. Para ello se definieron indicadores en áreas como: inserción en el sistema educativo, peores formas de trabajo infantil; cumplimiento de los acuerdos; seguimiento, monitoreo y evaluación, entre otros.

93. El Plan facilitó la emergencia de la Programación 2011-2013 de la Hoja de Ruta para hacer de Panamá un país libre de trabajo infantil y sus peores formas, que en corto plazo se constituyó en una herramienta de planificación operativa que facilita a los actores involucrados, el desarrollo de una serie de acciones orientadas a prevenir y erradicar el trabajo infantil y sus peores formas.

94. La hoja de ruta es un documento basado en la evidencia, conocimiento y experiencia sobre la erradicación del trabajo infantil, que define acciones, contextos y problemáticas. En el proceso de formulación de la programación de la Hoja de Ruta 2011-2013 se operacionalizaron las estrategias según dimensión de impacto: pobreza; educación; salud; protección integral de derechos; sensibilización y movilización social; generación de conocimientos y seguimiento a las políticas con incidencia en la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas (CETIPPAT / DIRETIPPAT 2009).

6.2.3 Plan Nacional para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (2008-10)

95. El Plan busca la protección a los niños, niñas y adolescentes a través de la definición de las responsabilidades de las instituciones relacionadas con la prevención y eliminación de la explotación. Igualmente se propone la definición de los principales ejes de acción y compromisos legales y garantías mediante las respectivas políticas públicas de protección integral.

96. El Plan tiene cuatro objetivos fundamentales: la prevención de la problemática de la explotación sexual y comercial de personas menores de edad; la atención y protección de las víctimas para restituirlas en el pleno goce de todos sus derechos; la sanción a las personas responsables de la explotación; y el fortalecimiento de Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES) como instancia nacional encargada de dirigir los esfuerzos nacionales en estas líneas de acción.

97. El Plan por lo complejo de la temática se ha desarrollado más lentamente que los otros dos planes relacionados con el trabajo infantil y la protección social integral de los niños, niñas y adolescentes.

6.2.4 Plan de atención integral a la primera infancia (PAIPI)

98. El Plan de Atención Integral a la Primera Infancia fue adoptado mediante Decreto Ejecutivo N° 201/09 e impulsado por el Despacho de la Primera Dama y

el Consejo Asesor de la Primera Infancia [24].

99. El Plan tiene como objetivo apuntalar la atención integral de los niños, niñas y adolescentes a través de: la coordinación transversal de los organismos que manejan las acciones del Estado relacionadas con la atención integral a la primera infancia; fortalecimiento de los niveles de intervención local, regional y nacional; establecimiento de líneas que faciliten la coordinación público-privada; compartir innovaciones que enriquezcan el trabajo en áreas clave relacionadas con la primera infancia; reducir los vacíos en el conocimiento, los servicios y los recursos; establecer sinergia en todos los aspectos relacionados con la inversión, tecnología, servicios, desarrollo de destrezas y capacidades, tanto en las personas como en las instituciones.

100. El Plan está dirigido para accionar mediante programas que por un lado fomenten el desarrollo infantil temprano dirigido a contribuir con el desarrollo integral niños y niñas de 0 a 4 años edad, garantizando a las mujeres el acceso al cuido de sus niños/as, y amplia las oportunidades para acceso al trabajo remunerado. Por el otro, que promuevan la convivencia familiar mediante la escuela para padres y el fortaleciendo de la vida en familia, orientando la participación de los padres y madres de familias en el proceso educativo de sus hijos.

6.3 Mecanismos de ejecución y asignación de recursos.

101. Inicialmente, el Comité de Erradicación de Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT), es el principal instrumento para el impulso de las acciones en materia de trabajo infantil. CETIPPAT puede dinamizar la ejecución del presupuesto pero no puede asignar el mismo.

102. El gasto social continúa siendo asignado por el gobierno central según las disposiciones que emanan desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Con relación al gasto público social del gobierno central de Panamá, el mismo se encuentra en torno 20% del PIB. El sector salud y educación absorben la proporción más importante del gasto público social. La proporción del gasto público social en los sectores de salud y de educación y cultura muestran la prioridad asignada, por un lado, al incremento del desarrollo humano y el capital humano, por el otro, a las acciones dirigidas hacia la protección de la población en edades tempranas. No obstante, el peso que tiene el pago de pensiones y jubilaciones del programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), con relación a los servicios sociales del gasto social es importante. En el año 2007, el gasto del programa de IVM fue del 4,3% del PIB, poco inferior al gasto social en educación que para el mismo año fue de 4,7% del PIB

.

[24] Decreto Ejecutivo N° 201/09 por el cual se adopta una política pública integral dirigida a la primera infancia. Decreto Ejecutivo N° 216/09 por el cual se crea el Consejo Asesor de la Primera Infancia.

Tabla 14. **GASTO PÚBLICO SOCIAL POR SECTORES, 2007 - 2011 (EN MILLONES DE DÓLARES)**

	2007		2008		2009		2010		2011	
Detalle	**Monto**	**Porcentaje**	**Monto**	**Porcentaje**	**Monto**	**Porcentaje**	**Monto**	**Porcentaje**	**Monto**	**Porcentaje**
PIB	18,977.8	100.0	20,875.5	100.0	22,773.2	100.0	24,670.9	100.0	26,568.6	100.0
Gasto Social	3,296.0	17.37	4,093.0	19.61	4,890.0	21.47	5,687.0	23.05	6,484.0	24.40
Educación Pública	889.2	4.69	1,043.0	5.00	1,196.8	5.26	1,350.6	5.47	1,504.4	5.66
Salud Pública	1,073.6	5.66	1,387.0	6.64	1,700.4	7.47	2,013.8	8.16	2,327.2	8.76
Trabajo y Seguridad Social	1,024.5	5.40	1,021.0	4.89	1,017.5	4.47	1,014.0	4.11	1,010.5	3.80
Vivienda	49.8	0.26	242.0	1.16	434.2	1.91	626.4	2.54	818.6	3.08
Multisocial	258.9	1.36	400.0	1.92	541.1	2.38	682.2	2.77	823.3	3.10

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

6.4 Avances en la ejecución.

103. El Comité de Erradicación de Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT) reportó, que mientras en el año 2008 se detectaron 89 mil niños y adolescentes trabajando; en el 2010 dicha cifra se redujo a 60 mil, logrando una disminución del 33%. Dichos logros tienen estrecha relación con los programas de asistencia y protección social según ciclo de vida y según nivel de atención sea la misma integral o no. Entre los programas más representativos con incidencia en la reducción del trabajo infantil se encuentran los siguientes:

104. Si bien se cuenta con una serie de programas de atención a la infancia, como el Programa Bono Educativo, los Clubes de la Niñez, el Programa de Atención Directa, y acciones operadas a través de la DIRETIPPAT, la Dirección de Inspección de Trabajo, la Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia y la Policía de Niñez y Adolescencia, se observa que la incidencia de la cobertura de estos programas acumulada al año 2012, no llega a cubrir al siete por ciento de los 50,897 niñas, niños y adolescentes en trabajo infantil.

Tabla 15. **Niños, niñas y adolescentes beneficiarios/as del programa de acción directa gubernamental según ano y provincia**

Provincia/Año	2009	2010	2011	2012	Total
Total / Provincia / Comarca	436	386	1195	1482	3499
Panamá	307	280	318	72	977
Colón	11	67	43	0	121
Bocas del Toro	0	0	259	258	517
Chiriquí	77	26	63	210	376
Comarca Ngäbe Buglé	0	0	108	311	419
Veraguas	37	9	92	227	365
Coclé	4	2	25	213	244
Herrera	0	2	42	107	151
Los Santos	0	0	91	0	91
Darién	0	0	154	84	238

6.5 LOS ESFUERZOS NACIONALES PARA MEJORAR EL EMPLEO JUVENIL

105. El proceso de traspaso desde la promoción hacia el aseguramiento de derechos de la población juvenil ha recibido varios impulsos a lo largo de la última década. El esfuerzo más importe se registró en el año 2007, con el apoyo metodológico del PNUD, en el marco de un diálogo nacional concertado. Ese proceso de intercambio entre actores sociales, políticos e institucionales permitió definir los ejes básicos de un sistema de protección social en el país. El objetivo del sistema de protección social que emerge del proceso de Concertación es reducir la desigualdad mediante la identificación de garantías y condiciones de bienestar básico (mínimos sociales explícitos), tanto para las poblaciones objetivo, como para las comunidades, en el marco de los derechos de los ciudadanos, deberes del Estado y la responsabilidad fiscal (PNUD 2007).

106. Para el caso de la población en edades comprendías entre los 13 y 24 años se identificaron algunos riesgos y ofertas programáticas que incluyen las áreas de salud, educación y trabajo (Ver Recuadro 7).

Recuadro 6. **Riesgos por grupo etario y oferta programática en area social**

Área	Principales riesgos	Oferta programática
Salud	Nutrición	Bono familiar para la compra de alimentos (SENAPAN)
Salud	Enfermedad	CSS-Asistencia en salud a trabajadores formales y sus familiares.
Educación	Asistencia escolar	Red de Oportunidades. Beca Universal
Trabajo	Capacitación laboral.	INADEH

Fuente: Amarante et. al., 2009. se refieren a Juventud (13-24). Las edades que indican se refieren a los accesos a los servicios según condición de adolescente y/o joven. Queda claro que tanto la Constitución, el Código de Trabajo, como el Código de la Familia señalan la edad para trabajar y sus limitaciones. La Constitución Nacional, en los artículos 26,67,70 y 95, establece inspecciones en sitios de trabajo, igualdad de salario mínimo para adolescentes trabajadores, jornada máxima de 6 horas en mayores de catorce y menores de dieciocho, y la gratuidad de la educación respectivamente. El Código de Trabajo, en sus artículos 119 y 123 señala que solo las personas mayores de 14 años pueden realizar trabajos livianos en labores agrícolas y domésticas (antes del fallo de inconstitucionalidad la autorización variaba entre los 12 y 15 años), siempre que se cumpla lo dispuesto sobre sus derechos laborales y a la educación y que es modificado por el artículo 716 del Código de Familia estipula que solo las personas mayores de 14 años pueden realizar trabajos livianos en labores agrícolas y domésticas (antes del fallo de inconstitucionalidad la autorización variaba entre los 12 y 15 años), siempre que se cumpla lo dispuesto sobre sus derechos laborales y a la educación.

Fuente: Amarante et. al., 2009.

6.5.1 Políticas de empleo

107. El empleo depende por un lado de la política de empleo, por el otro, de la política laboral. La primera se encuentra asociada a diversos instrumentos macroeconómicos que inciden e influyen en la magnitud y la composición del empleo y las remuneraciones absolutas y relativas.

108. Las políticas laborales definen la forma cómo se desenvolverán las relaciones entre el empleador y el trabajador, así como las condiciones de trabajo. Gran parte de estas reglas, forman parte de la legislación laboral, pero

también hay normas que se desprenden de otras fuentes, como las negociaciones colectivas y la jurisprudencia, establecida por los tribunales competentes (Ver Recuadro 3).

109. En el caso de Panamá, entre los años 1994 y 2009, las políticas de empleo y las políticas laborales han mantenido bastante homogeneidad. En los últimos quince años, la política de empleo se ha concentrado principalmente en las posibilidades de atracción de capitales mediante la transformación tecnológica de la posición geográfica. Es decir, durante éste período se fortaleció aún más el modelo de crecimiento hacia afuera a través de zonas especializadas en tecnología, procesamiento de productos y distribución de mercancías.

110. Entre los años 1994 y 1999, las políticas de empleo se concentraron en el establecimiento de la economía de mercado: libertad de ingreso a todas las actividades económicas; libertad en la conformación de precios; libertad de competencia; ausencia de distorsiones; una base legal adecuada; los precios internos, corresponderán con los internacionales; además, la economía está orientada hacia el exterior. Posteriormente, entre los años 1996 y 2004 la política de empleo se concentró en la generación de oportunidades e incremento de la empleabilidad a través de la generación masiva de oportunidades de empleo productivo, que permitan a las familias panameñas, tener un ingreso estable y adecuado. Durante el período 2004-2009, la política del empleo se concentró en la generación de capacidades tanto urbanas como rurales mediante el incremento de la inversión pública y privada, además del sostenimiento del consumo. Para garantizar un adecuado proceso de fomento del desarrollo de las capacidades se estructuró un sistema dirigido hacia el incremento de la capacitación para el empleo y la productividad.

111. En el caso de las políticas laborales sucedió algo similar. Las reformas laborales de 1995 abrieron paso para la centralidad de la formación profesional y la capacitación para el empleo en un problema central, dejando de lado la centralidad del salario y las condiciones de trabajo. Las políticas laborales se concentraron entonces en el incremento de la productividad del trabajo por la vía de los incentivos salariales o por la vía del incremento de las capacidades para la inserción en sectores en los cuales existe un uso intensivo de tecnología en todas sus formas. En materia operativa, las políticas laborales se concentraron en la seguridad social y sus problemas para atender el incremento de las demandas de la población cotizante. En el período 2009-2014, en continuidad con lo planteado, se propone agilizar los programas de capacitación tanto para el ingreso, como para la continuidad laboral. Estas acciones se combinarán con la atracción de empresas extranjeras. Es decir, se trata de completar el modelo iniciado en 1984.

6.5.2 Política laboral

112. Instituto Nacional de Formación Profesional : En el caso de la juventud, finalizando la década del noventa inician programas dirigidos hacia la formación profesional. La misma se centra en seminarios y/o cursos de capacitación fundamentalmente organizados por el Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP). Los programas de formación profesional presentan una amplia cobertura geográfica, sin embargo, la cobertura poblacional es reducida y su periodicidad es corta: una vez al año, durante una semana o menos.

113. Formación Dual: Para promover la integración de los jóvenes en el trabajo se formalizó un contrato de aprendizaje. Este contrato identifica a un formador y un

aprendiz. El primero debe pagarle un salario conforme lo determine la Ley[25] al segundo, y se compromete a asegurarle al aprendiz una formación profesional metódica y completa, impartida en parte en la empresa y en parte en un centro de formación. Por su parte, el aprendiz se obliga a brindarle un determinado servicio a lo largo de un período de tiempo establecido para tales efectos. El contrato de aprendizaje se inscribe en el sistema de formación profesional dual. Entre los objetivos del Programa de formación dual se encuentran formar a la población en edades comprendidas entre los 14 y 20 años de edad que no tengan una formación profesional.

6.6 Los planes y políticas gubernamentales relativas a la juventud y otros temas relacionados

6.6.1 Emergencia de programas focalizados en los jóvenes (1999-2004)

114. Durante el período 1999-2004 se plantea el tránsito desde la generación de más y mejores empleos hacia la generación masiva de oportunidades de empleo productivo, que le permitan a las familias panameñas, tener un ingreso estable y adecuado es una condición importante. No obstante, en el contexto de una economía globalizada, no basta plantearse la meta de generar más empleo, es preciso avanzar hacia la creación de mejores empleos, empleos de mayor calidad, de mayor productividad, cuyo aporte al valor agregado nacional, sea también la base de su mayor remuneración"[26]

[25] Esta modalidad de contrato se encontraba contemplada en el artículo 281 del Código de Trabajo de 1972, el cual señala que su reglamentación correspondía al Órgano Ejecutivo. Esto último no ocurrió sino hasta 1991. En efecto, mediante el Decreto Ejecutivo N°36 de 8 de julio de 1991 se reglamentó el contrato de aprendizaje. Posteriormente el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social dicta el Resuelto N° D.M. 02-93 de 14 de julio de 1993 aprueba el formato de contrato de aprendizaje. Sin embargo es con la aprobación del Decreto Ley N°4 de 7 de enero de 1997, por el cual se regula el sistema de formación profesional dual en Panamá, que se establece en definitiva el sistema con un contenido técnico-jurídico acorde con las demandas de una población capacitada e instruida adecuadamente para el trabajo.

[26] Moscoso, Mireya, Plan de Desarrollo Económico, Social y Financiero.

Recuadro 7. **Planes y políticas gubernamentales relativas a la juventud: 1999 – 2004**

Programa	Objetivos	Funcionamiento	Cobertura	Participantes
Capacitación para Jóvenes de Primer Trabajo	Desarrollo de destrezas, habilidades y conductas socio-laborales cónsonas con la evolución del mercado de trabajo y los requerimientos socioculturales del país. Promover la inserción laboral sobre la base del desarrollo de experiencias laborales en la juventud panameña. Fortalecer alianzas estratégicas con los sectores productivos. Desarrollar en tres vertientes las opciones laborales de la juventud panameña: Categoría de empleado eficiente; Cuenta Propia; Formas asociativas de producción.	Fase de inducción de 86 horas. Fase 2 Capacitación para el trabajo: 134 horas teóricas y de laboratorio y una práctica de 160 horas. Autogestión: Fase 1 microempresarios: 242 horas teóricas y 60 de laboratorio. Fase 2 organización de sus negocios: 140 horas de teoría y laboratorio.	Todo el territorio Nacional.	Jóvenes graduandos
Capacitación para Jóvenes que Aspiran Más	Desarrollar un modelo de entrenamiento y empleo orientado a la demanda. Brindar oportunidades a los jóvenes para su inserción laboral. Desarrollar competencias laborales, hábitos y aptitudes que faciliten el desempeño en el mercado del trabajo y genere la motivación para el aprendizaje permanente.	250 horas teóricas en Organismos de Capacitación (OCAS) 320 Práctica laboral en una empresa.	San Miguelito, Colón, Chitré, David, Panamá, Coclé y Veraguas.	Jóvenes desempleados de escasos recursos entre los 18 y 29 años que estén fuera del sistema educativo
Escuela de Empresas	Contribuir al incremento del tejido productivo de Panamá, a través de la creación de microempresas viables correctamente estructuradas y eficientes, combatiendo de una manera alternativa el desempleo.	Durante tres (3) años, desarrollan actividades empresariales, capacitación en gestión empresarial y acceso a un crédito para financiar un porcentaje de las inversiones requeridas inicialmente.	1 Escuela en el Municipio de Colón 1 Escuela en el Municipio de San Miguelito	Grupos de jóvenes con edades de 18 a 35 años en su mayoría Residir en las áreas donde se desarrolle el proyecto Dominar un oficio técnica u ocupación relacionado con la idea de proyecto empresarial que presenten

*/ No existen evaluaciones de los programas señalados.

115. Para ello el gobierno, planteó en su estrategia la generación de nuevos empleos asalariados como – y principalmente – mediante el apoyo de actividades de la micro, pequeña y mediana empresa rural y urbana, hacia lo cual hay que volcar el apoyo gubernamental, en forma de infraestructura adecuada, acceso al financiamiento, asistencia técnica, transferencia de tecnología, apoyo al cooperativismo y generación de oportunidades.

6.6.2 Desarrollo de los programas focalizados hacia los jóvenes (2004-2009)

116. En el período 2004-09 se propuso como eje de la política pública el Desarrollo humano sostenible. Igualmente se desarrollo una política de Desarrollo Económico y Generación de Empleos y de Políticas Económicas dirigidas a reducir el desempleo, tanto urbano como rural, en forma sostenida y creciente.

117. Además, se transformarán, las instituciones responsables de capacitar para el trabajo, con la participación del gobierno, la empresa privada y las comunidades locales. Igualmente se crearon sistemas alternos, dinámicos y eficientes de capacitación para el empleo y la productividad, destinados a los jóvenes y adultos

desempleados. Por ello se hizo énfasis en la capacitación para el empleo, como el medio para potenciar la capacidad laboral de nuestra población, asegurar mayores oportunidades de empleo, y mejorar la productividad del trabajo.

118. Por otra parte, se desarrolló una Red de servicios de formación para el empleo, con subsidios, contratos de aprendizaje, convenios, créditos, incentivos y estabilidad. Esto será posible, otorgando créditos fiscales, a todas las empresas que contraten a jóvenes en su primer empleo. Esto debe generar miles de empleos inmediatos; eliminando los pasos excesivos para la apertura de nuevas PYMES y empresas en general, facilitándoles créditos, para que puedan expandirse y emplear más personal; propiciando una formación profesional que permita una verdadera inserción laboral al mercado formal y que incluya programas de práctica profesional; promoviendo programas intensivos para la formación de empresarios y promoción del espíritu emprendedor en los jóvenes; incorporando al INAFORP, a que se incorpore al plan estratégico de entrenamiento profesional, mediante un cambio en su forma de operar. En lugar de manejar directamente los cursos de entrenamiento, el Instituto será el ente que avale los programas de entrenamiento profesional, que otorguen empresas especializadas.

Recuadro 8. **Planes y políticas gubernamentales relativa a la juventud: 2004-2009**

Programa	Objetivos	Funcionamiento	Cobertura	Participantes
Formación Profesional y Capacitación profesional, laboral y gestión empresaria	Promover una cultura de formación para la vida y el trabajo, en todas sus manifestaciones.	Desarrolla en la población en edad de trabajar, una cultura de formación para la vida y el trabajo, en todas sus manifestaciones a partir de la formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial	Nacional	Población en edad de trabajar
Primer Empleo **/	proporcionar experiencia de trabajo a los jóvenes, para que realicen trabajos, prácticos y apliquen sus conocimiento teóricos.	Generar las competencias, habilidades y capacidades para el primer empleo. Ser joven entre los dieciocho y los veinticinco años, No estar inscrito como cotizantes en la Caja de Seguro Social.	Nacional	Jóvenes entre los dieciocho y los veinticinco años cumplidos
Apoyo a la Inserción Laboral, Si Hay Empleo	Insertar en el mercado laboral a la población con menor oportunidad de obtener un empleo decente	Ser panameño, inscribirse en el SERPE Estar desempleado, preferiblemente ser egresado del INADEH, participar de las jornadas de Orientación Laboral del MITRADEL.	Nacional	Panameños(as) mayores de edad desempleados

*/ No existen evaluaciones de los programas señalados.
**/ Ley 12 de 2002, Que incentiva la oferta de un primer empleo para jóvenes en el sector privado.

119. En síntesis durante el período 2004-09 se transformaron las instituciones

responsables de capacitar para el trabajo, con la participación del gobierno, la empresa privada y las comunidades locales. La atención se centró en la capacitación para el empleo, como el medio para potenciar la capacidad laboral de la población, asegurar mayores oportunidades de empleo, y mejorar la productividad del trabajo.

6.6.3 Ampliación de los programas focalizados en los jóvenes (2009-2014)

120. En el período 2009-14 se definió que el empleo es el resultado de un pacto para el pleno empleo entre gobierno, trabajadores y empresarios mediante una mayor flexibilidad para la contratación de nueva mano de obra --sin desproteger derechos laborables esenciales. La meta de ese pacto, era crear más de 300,000 empleos en 5 años, mediante Leyes Especiales para el estímulo de la empleomanía y la atracción de compañías y firmas extranjeras que vendrán en Panamá por la transparencia de los procesos y la lucha contra la corrupción que nuestro gobierno implementará.

121. Para ello, en combinación con el pacto, se crearon algunas disposiciones laborales especiales para la Pequeña y Mediana Empresa con el objetivo de garantizar mayor flexibilidad en la contratación de mano de obra. Además de promover programas técnicos de capacitación laboral en áreas de potencial crecimiento tales como turismo, tecnología, "call centers" y transporte marítimos, entre otros.

Recuadro 9. **Planes y políticas gubernamentales relativa a la juventud: 2009-2014**

Programa	Objetivos	Funcionamiento	Cobertura	Participantes
Programa de Subsidio para Buscadores Activos de Empleo (Programa de Apoyo a la Inserción Laboral - PAIL)	Adecuar la inserción laboral al incremento del Salario Mínimo	El MITRADEL y la EMPRESA participante aportan cada uno el 50% de la beca las cuales serán cada una por el monto equivalente al salario mínimo	Nacional	Población en edad de trabajar
Mejoramiento de la Empleabilidad de las Personas con Discapacidad	Fomentar la inserción de las personas con discapacidad al mercado de trabajo	Las personas con discapacidad se registran en un sistema y posteriormente son referidos y contratados	Nacional	Personas con discapacidad
Servicio Público de Empleo SERPE	Garantizar la inserción laboral de la población en edad de trabajar.	Unidad que funciona como intermediadores y puente de vinculación entre las personas que ofrecen empleo y las vacantes	Nacional	Panameños(as) mayores de edad desempleados

*/ No existen evaluaciones de los programas señalados.

6.7 Programas/planes de educación técnica y profesional relevantes para el empleo juvenil.

6.7.1 Educación técnica y profesional formal y regular.

122. El Ministerio de Educación es el principal proveedor de servicios de educación técnica y profesional en áreas como automecánica, construcción, electricidad, electrónica, refrigeración y climatización, mecánica y tecnología informática. Para ello el MEDUCA cuenta con la Dirección Nacional de Educación Media Profesional y Técnica que orienta sus acciones hacia la asesoría, seguimiento y evaluación de la aplicación de los bachilleratos o carreras técnicas intermedias especializadas que se imparten, a fin de ofrecer una formación técnica, caracterizada por una amplia variabilidad de opciones educativas, que permitan a los estudiantes del complejo y cambiante mercado de trabajo y/o continuar los estudios superiores según las necesidades de cada sujeto[27].

Recuadro 10. **Oferta académica en Educación Media Profesional y Técnica según tipo de Bachillerato**

Bachillerato en Comercio	Bachillerato Industrial y segundo Ciclo Industrial (Perito)		Bachillerato en Agropecuaria	Bachillerato en Educación para el Hogar
	Industrial	Segundo ciclo Industrial		
Contabilidad bilingüe	Construcción	Automecánica	Agropecuario Tradicional	Educación para el Hogar
Contabilidad	Electricidad	Artes gráficas	Agropecuario con Énfasis en manejo Agroforestal	Especialización en Agente del hogar
Contabilidad y Estenografía Gestión empresarial	Electrónica Mecánica	Encuadernación Construcción	Agropecuario con Énfasis en acuicultura	Especialización en Asistente de dietistas
Administración	Artes Graficas	Tapicería		
Servicios turísticos	Reparación de Computadoras	Ebanistería		
Arte comercial Publicitario y contabilidad		Electricidad		
Computación		Electrónica		
Administración de servicios portuarios		Fontanería		
Hotelería y turismo.		Forja y soldadura		
Banca y Finanzas		Hojalatería		
Informática		Mecánica Industrial		
Contabilidad Computarizada		Mecánica de Precisión		
Mercadeo		Refrigeración y Aire acondicionado Sastrería		

Fuente: MEDUCA, 2014, Dirección Nacional de Educación Media Profesional y Técnica.

[27] www.meduca.gob.pa

123. El Decreto 944 del 21 de Diciembre de 2009, Por el cual se implementan experimentalmente nuevos planes y programas de programas de Estudios en el segundo nivel de enseñanza o educación media, señala que se trata una oferta educativa con contenidos curriculares vanguardistas, organizados planes y programas de estudio, que permite la organización flexible, moderna y participativa de los jóvenes, acompañada de capacitación y actualización de los docentes, directores de los centros escolares y supervisores. La misma se encuentra estructurada en bachilleratos y carreras técnicas intermedias en concordancia con las necesidades científicas, tecnológicas, culturales, ambientales y de acuerdo con las demandas y según el consenso de los sectores representativos del país[28].

124. Actualmente en Panamá, a nivel nacional en las 13 regiones educativas, existen unos 72 colegios y/o institutos que imparten Bachillerato en las cuatro (4) modalidades Educación Media Profesional y Técnica: Industrial, Agropecuaria, Comercio, Hogar, además del Segundo Ciclo Industrial. Algunos de los 72 colegios y/o institutos, imparten las modalidades combinadas, en su mayoría sólo imparten una determinada modalidad29.

125. Los estudiantes que hayan culminado satisfactoriamente los nueve grados de la Educación Básica pueden acceder a cualesquiera de las ofertas académicas en las áreas industrial, agropecuaria, comercial, hogar. La oferta académica en el campo de la Educación Media Profesional y Técnica se organizan según Bachilleratos. Por ejemplo el Bachillerato en Agropecuaria; el Bachillerato en Comercio; Bachillerato Industrial y segundo Ciclo Industrial (Perito); Bachillerato en Educación Para el Hogar. Para obtener el título en áreas técnicas los estudiantes deben cumplir con los planes y programas de estudio, realizando tanto sus prácticas laborales como su trabajo social y comunitario.

126. En el Bachillerato en Agropecuaria centra su atención en la formación de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes para el desarrollo integral del sector primario de la economía. En el caso del Bachillerato en Comercio, tiene como finalidad que los jóvenes desarrollen habilidades y destrezas para una eficaz gestión pública y/o privada. En el Bachillerato Industrial y segundo Ciclo Industrial (Perito) se ofrece una formación diversificada orientada hacia el sector secundario de la economía a través de intervenciones directa e indirectas en los procesos de diseño, producción ensamblaje, mantenimiento, reparación y operación de cualquier producto manufacturado. Por último, en el Bachillerato en Educación Para el Hogar se desarrollan habilidades, destrezas, actitudes a partir de asignaturas académicas y tecnológicas propias de la especialidad; pueden insertarse al campo laboral después de haber culminado los estudios[30].

127. Para la inserción de los jóvenes en el mundo laboral, desde hace algunos años el MEDUCA impulsa una serie de convenios con instituciones y empresas, dirigidos a la realización de prácticas y capacitaciones en el puesto de trabajo. Dicha práctica

[28] MEDUCA, Decreto Ejecutivo 944 de 21 de diciembre de 2009, Gaceta Oficial Digital, No 26436, martes 29 de diciembre de 2009.

[29] www.meduca.gob.pa

[30] MEDUCA, Decreto Ejecutivo 944 de 21 de diciembre de 2009, Gaceta Oficial Digital, No 26436, martes 29 de diciembre de 2009.

se realizan al finalizar la formación y con el objetivo de mejorar las competencias y habilidades proporcionadas por los Bachilleratos.

Recuadro 11. **Convenios según Programas/planes de Educación Media Profesional y Técnica relevantes para el empleo de jóvenes**

Institución y/o Empresa	Sector	Área	Ejes de Colaboración
Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (PACOOP)	Público	Cooperativismo	Cooperativismo, implementación de cooperativas en los colegios
Autoridad Marítima de Panamá / AMP	Público	Marítimo	Capacitaciones e investigaciones y elaboración de proyectos
Universidad Tecnológica de Panamá / UTP	Público	Tecnología	Capacitaciones: dibujo automatizado, robótica, peachtree y circuito lógico
Asociación Panameña de Hoteles / Apatel	Privado	Turismo	Capacitación sobre los nuevos avances en el Turismo, acompañamiento a las labores académicas y pasantías estudiantiles
Ricardo Pérez SA	Privado	Automóviles	Capacitaciones, equipamiento a tres Institutos y prácticas profesionales en Autotrónica Técnico Nivel I
HOPSA	Privado	Metales	Soldadura
MI BUS	Privado	Transporte público	Autotrónica
Asociación Bancaria de Panamá	Privado	Comercio	Capacitaciones, pasantías, acompañamiento académico y práctica profesional
Elektra Noreste(ENSA)	Privado	Distribución eléctrica	Capacitaciones, pasantías, acompañamiento académico
Importadora Industria Agricola S.A./Caterpillar (IIASA-CAT)	Privado	Industrial	Capacitaciones, becas para estudiantes, acompañamiento.

Fuente: MEDUCA, 2013, Revista, Volumen # 3.

6.7.2 Educación técnica y profesional no regular y no formal.

128. El Instituto de formación profesional y capacitación para el desarrollo humano (INADEH), por su parte, es el principal proveedor de servicios de formación técnica y profesional en el área no formal y no regular. Dicho instituto centra su atención en la acumulación de capital humano. El INNADEH fue creado mediante el Decreto Ley N° 8 de 15 de febrero de 2006. Dicho decreto señala que son funciones del INADEH, entre otras, elaborar los planes de formación profesional y de capacitación laboral y en gestión empresarial; promover, fortalecer y organizar la oferta pública y privada de servicios de formación profesional y de capacitación laboral y en gestión empresarial; crear y mantener mecanismos que cumplan las funciones relativas al aseguramiento de la calidad de la formación y la capacitación, al registro y acreditación de oferentes de servicios, así como a la evaluación y certificación de las competencias de los trabajadores.

Recuadro 12. **Acciones que desarrolla el INADEH, según Objetivos y Productos Esperados**

Acción	Objetivos	Producto Esperados
Formación Profesional	Descubrir y desarrollar a lo largo de la vida las aptitudes para el trabajo y las competencias laborales de los trabajadores.	Facilitar su desarrollo humano integral, promover una cultura del trabajo y apoyar el incremento de la productividad y la competitividad de los sectores productivos.
Capacitación Laboral	Desarrollar aptitudes y/o preparación concreta para el desarrollo de actividades laborales.	Realización de una actividad o tarea determinada.
Capacitación en Gestión Empresarial	Desarrollar aptitudes y/o preparación concreta para el desarrollo de actividades dirigidas a la gestión empresarial.	Creación y gestión de empresas de cualquier tipo, especialmente de menor tamaño, incluyendo el trabajo independiente.

129. Igualmente el Decreto Ley N° 8 de 15 de febrero de 2006 confiere al INADEH la capacidad de administrar el Fondo Fiduciario de Formación y Capacitación en el que se integrarán todos los recursos financieros públicos dirigidos a implementar los mecanismos que regulen el acceso a tales recursos, por parte de oferentes y beneficiarios de los servicios de formación y capacitación. Así como supervisar y vigilar su correcta aplicación.

130. Las acciones que desarrolla el INADEH se dirigen fundamentalmente hacia la población joven mayor de 15 años, que generalmente no se encuentran estudiando y que procuran diversos medios para insertarse y/o reinsertarse en el mundo laboral. Actualmente las acciones de formación y capacitación el INADEH las centra en tres sectores. El sector agropecuario, el sector industrial y el sector comercial. Las mismas se concentran fundamentalmente en el sector comercio. De hecho siete de cada diez acciones se realizan entre el año 2007 y 2011 en el sector comercio. Mientras que sólo dos acciones de cada diez se realizan en el sector industrial y sólo una de cada diez en el sector agropecuario. El INADEH, según esta serie de relaciones forma y capacita personal mayormente para actividades comerciales.

Tabla 16. **Acciones técnicas formativas desarrolladas por INADEH, según sector y área de formación. Años 2000-11**

	2000-2006		2007		2008		2009 (R)		2010 (R)		2011 (P)	
Sector y área de formación	Matrícula		Matrícula	Egreso	Matrícula	Egreso	Matrícula	Egreso	Matrícula	Egreso	Matrícula	Egreso
TOTAL	253804	100	180,500	95,187	192,846	100,922	108,467	69,507	92,253	60,469	110,095	68,811
			100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Agropecuario	23267	9.17	2,583	1,535	2,910	1,274	3,205	2,530	7,159	5,621	9,163	6,519
			1.43	1.61	1.51	1.26	2.95	3.64	7.76	9.30	8.32	9.47
Industrial	87528	34.49	26,044	13,561	28,082	15,315	16,800	11,567	15,812	10,660	21,682	12,314
			14.43	14.25	14.56	15.18	15.49	16.64	17.14	17.63	19.69	17.90
Comercio y servicio	104380	41.13	151,873	80,091	161,854	84,333	88,462	55,410	69,282	44,188	79,250	49,978
			84.14	84.14	83.93	83.56	81.56	79.72	75.10	73.08	71.98	72.63
Otros	38630	15.22										

NOTA: Esta edición presenta cambios en las cifras publicadas del 2009 -10 lo cual corresponde a revisión y corrección con base a los datos suministrados por el Departamento de Planificación y Evaluación del Instituto de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH). Para el 2010 se desagregaron algunos cursos en acciones técnicas formativas.

Fuente: Departamento de Planificación y Evaluación del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano.

131. El proceso de formación y capacitación muestra algunos hechos curiosos. Por ejemplo, durante el año 2007 del total de matriculados, el 47.26% desertó. Es decir, cinco de cada diez matriculados no terminó el curso que inició. Para el año 2011, cuatro de cada diez personas que iniciaron los cursos del INADEH no lo finalizó. Una evaluación de la pertinencia y calidad de los cursos podría facilitar su adecuación y vínculo más directo con los sectores y/o necesidades a las que responde.

Tabla 17. **Número de personas Matriculadas que Desertaron de las acciones técnicas formativas desarrolladas por INADEH: años 2007-11**

	2007		2008		2009		2010		2011	
Condición	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Matriculados	180500	100	192846	100	108,467	100	92,253	100	110,095	100
Egresados	95,187	52.74	100,922	52.33	69,507	64.08	60,469	65.55	68,811	62.50
Deserción	85,313	47.26	91,924	47.67	38,960	35.92	31,784	34.45	41,284	37.50

6.8 Programas y/o planes de protección social relevantes para garantizar un empleo juvenil decente y reducción del trabajo infantil.

6.8.1 Red de Oportunidades.

132. La Red Oportunidades es un programa de transferencias condicionadas que promueve la acumulación de capital humano entre los niños, niñas y jóvenes, con miras a quebrar el ciclo intergeneracional de la pobreza, a través del fortalecimiento de su capital humano, creando incentivos para que las familias inviertan en educación, nutrición y salud[31]. Cada dos meses y de forma directa las jefas de los hogares pobres extremos y pobres, reciben una transferencia condiciona al uso de los servicios de salud, educación, habitabilidad y desarrollo de capacidades. El programa cuenta con dos componentes, una transferencia condicional, y una articulación de la oferta de servicios que las instituciones gubernamentales, con un sistema de seguimiento y monitoreo.

133. El monto de las transferencias es de B/.50.00 dólares , y las mismas son otorgadas a la jefa de hogar, quienes deben asegurar el cumplimiento de las corresponsabilidades en materia de salud, educación y capacitación.

134. El programa se ejecuta a nivel nacional. Esto incluye las provincias y las comarcas. La Red de Oportunidades beneficia para el año 2009 a 74, 481 hogares distribuidos en 586 corregimientos a nivel nacional. En total el programa beneficia a 332 mil personas. Para el año 2009 se habían realizado pagos por aproximadamente 20 millones 950 mil dólares. Para el año 2012, luego de diversos procesos de depuración y transferencia de beneficiarios a otros programas, la Red de Oportunidades benefició a 73,535 hogares. Para ese año el monto de las transferencias alcanzó los 44 millones 500 mil dólares. (MEF, 2011)

135. Las evaluaciones realizadas sobre el programa señalan efectos desiguales en educación, trabajo infantil y salud en población rural e indígena:

- Educación: se encontraron efectos positivos del programa en áreas rurales en el estudio para el nivel medio, así como también en la tasa de finalización de

[31] Los los objetivos específicos del TMC son: incrementar el nivel de consumo de los hogares que permita acercarse o superar la barrera de extrema pobreza; contribuir con la disminución de los niveles de desnutrición crónica y de la prevención y control de enfermedades, en especial las inmuno-prevenibles; incrementar el porcentaje de atención prenatal y postnatal; disminución de los niveles de desnutrición crónica, de enfermedades inmuno-prevenibles e incrementar el porcentaje de atención prenatal y post natal; asegurar la asistencia continua a clases en el prekinder, kinder y educación básica general; promover el ingreso al sistema educativo por primera vez de niños de hasta 12 años de edad cumplidos; promover la reinserción escolar (educación básica) de quienes salieron del sistema hasta los 14 años de edad cumplidos. A través de un proceso se seguimiento a los hogares beneficiarios se pretende: promover que los hogares beneficiarios puedan aprovechar al máximo los beneficios del Programa y logren vincularse al conjunto de la oferta de servicios de la RdO; lograr mayor participación de las comunidades en la RdO, incluyendo su participación efectiva en la auditoría social; incentivar que las familias participen activamente de las actividades y talleres de capacitación del programa para generar capacidades de ingresos al hogar.

escuela primaria. En áreas rurales el programa no reportó efectos en el incremento de la matrícula escolar en el nivel de educación de primaria ni en educación superior. En el caso de población indígena, solamente se registraron efectos en la tasa de matriculación en educación primaria.

- Trabajo Infantil: Tanto en áreas indígenas como rurales se observa un impacto positivo en la reducción del trabajo infantil, siendo mayor el efecto en niños indígenas (15.8 p.p. vs 10.1 pp.)

Trabajo infantil y Protección social[32]

136. Para conocer el impacto de la Red de Oportunidades en el caso de trabajo infantil se analizaron las decisiones de desertar o asistir, y la de participar en la fuerza laboral conjuntamente, en parte con la intención de determinar si son como dos caras de un mismo proceso de decisión. Los jóvenes que desertan del sistema educacional no sólo tienen como opción trabajar en una empresa o en el campo, sino también hacerlo en la casa, o permanecer inactivos. El resultado de dicho análisis permitió conocer la dinámica del trabajo infantil.

Recuadro 13. **Análisis de Variables que influyen en las decisiones de Desertar o Ingresar al Mercado de Trabajo**

Variable	Impacto en asistencia
Gasto/ingreso	Positivo y pequeño
Edad	Negativo en asistencia y positivo en trabajo
Sexo (mujer)	No significativo
Educación del padre	Positivo en asistencia y negativo en trabajo
Educación de la madre	Positivo en asistencia
Variables demográficas familia	Importantes
Correlación de no observables con la decisión de trabajar	Negativa

137. Una vez realizado el análisis según variables se pudo conocer que la edad incide de forma negativa sobre la probabilidad de asistir a la escuela y positivamente en la de trabajar, en ambos casos los coeficientes son significativos; asimismo, los coeficientes correspondientes a las diferentes edades que se han introducido a través de variables dicotómicas aumentan en términos absolutos al considerarse edades mayores. Esto puede asociarse con un impacto de la edad no lineal con el paso del tiempo, lo que sería consistente con la ideas de un aumento del costo alternativo del joven tanto en su actividad dentro del hogar como en el mercado de trabajo. De manera que a mayor edad existe una mayor dimensión de "espejo" entre ambas decisiones.

138. Por otra parte, se pudo conocer que ***a*** mayor repitencia, menor la asistencia y mayor la probabilidad de trabajar; los coeficientes, en términos absolutos, son significativamente diferentes entre ellos, por lo cual se nota que quienes se retiran

[32] Análisis realizados por la Secretaría del Sistema de Protección Social. MIDES, Septiembre de 2007, a partir de los datos de la Encuesta de Niveles de Vida 2003.

por repetición no necesariamente se van a trabajar.

139. En el caso de la educación de los padres puede decirse que la educación del padre se puede afirmar se observa un efecto espejo en el sentido que la educación del padre contribuye a aumentar la asistencia y a disminuir el trabajo en muy similares proporciones. En el caso de la educación de la madre no se registra el efecto espejo. La educación de la madre contribuye a aumentar la probabilidad de asistencia, pero no tiene incidencia significativa respecto a la probabilidad de trabajar.

140. *No obstante, la diferencia entre la educación de cada padre y las medias del segmento de residencia presenta algunas características relevantes:* la diferencia positiva entre la educación del padre y la educación promedio de los padres de la zona pertinente (segmento) contribuye a aumentar la probabilidad que una persona trabaje y a disminuir la probabilidad de asistencia al colegio. Curiosamente, la variable que evalúa esa diferencia para la madre no tiene efecto significativo. Como estas variables están definidas como la educación de cada padre menos la del segmento, el hecho de que su coeficiente para el padre diera positivo en el caso de la decisión de trabajar indica que si la educación del padre es menor a la media, cuanto menor a la media es, menos probable es que el hijo trabaje. Este "efecto vecindario" también se observa en el caso de decisión de asistencia. Un padre con educación menor al promedio del segmento, cuanto menor es, mayor es la probabilidad que el hijo asista. De manera que en ambos casos el efecto actúa para moderar la tendencia de que a menor educación del padre, más se trabaja y más se deserta. Las personas que viven en un vecindario con niveles de educación diferentes a los de ellos tienden a asimilarse al comportamiento del vecindario más que al comportamiento de otras personas con similar educación. Un punto importante es el impacto significativo de la educación del padre en ambas decisiones: la de trabajo y la de asistencia (tanto por el nivel como por la diferencia), en tanto que el impacto de la madre se observa en asistencia solamente. Por otra parte, el impacto de ambos sobre la decisión de asistir, medidos por la magnitud de los coeficientes, serían similares. En el caso de panameño, la apreciación tradicional respecto a la importancia sólo de la madre no es respaldada por los datos.

141. En el caso del número de hermanos menores de cinco años, se pudo conocer que tener muchos hermanos pequeños contribuye a disminuir la probabilidad de asistencia, pero no aumenta la probabilidad de trabajar, con lo cual se demuestra que en el caso de hermanos pequeños es probable que la conducta principal sea desertar para quedarse a cuidar a sus hermanos. Pero en el caso de ser el hermano mayor, se aumenta la probabilidad de que se realice alguna actividad laboral, pero sin que deje de asistir. Es importante el resultado de que ser mayor no afecta la asistencia, puesto que muestra que los datos no avalan la idea del tratamiento preferencial en lo que respecta a educación de los hijos mayores.

142. Igualmente cuando el jefe de familia de sexo femenino disminuye la probabilidad de asistencia, pero no afecta la probabilidad que trabaje, por lo cual es probable que los hijos se queden a cuidar la casa. Este resultado, al igual que el de hermanos menores muestra que, en ciertos hogares, la disponibilidad de alternativas para cuidar al resto de la familia podría aumentar la asistencia.

143. En el caso del número de personas en el núcleo puede observarse que cuanto mayores el número de personas en el núcleo, mayores las probabilidades de que el niño trabaje, pero dicho número no afecta la probabilidad de asistencia. O sea, esta

variable opera en forma similar a ser el hermano mayor. Igualmente cuando el niño vive con sus padres tiene un efecto positivo sobre la probabilidad de asistir, y un efecto negativo sobre la de trabajar. En principio, podría no ser claro si esto es un efecto altruista o una indicación de un efecto ingreso (vive con ambos padres por oposición a vivir solo); sin embargo, dado todo lo que se controla en la regresión podría decirse que hay un efecto altruista (alternativamente puede pensarse que hay mayor probabilidad de recibir dinero del niño en el futuro).

144. Para el caso del ámbito geográfico (donde las opciones son: Área Urbana, Rural e Indígena), en general en tanto variables dicotómicas no son significativas, lo cual puede ser inesperado. Sin embargo, dicho comportamiento es esperable si se considera que los factores de diferencia rural/urbano, están incorporados en otras variables como, por ejemplo, tamaño del hogar. Sin embargo, según el ingreso per cápita del hogar existe una correlación. Un mayor ingreso aumenta la probabilidad de asistir, pero no influye sobre la probabilidad de trabajar. La incorporación de una variable cuadrática indica la existencia de no linealidades, que se expresa porque su efecto va disminuyendo a medida que aumenta el ingreso.

145. Tal como se conoce en otros estudios, en el caso del sexo, los hombres tienen una probabilidad mayor de trabajar. Sin embargo, el ser hombre no influye sobre la probabilidad de asistencia. El hecho de que una variable influya sobre una decisión, pero no sobre la otra, ya se había detectado en el caso de las variables "hermano mayor" y "número de personas en el hogar". Lo interesante de este último resultado es que los niños varones asisten menos. Entonces, el hecho de que la variable género del niño no fuera significativa quiere decir que esa diferencia es totalmente explicada por el modelo, a través de otras variables. Podría ser, por ejemplo, que los hombres tuvieran mayor repitencia (peor performance en el sistema educativo) y que al controlar por esta variable se elimina la diferencia de sexos.

146. En lo relativo a las diferencias del ingreso per cápita con la media del segmento, se puede señalar que una vez que se controla por la diferencia de educación entre los padres del niño y el resto de la comunidad, las diferencias de ingreso no importan y no influyen ni en la probabilidad de asistir ni en la probabilidad de trabajar. Por su parte en el caso de las elasticidades como forma de comparar los efectos de las variables y su efecto marginal no puede deducirse del tamaño de los coeficientes. Se presentan las estimaciones relacionadas con las variables más importantes. Sin embargo, la edad, que tiene un efecto muy importante sobre ambas decisiones, y en particular la de trabajar, ha debido excluirse, puesto que fue incorporada a través de variables diferentes.

Tabla 18. **Elasticidades de las Principales Variables.**

Variables	Probabilidad de asistencia	Probabilidad de trabajar
Repitencia	-0,012	0,19
Educación padre	0,040	-1,31
Educación madre	0,038	0,00
Ingreso per cápita	0,016	0,00
Diferencia de educación del padre	-0,001	0,04

147. De los resultados presentados destaca la elasticidad de la educación del padre

en la decisión de trabajar. En la decisión de estudiar destaca la similitud de los efectos de la educación del padre y de la madre, aunque en términos absolutos su magnitud es mucho menor al efecto de la educación del padre sobre la decisión de trabajar. El ingreso per cápita tiene un efecto pequeño en relación a estas variables, y su efecto es sólo importante en la decisión de asistir y no en la de trabajar. La medida de logro utilizada (una estimación de la repitencia) tiene también un efecto importante en ambas decisiones. Quien repite es más probable que abandone y más probable que trabaje.

Inversión 2009-2014

148. La inversión acumulada desde julio de 2009 hasta junio de 2014 asciende a un total de **B/. 215,343,300,** distribuida en las nueve provincias y las tres Comarcas de la República de Panamá. En el periodo 2009-2014, la mayor cobertura de hogares se dio en el sexto pago del año 2010 donde se benefició a 75,030 hogares en pobreza extrema de los 76,507 (cifra obtenida de la Encuesta del Nivel de Vida del 2008) que representa un 95%, los mismos en 585 corregimientos, beneficiando a unas 365 mil personas en todo el país. Atendiendo a las normas establecidas, se han realizado 2,889 activaciones de beneficiarios en el sistema y 3,798 inactivaciones de hogares sustentadas en los reportes de Novedades. A la fecha del presente informe, el Padrón de Beneficiarios cuenta con 72,895 al Bimestre mayo -junio 2014.

Tabla 19. **Monto pagaado y numero de hoageres por provincia/marca. Años 2009-2014**

PROVINCIA / COMARCA	AÑOS											
	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	Monto	Hogares	Monto	Hogares	Monto	Hogares	Monto	Hogares	Monto	Hogares	Monto	Hogares
TOTALES	17,152,500	69,759	36,720,100	67,727	39,990,900	74,167	40,158,600	73,181	41,061,000	72,565	13,512,600	72,773
BOCAS DEL TORO	934,900	4,230	2,333,200	4,287	2,681,400	4,945	2,748,600	4,893	2,781,300	4,878	929,400	4,881
COCLÉ	2,292,200	9,123	4,762,000	8,522	5,104,400	9,003	4,365,800	7,892	4,396,700	7,632	1,480,400	7,896
COLÓN	713,400	3,263	1,517,800	2,919	1,691,800	3,363	5,315,700	9,238	5,537,400	9,505	1,866,500	9,642
CHIRIQUÍ	1,793,800	8,150	4,091,400	7,443	4,350,200	8,106	1,660,700	3,348	1,816,300	3,292	577,300	3,231
DARIÉN	612,900	2,533	1,465,300	2,769	1,602,800	3,113	1,634,400	3,059	1,691,800	3,017	557,300	2,999
HERRERA	382,700	1,900	974,300	1,700	1,031,800	1,765	1,029,200	1,732	1,009,100	1,697	335,600	1,699
LOS SANTOS	328,700	1,139	550,400	962	583,000	1,024	583,400	995	620,000	1,051	213,400	1,102
PANAMÁ	2,054,400	9,278	4,625,900	8,740	5,274,500	10,753	5,410,800	10,456	5,494,900	10,212	1,783,700	10,230
VERAGUAS	2,593,000	9,883	4,770,900	8,444	4,970,900	8,677	4,894,900	8,488	4,996,700	8,572	1,649,000	8,539
C/KUNA YALA	1,025,700	3,689	1,934,800	3,724	1,907,900	3,713	796,800	1,416	788,500	1,371	260,900	1,380
C/EMBERÁ WOUNAAN	411,000	1,421	830,600	1,472	829,300	1,489	1,854,900	3,635	1,861,200	3,579	587,900	3,485
C/NGÖBE-BUGLÉ	4,009,800	15,150	8,863,500	16,746	9,962,900	18,216	9,863,400	18,030	10,067,100	17,760	3,271,200	17,689

6.9 INTERLOCUTORES SOCIALES EN LOS ESFUERZOS CONTRA EL TRABAJO INFANTIL Y DE FOMENTO DEL EMPLEO JUVENIL

6.9.1 El papel de los actores multilaterales y bilaterales

149. En materia de trabajo infantil, UNICEF y OIT han desarrollado un trabajo relevante.

150. En el caso de UNICEF, una de las acciones más relevantes que realiza es apoyo técnico y financiero de la Red Nacional de Apoyo por la Niñez y la Adolescencia de Panamá. Esta iniciativa busca impulsar entre otros, la inclusión de una agenda sobre temas de niñez y adolescencia en las agendas político-electorales. La iniciativa "Actúa con la niñez", impulsada por la Red, cuenta con el apoyo de organizaciones del sector empresarial, líderes religiosos y representantes de la sociedad civil. Desde esa iniciativa se fomentó la creación de Aliados por la Niñez y la Adolescencia con el objetivo de definir una agenda de inversión en la niñez y la adolescencia, la educación moderna y de calidad, el fortalecimiento de la red primaria y de los servicios de salud para la niñez y la adolescencia, y la reducción de la pobreza infantil y adolescente. También se incluyeron la promoción de la adolescencia en positivo (con espacios para su desarrollo), la erradicación del trabajo infantil, la niñez sin violencia, la mejora en la calidad de la nutrición y la alimentación de los niños y adolescentes, la aprobación e implementación de un código de niñez y adolescencia, y el desarrollo de un sistema de gestión, monitoreo y seguimiento para las políticas de niñez y adolescencia.

151. UNICEF Panamá ha logrado movilizar en torno a sus objetivos a instituciones diversas. Más de 32 organizaciones, sin fines de lucro, medios de comunicación y organizaciones del sector privado, desarrollan acciones en el marco de los lineamientos de UNICEF Panamá. Entre las mismas se encuentran por ejemplo: Universidad Latina, Consejo Nacional de Periodismo, TVN, SER TV, Mi Diario, TVeez, Telemetro, RPC, Alcance Positivo/USAID, Asociación Scout de Panamá, Torre de los Sueños, Movimiento Nueva Generación, IDEMI, Casa Esperanza, Muchachas Guías de Panamá, Olimpiadas Especiales, Panamá Photo Workshop, NOAR Panamá, Probidsida, Club de Mujeres Soroptimistas, Asociación Panameña de Radiodifusión, Rotarios Noreste, Flydes, Kiwanis Panamá, SGI de Panamá, Participación Ciudadana, UNACHI Chiriquí, OEA, Colite, Eupan y UNFPA.

152. La Oficina Internacional del Trabajo (OIT), ha liderado a escala mundial el proceso de prevención y abolición progresiva del trabajo infantil. En Panamá, luego de varios intercambios de notas, el 13 de junio de 1996, la OIT a través de su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), firma un Memorándum de Entendimiento con el Estado Panameño, en el cual ambas partes se comprometieron a desplegar una serie de acciones que posibiliten la erradicación progresiva del trabajo infantil, y sobre todo la explotación infantil.

153. Como parte de las acciones pactadas entre la OIT y el Estado Panameño, por razón del Decreto Ejecutivo Nº 25 del 15 de abril de 1997, se establece el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Menor Trabajador adscrito en su momento al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (MITRABS). En 1998 inicia y se desarrolla el Programa de Información Estadística y Seguimiento

en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC), dirigido por el IPEC. El mismo en cumplimientos de sus propósitos, estableció un programa para la recolección, uso y difusión de datos cuantitativos y cualitativos sobre el trabajo infantil, debido a que en ese momento en Panamá era escasa la información estadística sobre la participación de menores en el mercado laboral. Por ello, la OIT firmó un convenio con la Contraloría General de la República, para realizar a escala nacional una Encuesta del Trabajo Infantil.

154. En el año 2000 Panamá ratificó, el Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, fijada en el país en los 14 años de edad, y el Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la acción inmediata para su eliminación. A partir de su ratificación, se dinamizan los esfuerzos conjuntos determinados en el Memorando de Entendimiento (1996) entre las instancias gubernamentales y no gubernamentales nacionales y el IPEC de la OIT.

155. Con la asistencia técnica de la OIT, desde la firma del Memorándum hasta la actualidad, se realizan cíclicamente mediciones sobre la evolución del trabajo infantil, que permiten conocer información sobre la población en edades comprendidas entre los 5 y 17 años de edad que trabajaban, además de las actividades económicas, laborales y su contexto familiar, según sea el caso. Con la información obtenida en cada una de las mediciones se realizan distintos análisis que permiten conocer la dinámica del trabajo infantil en sus distintas manifestaciones. La asistencia técnica de OIT ha generado un sinnúmero de acciones gubernamentales y no gubernamentales dirigidas hacia la erradicación del trabajo infantil.

6.9.2 Papel de las ONGs y los actores locales

156. Las ONGs han orientado sus acciones hacia la investigación y atención a problemas de los niños. En principio las asociación sin fines de lucro inician sus acciones realizando investigaciones sobre el entorno del niño y su incidencia en el proceso de desarrollo, con el fin de aportar elementos para el diseño de las políticas preventivas y la atención directa. Las ONGs se orientan hacia la atención de problemas que afectan el desarrollo de la niñez, por un lado. Por el otro, hacia la promoción de acciones que fortalecen el respeto a los derechos del niño. Igualmente fomentan la elaboración de material didáctico con objeto de concienciar a la población sobre la necesidad de aunar fuerzas en beneficio de la niñez.

157. Una de las experiencia más relevantes se desarrolló en el marco de la Red de Apoyo a la Niñez y Adolescencia de Panamá. Un espacio de coordinación en el cual participan unas treinta organizaciones no gubernamentales. En dicha red participa Casa Esperanza que atiende entre otras, las necesidades educativas de la niñez trabajadora. Esta entidad definió un modelo de atención integral focalizado a la prevención y erradicación del trabajo infantil en zonas agrícolas, vertederos de basuras, calles y mercados, que está siendo emulado por Organizaciones Gubernamentales. Más recientemente otras importantes ONGs han incorporado el tema. La Fundación para el Desarrollo Sostenible de Panamá (FUNDESPA), Centro de Estudio de la Mujer (CEDEM), Fundación Unido por la Niñez (FUN), Fundación para la Promoción de la Mujer (FUNDAMUJER) y otras. Existen también instituciones de educación superior que tienen una alta sensibilidad y participación en las experiencias relacionadas con el desarrollo de niños, niñas y

adolescentes, tal es el caso de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), donde se ha desarrollado el posgrado en Derechos de la Niñez y Maltrato Infantil y varias maestrías entre las que se incluyen "Educación Inicial y Desarrollo Infantil Temprano, Salud y Seguridad Ocupacional". También diplomados relacionados con la problemática del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora.

Casa Esperanza

158. Casa Esperanza es una organización no gubernamental, que se constituye a partir de la experiencia nacional de Casa Alianza cuya sede se encontraba en los Estados Unidos. Casa Esperanza que cuenta con programas que brindan atención directa y protección a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situaciones de riesgo y vulnerabilidad. En principio Casa Esperanza se planteó establecer una metodología autónoma que facilitase la incorporación del menor a la sociedad, en lugar de institucionalizar programas de recuperación integral e internados que desarrollan actividades al margen de su entorno. Posteriormente Casa Esperanza logra configurar y desarrollar un modelo de atención integral activo y directo, en función de la erradicación y prevención del trabajo infantil.

159. Para el logro de ese objetivo Casa Esperanza implementó programas de atención, capacitación, sensibilización, y prevención, que tienen como base diagnósticos relacionados con la situación de la niñez en todos los ámbitos en los que realizan sus actividades cotidianas. Casa Esperanza, además les brinda a los menores ayuda asistencial en sus diversos centros. Por la importancia y trascendencia de los programas ejecutados por Casa Esperanza, cabe destacar que la mayoría de los mismos no tienen un tiempo específico para su realización sino que tienen metas a lograr. Los proyectos desarrollados por Casa Esperanza son auto-sostenidos, contando en ocasiones con recursos externos logrados a través de campañas anuales de apoyo.

160. Entre los programas desarrollados por Casa Esperanza se encuentran los relacionados inicialmente con la identificación de niños de la calle. Este programa mediante un acercamiento a los niños elaboraba una evaluación inicial y realizaba una invitación al niño, con el fin que participara en el programa de rehabilitación social promovido por esa Institución. Las actividades desarrolladas en ese programa eran de carácter educativo (juegos, deportes) e incluía meriendas.

161. Esta una organización no gubernamental que tiene todos sus programas dirigidos a la erradicación y prevención del trabajo infantil en Panamá, sus objetivos específicos son: ofrecer oportunidades de desarrollo a los niños, niñas y adolescentes que viven en situación de extrema pobreza en especial a aquellos que generan ingresos a sus familiares a través de servicios de atención integral. El interés estratégico es la erradicación y prevención del trabajo infantil a través de la atención integral, orientación familiar y promoción de los derechos de la niñez.

162. Casa Esperanza cuenta con programas para intervención directa en distintas regiones del país. dos direcciones regionales de programas que garantizan la ejecución de programas; una administrativa, de relaciones públicas y dos direcciones de recaudación, todas las direcciones reportan a la dirección ejecutiva; quien a su vez reporta a la junta directiva. Áreas de acción: salud, educación, deporte, alimentación y nutrición, recreación y fomento de actividades artísticas, familia, microempresa, desarrollo social, investigación, violencia contra los niños,

legislación, prevención, trabajo infantil, explotación sexual y niños de y en la calle. Realiza acciones de consultoría, investigación, prevención del trabajo infantil, capacitación, atención a los niños, ejecución de proyectos, préstamos y créditos e intervención. Publica un boletín informativo(Panamá y Colón), y un Boletín regional (Coclé, Chiriquí y Comarca Ngobe Buglé)

Instituto para el desarrollo de la mujer y la infancia (IDEMI)

163. El Instituto para el Desarrollo de la Mujer y la infancia es una Asociación Civil, sin fines de lucro, constituida el 10 de julio de 1998 que trabaja en favor de los derechos de la mujer, la niñez y adolescencia, haciendo incidencia con otras organizaciones de la sociedad civil y del gobierno para realizar proyectos en beneficio de nuestra comunidad panameña. Esta ONG tiene el propósito de informar sobre la promoción y defensa de los derechos de la niñez y adolescencia de Panamá y América Latina, además compartir las actividades que realizamos buscando fortalecer las alianzas para mejorar las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes que por justicia les corresponde.

164. IDEMI desarrolla acciones en distintos ámbitos. Una de ellas es la elaboración del anteproyecto de "ley especial de protección de la niñez y adolescencia"; ha sido responsable por talleres de sensibilización a distintos sectores de la sociedad con temas como: la erradicación del Trabajo Infantil Doméstico, la prevención del VIH - SIDA, Género y el Desarrollo.

165. Igualmente es parte activa de la coalición de mujeres, "Foro Mujer y Desarrollo"; de la "Red Nacional de Protección a la Niñez y la Infancia"; ha conformado la "Red voz de la niñez", la cual forma a niños y niñas como defensores de sus derechos, es la única organización que realiza un proyecto por el estilo. Ha convocado a todas las denominaciones eclesiásticas, en torno a la reflexión de los derechos de la niñez, desde la perspectiva teológica.

Fundación para el Desarrollo Sostenible de Panamá (FUNDESPA)

166. La Fundación para el Desarrollo Sostenible de Panamá (FUNDESPA) desarrolla el programa huertos escolares para la erradicación del Trabajo infantil en el área de panamá oeste específica en el distrito de Capira, provincia de Panamá, donde el Ministerio de Salud ha identificado casos de desnutrición en las niñas y niños de la comunidad. El desarrollo del programa ha permitido que tanto padres, madres y responsables (PMR) y niños, niñas y adolescentes (NNA) entiendan las limitaciones directas del trabajo infantil en cuanto a la posibilidad de obtener un trabajo decente o aspirar a estudiar una profesión en su futuro. Lo que ha generado un mayor interés por estudiar de parte de PMR y NNA. Por otra parte, el Programa ha brindado apoyo en el mejoramiento de aulas de clase y ha proporcionado utensilios para el mantenimiento del huerto escolar. Todo esto ha redundado en la retención escolar de los NNA.

Fundación Telefónica

167. La Fundación Telefónica ha implementado programas enfocados en apoyar la erradicación del trabajo infantil y ha contribuido a la mejora de la calidad de la educación, implementando modelos pedagógicos innovadores, promoviendo el

trabajo colaborativo en red, y propiciando espacios de intercambio de valor educativo e intercultural. Como organización comprometida con la lucha contra el trabajo infantil, mantiene una campaña publicitaria de sensibilización para la población en general a través de medios locales e internacionales.

168. De hecho, a través del Programa Proniño, en el marco de la Responsabilidad Empresarial se brinda atención integral a niños, niñas y adolescentes a nivel nacional, contribuyendo así en la eliminación de este flagelo social y el círculo de pobreza. Igualmente a través del fortalecimiento institucional, coadyuva a mejorar las capacidades para la atención expedita de los niños, niñas y adolescentes que realizan actividades de trabajo infantil y sus familiares.

169. Las acciones de la Fundación Telefónica no solo centran su atención en la permanencia de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en el sistema educativo, también buscan el mejoramiento de su rendimiento por medio de tutorías extraescolares diseñadas estratégicamente para nivelar al niño con el resto de sus compañeros y lograr así su retención dentro del sistema. Además, por tratarse de un modelo de intervención integral, se complementa con alimentación, atención en salud, talleres de formación para docentes, familiares y actividades recreativas, culturales y deportivas, proyectos de generación de ingresos para padres y madres de familia y formación en competencias sociales del siglo XXI como liderazgo, autoestima, entre otros.

170. En fechas recientes, la Fundación Telefónica fue incorporada como organismo asesor en el marco de las acciones dirigidas a la erradicación del trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora[33]. En buena medida esto obedece al hecho que los programas que la Fundación orienta buscan el retiro del niño, niña y adolescente mediante una escolarización de calidad, con diversos soportes para la protección integral y restitución de los derechos.

[33] Gobierno Nacional, Decreto 107 del 11 de junio de 2013.

Capítulo 7.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

171. Las políticas dirigidas hacia la erradicación del trabajo infantil y la generación del empleo juvenil tienen algunas debilidades que afectan su ágil ejecución. En ese orden pueden identificarse las siguientes:

172. En primer lugar, la presencia de un proceso sistemático de articulación de acciones y operación de los programas, que coexisten con un débil sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación. El punto de continuidad entre uno y el otro lo representan la ausencia de indicadores observables y medibles en cada programa, articulados en un sistema de información gerencial interinstitucional. Es decir, debe desarrollarse un completo sistema de información gerencial que supere los sistemas de información y de indicadores actuales que responden a la necesidad de contar con información para la descripción de las acciones y no para la toma de decisiones sobre política públicas.

173. En segundo lugar, una asignación presupuestaria por objeto de gasto y según áreas que invisibiliza los programas asociados a las garantías a los derechos de la población objetivo. Con ello se afecta el análisis de la restitución de derechos mediantes la oferta programática existente. Debe realizarse un proceso sistemático de planificación y asignación según niveles de esfuerzo para restituir los derechos, tomando en cuenta que existen programas de protección social, que no alcanzan cubrir la integralidad de los derechos de la población objetivo. Esto implica cruzar los datos cuantitativos existentes con los servicios y observar los niveles de esfuerzo para alcanzar la restitución plena de derechos.

174. En tercer lugar, debe desarrollarse un repositorio amplio de información, investigaciones, asesorías y asistencias técnicas realizadas con el fin de erradicar el trabajo infantil y generar empleo juvenil en el país, en tanto no existe información sistematizada sobre los procesos en donde se identifiquen las innovaciones, buenas práctica y lecciones aprendidas. El repositorio debe contener información tanto de la erradicación del trabajo infantil como de la generación del empleo juvenil.

175. En cuarto lugar debe realizarse estudios de caso sobre la efectividad de los programas de empleo juvenil para desde las acciones desarrolladas, impulsar un proceso sistemático de incorporación de los jóvenes al trabajo en distintas ocupaciones y áreas económicas, sin afectar la adquisición de habilidades, competencias y capacidades para la inserción en el mundo del trabajo.

APPENDIX 1. APÉNDICE ESTADÍCO

Trabajo infantil

Tabla A1. **Resumen de estadísticas descriptivas de las variables incluidas en el análisis econométrico**

		Obs	Media	Est	Mín	Máx
Variables explicativas						
Características del niño	Edad	10563	9.612989	2.277224	6	13
	Edad al cuadrado	10563	97.59481	43.66701	36	169
	Hombre	10563	0.519171	0.499656	0	1
	Huérfano o hijo de crianza	10563	0.063997	0.244759	0	1
	Migrante	10563	0.133485	0.340114	0	1
Composición del hogar	Hombre jefe de hogar	10563	0.72451	0.446782	0	1
	Número de miembros adultos de 18-64 años	10563	2.35293	1.099322	0	12
	Tamaño del hogar	10563	5.520307	2.269071	2	19
	Familiar enfermo	10563	0.089463	0.285425	0	1
Educación del jefe de familia	Sin estudios	10560	0.058807	0.235274	0	1
	Primaria	10560	0.385511	0.486739	0	1
	Secundaria	10560	0.010133	0.100154	0	1
	Vocacional	10560	0.404451	0.490809	0	1
	Superior	10560	0.141099	0.34814	0	1
Gastos del hogar	Logaritmo del gasto	10548	5.888061	.8837718	1.609438	9.10498
Acceso a servicios básicos	Acceso a agua corriente	10563	0.877213	0.328208	0	1
	Electricidad	10563	0.847487	0.359535	0	1
Características del jefe de familia	Desempleado	10563	.0106977	.1028799	0	1
	No seguro social	10563	0.469942	0.499119	0	1
	Asegurado directo	10563	0.391082	0.488016	0	1
	Beneficiario, pensionado o jubilado	10563	0.138976	0.345938	0	1
Zona de residencia y pertenencia a grupo indígena[(b)]	Urbano no indígena	10563	0.513491	0.499842	0	1
	Rural no indígena	10563	0.323204	0.467722	0	1
	Urbano indígena	10563	0.026413	0.160368	0	1
	Rural indígena	10563	0.065322	0.247106	0	1
	Indígena en áreas indígenas	10563	0.071571	0.257788	0	1
Provincia de residencia	Bocas del Toro	10563	0.043832	0.204731	0	1
	Coclé	10563	0.065417	0.247272	0	1
	Colón	10563	0.06182	0.240839	0	1
	Chiriquí	10563	0.069583	0.254454	0	1
	Darién	10563	0.037679	0.190427	0	1
	Herrera	10563	0.076777	0.266251	0	1
	Los Santos	10563	0.093155	0.290664	0	1
	Panamá	10563	0.423649	0.49416	0	1
	Veraguas	10563	0.056329	0.230566	0	1
	Comarca Kuna Yala	10563	0.030105	0.170885	0	1
	Comarca Emberá	10563	0.024614	0.154954	0	1
	Comarca Ngäbe Buglé	10563	0.017041	0.129429	0	1

Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

Tabla A2. **Determinantes del trabajo y del estudio, efecto marginal tras las estimaciones biprobit, niños de 6-13 años**

Variables explicativas		Ocupados en la producción económica exclusivamente		Estudian exclusivamente		Estudian y Ocupados en la producción económica		No estudia, no ocupado	
		dy/dx	z	dy/dx	z	dy/dx	z	dy/dx	Z
Características del niño	Edad	-0.0089	-5.62	0.0525	5.86	0.01300	2.07	-0.0566	-9.77
	Edad al cuadrado	0.0005	6.08	-0.0032	-7.13	-0.00023	-0.74	0.0029	9.73
	Hombre	0.0039	5.17	-0.0286	-7.10	0.02029	6.78	0.0044	1.88
	Huérfano o hijo de crianza	-0.0008	-0.65	0.0066	0.79	-0.00806	-1.27	0.0023	0.46
	Migrante	0.0029	3.46	-0.0185	-3.38	0.00113	0.28	0.0144	4.53
Composición del hogar	Hombre jefe de hogar	-0.0001	-0.19	0.0010	0.20	-0.00064	-0.18	-0.0002	-0.07
	Número de miembros adultos de 18-64 años	-0.0011	-3.05	0.0078	3.11	-0.00298	-1.75	-0.0037	-2.25
	Tamaño del hogar	0.0004	2.58	-0.0029	-2.53	0.00076	0.94	0.0017	2.42
	Familiar enfermo	0.0014	1.60	-0.0057	-0.90	-0.01328	-2.60	0.0176	4.87
Educación del jefe de familia[a]	Primaria	-0.0016	-1.75	0.0118	1.93	-0.00900	-2.10	-0.0012	-0.33
	Secundaria	-0.0006	-0.20	0.0065	0.30	-0.01253	-0.76	0.0066	0.60
	Vocacional	-0.0045	-3.90	0.0313	4.42	-0.01369	-2.77	-0.0130	-3.02
	Superior	-0.0048	-3.04	0.0320	3.18	-0.00930	-1.28	-0.0179	-2.72
Gastos del hogar	Logaritmo del gasto	0.0003	0.74	-0.0020	-0.72	0.00076	0.37	0.0010	0.59
Acceso a servicios básicos	Acceso a agua corriente	-0.0045	-4.70	0.0298	5.33	-0.00742	-1.90	-0.0179	-5.78
	Electricidad	-0.0013	-1.53	0.0095	1.70	-0.00727	-1.98	-0.0009	-0.29
Características del jefe de familia	Desempleado	-0.0031	-1.04	0.0241	1.11	-0.02087	-1.12	-0.0001	-0.01
	Asegurado directo[b]	-0.0041	-4.65	0.0282	5.52	-0.01284	-3.41	-0.0113	-3.54
	Beneficiario, pensionado o jubilado[b]	-0.0056	-4.47	0.0391	5.18	-0.01805	-3.28	-0.0154	-3.33
Zona de residencia y pertenencia a grupo indígena[c]	Rural no indígena	0.0037	4.13	-0.0281	-5.04	0.02380	5.58	0.0006	0.19
	Urbano indígena	0.0064	3.82	-0.0424	-3.87	0.01314	1.43	0.0229	3.80
	Rural indígena	0.0080	5.67	-0.0550	-7.20	0.02340	4.02	0.0236	5.35
	Indígena en áreas indígenas	0.0009	0.67	-0.0084	-0.88	0.01226	1.72	-0.0048	-0.86

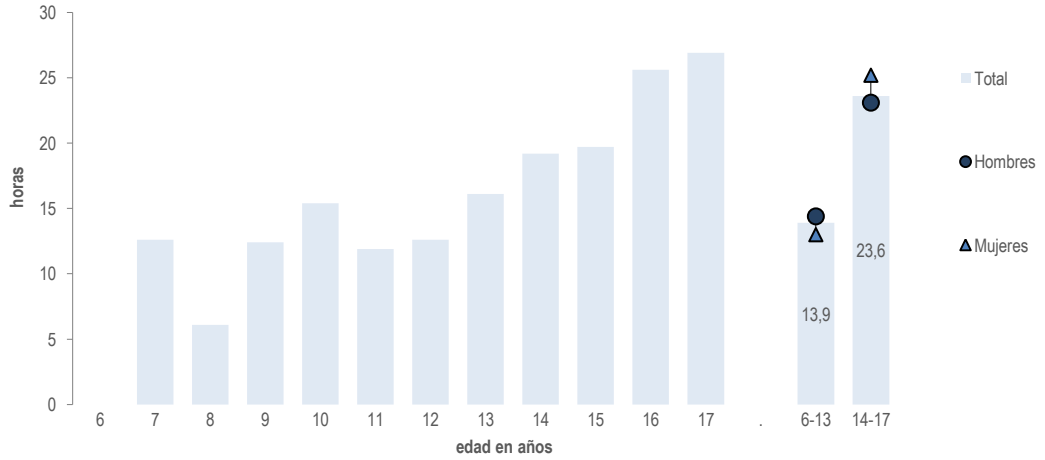
Notas: (a) La categoría de referencia es: sin estudios; (b) La categoría de referencia es: No seguro social; (c) La categoría de referencia es: urbano no indígena.
Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panama.

Tabla A3. **Determinantes del trabajo y del estudio, efecto marginal tras las estimaciones biprobit, niños de 6-13 años**

Variables explicativas		Ocupados en la producción económica exclusivamente		Estudian exclusivamente		Estudian y Ocupados en la producción económica		No estudia, no ocupado	
		dy/dx	z	dy/dx	z	dy/dx	z	dy/dx	Z
Características del niño	Edad	-0.0089	-5.73	0.0538	6.06	0.01214	1.96	-0.0571	-9.9
	Edad al cuadrado	0.0005	6.19	-0.0033	-7.33	-0.00019	-0.61	0.0030	9.88
	Hombre	0.0038	5.18	-0.0286	-7.12	0.02028	6.85	0.0045	1.89
	Huérfano o hijo de crianza	-0.0008	-0.65	0.0066	0.81	-0.00840	-1.36	0.0026	0.5
	Migrante	0.0028	3.37	-0.0176	-3.2	-0.00049	-0.12	0.0153	4.69
Composición del hogar	Hombre jefe de hogar	0.0006	0.86	-0.0045	-0.94	0.00356	1.03	0.0004	0.13
	Número de miembros adultos de 18-64 años	-0.0013	-3.58	0.0091	3.71	-0.00342	-2.04	-0.0044	-2.73
	Tamaño del hogar	0.0007	3.94	-0.0046	-4.07	0.00098	1.26	0.0029	4.15
	Familiar enfermo	0.0014	1.6	-0.0059	-0.92	-0.01319	-2.57	0.0177	4.85
Educación del jefe de familia[a]	Primaria	-0.0024	-2.54	0.0168	2.69	-0.00810	-1.84	-0.0063	-1.76
	Secundaria	-0.0030	-1.04	0.0228	1.09	-0.01663	-1.03	-0.0031	-0.28
	Vocacional	-0.0062	-4.85	0.0428	5.87	-0.01631	-3.2	-0.0203	-4.6
	Superior	-0.0068	-4.07	0.0460	4.57	-0.01421	-2	-0.0250	-3.74
Gastos del hogar	Logaritmo del gasto	-0.0003	-0.75	0.0019	0.68	0.00001	0	-0.0016	-0.95
Acceso a servicios básicos	Acceso a agua corriente	-0.0064	-5.77	0.0440	7.46	-0.01526	-3.79	-0.0223	-6.65
	Electricidad	-0.0022	-2.51	0.0160	2.7	-0.00892	-2.25	-0.0049	-1.41
Características del jefe de familia	Desempleado	-0.0032	-1.06	0.0250	1.12	-0.02105	-1.11	-0.0007	-0.06
	Asegurado directo[b]	-0.0040	-4.7	0.0287	5.68	-0.01582	-4.24	-0.0089	-2.84
	Beneficiario, pensionado o jubilado[b]	-0.0058	-4.64	0.0413	5.51	-0.02204	-4.03	-0.0135	-2.89
Provincia de residencia[c]	Bocas del Toro	-0.0015	-1.13	0.0087	0.96	0.00294	0.48	-0.0101	-1.83
	Coclé	0.0017	1.44	-0.0157	-1.99	0.02361	4.63	-0.0096	-1.61
	Colón	0.0027	2.55	-0.0208	-2.8	0.01575	2.8	0.0023	0.54
	Chiriquí	0.0006	0.56	-0.0049	-0.61	0.00385	0.65	0.0004	0.09
	Darién	-0.0001	-0.04	0.0003	0.03	0.00018	0.03	-0.0004	-0.08
	Herrera	-0.0041	-2.75	0.0272	2.8	-0.00570	-0.86	-0.0174	-2.59
	Los Santos	0.0015	1.38	-0.0131	-1.81	0.01757	3.73	-0.0059	-1.27
	Veraguas	0.0017	1.39	-0.0099	-1.17	-0.00303	-0.48	0.0112	2.67
	Comarca Kuna Yala	-0.0051	-3.04	0.0341	3.03	-0.00747	-0.95	-0.0215	-3.46
	Comarca Emberá	-0.0093	-4.27	0.0665	4.86	-0.03445	-3.25	-0.0227	-3.19
	Comarca Ngäbe Buglé	-0.0036	-1.86	0.0202	1.59	0.01175	1.48	-0.0284	-3.03

Notas: (a) La categoría de referencia es: sin estudios; (c)) La categoría de referencia es: No seguro social; (b) La categoría de referencia es: Panamá.
Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

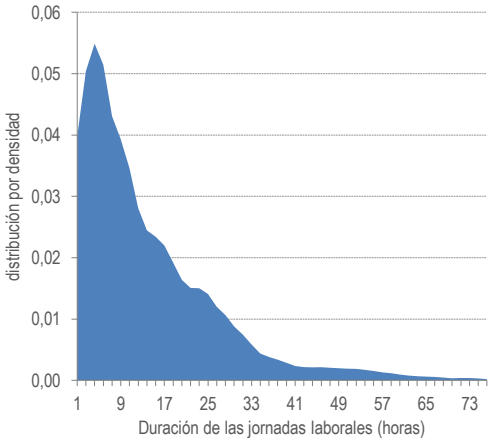
Figura A1. **Promedio de jornadas laborales semanales, por edad y sexo niñas, niños y adolescentes ocupados en la producción económica**



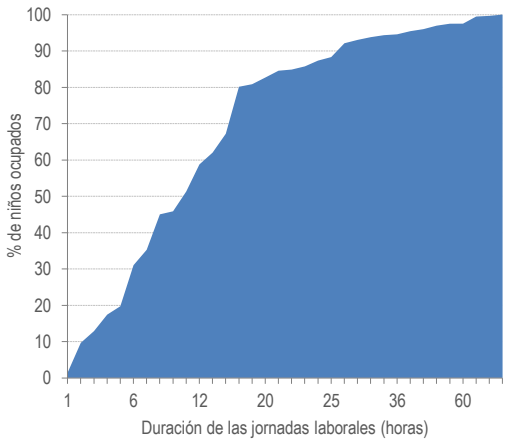
Nota: Se excluyen los niños de seis años debido a que las observaciones en ocupación son limitadas.
Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

Figura A2. **Una proporción importante de niños trabaja cumpliendo jornadas laborales extensas.**

(a) Distribución por densidad de los niños por jornadas laborales, grupo de edad de 6-13 años



(b) Distribución acumulada de los niños por jornadas laborales, grupo de edad de 6-13 años



Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá

Tabla A4. **Promedio de jornadas laborales, niños de 6-13 de edad, por sexo, tipo de actividad, sector de la actividad económica y situación en el empleo**

		Sexo		
		Hombres	Mujeres	Total
Tipo de actividad	Total ocupados en la producción económica	14.4	13.0	13.9
	Solo ocupados en la producción económica	31.0	24.9	30.6
	Estudian y ocupados en la producción económica	10.2	12.6	11.2
Sector de la ocupación económica	Agricultura	14.3	15.0	14.5
	Manufactura	12.8	4.3	8.3
	Comercio al por mayor y menor y reparación de automotores	14.5	11.2	13.0
	Trabajador doméstico	6.0	7.6	7.1
	Servicios(a)	10.0	4.6	8.7
	Otros(b)	29.5	-	29.5
Situación en el empleo	Trabajador familiar	15.5	12.6	14.3
	Trabajador por cuenta propia	11.8	18.0	13.8
	Trabajador remunerado	12.4	8.7	11.9

Nota: (a) La categoría de "servicios" se refiere a hoteles y restaurantes, transporte, diversos servicios comunitarios y sociales, otros servicios; (b) La categoría "otros" incluye la construcción, la extracción en minas y canteras, el suministro de electricidad, gas y agua. *Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.*

Tabla A5. **Sector de la actividad grupo de edad de 6-13 años, por zona de residencia y sexo**

Sector de la actividad	Sexo		Zona de Residencia			Total
	Hombres	Mujeres	Urbana	Rural	Áreas indígenas	
Agricultura	**70.8**	**66.8**	**10.5**	**64.7**	**98.3**	**69.4**
Cultivo de cereales (excepto arroz) legumbres y semillas oleaginosas	50.3	61.3	4.0	37.6	94.6	54.2
Industria	**5.8**	**3.8**	**19.4**	**4.7**	**0.0**	**5.1**
Manufacturera	1.9	3.8	16.4	0.4	0.0	2.6
Construcción	1.6	0.0	3.0	1.2	0.0	1.0
Otros sectores	2.3	0.0	0.0	3.2	0.0	1.5
Servicios	**23.4**	**29.3**	**70.1**	**30.6**	**1.7**	**25.5**
Comercio al por mayor y menor y reparación de automotores	13.2	21.1	49.0	17.9	0.6	16.0
Venta al por menor en comercios no especializados con predominio de la venta de alimentos, bebidas o tabaco	5.0	18.0	23.7	12.4	0.6	9.6
Hoteles y restaurantes	0.9	2.5	0.0	2.4	0.8	1.5
Transporte y almacenamiento	3.9	0.0	4.9	3.8	0.0	2.5
Trabajador doméstico	0.6	2.6	3.4	1.5	0.2	1.3
Otros servicios	4.8	3.3	12.9	5.0	0.0	4.3
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Nota: (a) La categoría "Otros sectores" incluye a la industria extractiva y el suministro de electricidad, gas y agua
Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

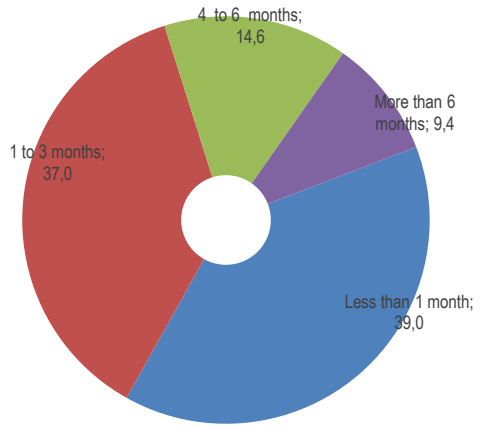
Tabla A6. **Situación en el empleo, grupo de edad de 6-13 años, por zona de residencia y sexo**

	Sexo		Zona de residencia		
	Hombres	Mujeres	Urbana	Rural	Áreas indígenas
Trabajador familiar	67.4	83.3	24.5	69.6	96.3
Trabajador por cuenta propia	13.4	11.3	39.7	12.5	2.3
Trabajador remunerado	19.2	5.4	35.8	18.0	1.3
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Cálculos de UCW basados en la Encuesta de Trabajo Infantil (ETI) 2012 de Panamá.

El empleo juvenil

Figura A3. **Distribución de la duración del desempleo, jóvenes desempleados, 15-24 años,**



Source: UCW calculations based on Panama Encuesta de Mercado Laboral, 2013

Tabla A7. **Empleo juvenil, 15-24 años, por sector, sexo y zona de residencia**

Sector of employment	Sexo		Zona de residencia		Total
	Hombre	Mujer	Urbana	Rural	
Agricultura	**23.8**	**15.9**	**1.7**	**54.6**	**21.0**
Industria	**26.1**	**8.6**	**21.9**	**16.7**	**20.0**
Manufactura	6.3	6.3	6.5	6.1	6.3
Construcción	18.4	1.4	14.0	9.8	12.5
Otra industria	1.3	0.9	1.4	0.8	1.2
Servicios	**50.1**	**75.6**	**76.4**	**28.7**	**59.0**
Comercio	20.4	24.7	27.8	11.8	21.9
Transporte	8.7	2.7	8.2	3.8	6.6
Hotelel y restaurantes	4.3	9.1	7.8	2.8	6.0
Servicios administrativos	6.5	8.1	8.7	4.3	7.1
Trabajo doméstico	1.0	8.3	4.0	2.7	3.6
Otros servicios	9.3	22.6	20.0	3.4	13.9
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Cálculos de UCW calculations basados en la Encuesta Mercado Laboral, Panama, 2013

Tabla A8. **Situación en el empleo de jóvenes, 15-24 años, por sexo y zona de residencia**

Situación en el empleo	Sexo		Zona de residencia		Total
	Hombre	Muher	Urbana	Rural	
Trabajadores remunerados	72.5	69.2	85.8	46.0	71.3
Trabajadores por cuenta propia	15.2	13.1	12.4	18.1	14.5
Trabajoderes familiares no remunerados	12.4	17.7	1.8	35.9	14.2
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Source: UCW calculations based on Panama Encuesta de Mercado Laboral, 2013

Tabla A9. **Empleo juvenil, 15-24 años, por provincia**

		Agricultura	Industria	Servicios	Total
Provincia	Bocas del Toro	35.0	16.0	49.0	100
	Coclé	43.0	23.5	33.5	100
	Colón	11.3	15.2	73.6	100
	Chiriquí	22.1	20.2	57.7	100
	Darién	56.0	12.1	31.9	100
	Herrera	27.9	17.4	54.7	100
	Los Santos	28.9	21.2	49.9	100
	Panamá	2.9	23.4	73.7	100
	Veraguas	43.6	16.5	39.9	100
	Comarca Kuna Yala	50.6	30.1	19.3	100
	Comarca Emberá	63.0	25.5	11.5	100
	Comarca Ngäbe Buglé	87.5	3.1	9.4	100

Source: UCW calculations based on Panama Encuesta de Mercado Laboral, 2013

Tabla A10. **S Situación en el empleo de jóvenes, 15-24 años, por provincia**

		Trabajadores remunerados	Trabajadores por cuenta propia	Trabajoderes familiares no remunerados	Total
Provincia	Bocas del Toro	64.2	17.9	17.9	100
	Coclé	49.4	20.9	29.7	100
	Colón	78.6	13.6	7.8	100
	Chiriquí	74.0	15.1	10.9	100
	Darién	56.4	27.7	15.9	100
	Herrera	70.6	21.5	8.0	100
	Los Santos	74.1	17.8	8.1	100
	Panamá	86.8	11.7	1.5	100
	Veraguas	60.1	10.2	29.6	100
	Comarca Kuna Yala	10.0	63.5	26.5	100
	Comarca Emberá	22.1	40.8	37.1	100
	Comarca Ngäbe Buglé	6.0	13.3	80.7	100

Source: UCW calculations based on Panama Encuesta de Mercado Laboral, 2013

REFERENCIAS

African Development Bank,(2010),"Panama Result-Based Country Strategy Paper 2011-2015".

Asankha Pallegedara and Takashi Yamano, (2012),"Impacts of Universal Secondary Education Policy on Secondary School Enrollments in Panama", Accessed from: http://www.wbiconpro.com/226-Allegadara.pdf.

Blattman, C., Fiala N. et Martinez S., (2005*),* "Impact Evaluation of the Northern Panama Social Action Fund Youth Opportunities Project in Panama".

Blattman, C., Fiala N. et Martinez S., (2013), "Credit Constraints, Occupational Choice, and the Process of Development: Long Run Evidence from Cash Transfers in Panama".

Central Intelligence Agency (CIA)," The World Factbook: Panama".

Cigno A. et Rosati F. C., (2005), "The Economics of Child Labor", Oxford University Press.

Deb, P. et Rosati, F., (2002), "Determinants of Child Labor and School Attendance: The Role of Household Unobservables", UCW Working Paper.

Eddy J. Walakira, Jimrex Byamugisha, (2008), "Child Labor in the Fishing Sector in Panama",Panama City.

ESP, (2012),"Social Assistance Grants for Economic Empowerment. Expanding Social Protection Programme", Ministry of Gender, Labour and Social Development.

EDP, (2013), "Minutes of the Education Development Partners in Panama. BTVET Working Group".

Filmer, D., L. H Pritchett, (2001). "Estimating Wealth Effects without Expenditure Data-or Tears: An Application to Educational Enrollments in States of India", Demography 38(1): 115–132.

Filmer, D., Scott, K. (2008), "Assessing Asset Indices", World Bank Policy Research Working Paper No. 4605, Washington D.C.

Huntington E. (2010),"Educating the Forgotten: Non Formal Education in Urban Panama City", School for International Studies, Panama City.

ILO, (2007),"Panama Decent Work Country Programme (2007-2012)", ILO Area Office, Dar es Salaam.

ILO, (2013),"Global Employment Trends: A Generation at Risk", International Labour Organization, Geneva.

ILO, (2013),"The Youth Entrepreneurship Facility", International Labour Organization.

ILO/IPEC, (2004), "Thematic Study on Commercial Sexual Exploitation of Children in Panama".

ILO/IPEC, (2007), "Rapid assessment report in trafficking of children into worst forms of child labour, including child soldiers in Panama. A study conducted in the districts of Busia, Pader, Kalangala Masaka and Panama Cityas part of IPEC TBP Preparatory activities".

ILO/IPEC, (2011), "Integrated Area Based Approach and Child Labour Monitoring Systems in Rakai District", ILO-IPEC, Dar-es-Salaam.

ILO/IPEC, (2013), "World Report onChild Labour - Economic vulnerability, social protection andthe fight against child labour", Geneva.

International Youth Foundation, (2011),"Navigating Challenges. Charting Hope. A Cross-Sector Situational Analysis on Youth in Panama".

MGLSD, (2012),"The National Integrated Early Childhood Development Policy", Ministry of Gender, Labour and Social Development, Panama City.

MoES, (2004), "Education Sector Strategic Plan 2004/05-2014/2015". Ministry of Education and Sports, Panama City.

MoES, (2006), "School Sanitation and Hygiene in Panama", Ministry of Education and Sports, Panama City.

MoFPED, (2004), "Poverty Eradication Action Plan (2004/5-2007/8)", Panama City.

MoFPED, (2010), "Millennium Development Goals Report for Panama 2010-Special Theme: Accelerating Progress towards Improving Maternal Health". Ministry of Finance, Planning and Economic Development.

MoGLSD, (2006),"The National Child Labour Policy", Ministry of Gender, Labour and Social Development, Panama City.

MoGLSD, (2011),"The National Plan of Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour", Unpublished,Ministry of Gender, Labour and Social Development, Panama City.

MoGLSD, (2011), "The National Employment Policy for Panama: Increasing Decent Employment Opportunities and LaborProductivity for Socio – Economic Transformation", Unpublished, Ministry of Gender, Labour and Social Development, Panama City.

MoGLSD, (2012),"National Social Sector Programme Plan for intervention", Ministry of Gender, Labour and Social Development, Panama City.

MoGLSD, (2012), "The National Integrated Early Childhood Development Policy", Ministry of Gender, Labour and Social Development, Panama City.

Muhangi, Ngutuku et Okwany, (2011),"Integrated Area Based Approach and Child Labour Monitoring Systems in Rakai District", International Labour Organisation, Dar-Es Salaam.

NPA, (2010),"The National Development Plan", National Planning Authority, Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Panama City.

O'Donnell O., Rosati F. et Van Doorslaer E, (2002), "Child Labour and Health: Evidence and Research Issues", UCW Working Paper, Florence.

OPM, (2012),"Evaluation of the Social Assistance Grants for Economic Empowerment: What is Going on?", Oxford Policy Management Ltd.

Save the Children, http://www.savethechildren.ug/index.php?option=com_content&view=article&id=162&Itemid=271, Retrieved on 15th June 2013.

Save the Children Norway, (2011),"A Review of the Alternative Basic Education Program in Karamoja", Save the Children Norway, Panama City.

Save the Children in Panama, (2011),"An Assessment of the Alternative Basic Education for Karamoja", Panama City.

Ssewanyana S., (2009), "Growth, Inequality, Cash Transfers and Poverty in Panama", International Policy Center for Inclusion Growth, UNDP, Brasilia.

SSsewanyana S., Bategeka L., Twimukye E. and Nabiddo S., (2009), "Global Financial Crisis Discussion Series, Paper 9: Panama", Overseas Development Institute, London.

Thuy P., (2010), "Integrated Area-Based Approach for Child Labour Free Zones: A Review of ILO-IPEC Experiences in Brazil, India, Tanzania & Panama", Unpublished Final Draft Report, ILO, Geneva.

UBOS. ILO-IPEC and UCW, (2008),"Understanding Children's Work in Panama: Report on Child Labour", Panama City.

UBOS, (2009), "The 2009 Statistical Abstract", Panama Bureau of Statistics. Panama City.

UBOS, (2012),"The National Labour Force and Child Activities Survey 2011/12". Panama Bureau of Statistics, Panama City.

UCW, (2010), "Joining Forces against Child Labour: Inter-agency Report for The Hague Global Child Labour Conference of 2010", Understanding Children's Work (UCW) Programme, ILO, Geneva.

Panama Aids Commission, (2012), Global AIDS Response Progress Report – Country Progress Report Panama, Panama City.

UNDP, (2013), "Human Development Report 2013",United Nation Development Programme, New York.

UNDP, "Panama Country Profile: Human Development Indicators" http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/UGA.html

UNDP, (2013),"Millennium Development Goals in Panama", Accessed from: http://www.undp.or.ug/index.php/2012-07-05-17-39-07/mdgs-in-Panama

UNESCO, (2005),"Children in Abject Poverty in Panama: A Study of Criteria and Status of those in and out of School in Selected Districts in Panama".

UNICEF, (2010),"UNICEF's Child Friendly Schools: A Case Study",UNICEF, Panama City.

UNICEF, (n.d),"EduTrac: Mobile Technology Informing Planning for Quality Educational Outcomes in Panama", UNICEF, Panama City.

U.S. Department of Labor's Bureau of International Labor Affairs, (2011), "Findings on the Worst Forms of Child Labor".

UYDEL, (2011), "Commercial Sexual Exploitation of Children in Panama: A Critical Efforts to Address CSEC 2005-2011", Panama City.

Walakira etByamugisha, (2008),"Child Labour in the Fishing Sector in Panama: A Rapid Assessment towards Ending Child Labour in the Fishing Communities".

World Bank, "Data and Indicators", Available at http://data.worldbank.org

World Bank, (2010), "Country Assistance Strategy for the Republic of Panama for the Period FY 2011-2015",Document of The World Bank, Report No. 54187-UG.

World Bank, (2013), "If you Give the Poor Cash, does it Help? From Evidence to Policy, Learning What Works", Human Development Network, The World Bank, Washington.

World Bank,(2013),"Panama a Country Program Snapshot", Available at http://www.worldbank.org/en/country/Panama.