

2

## **MERCADO LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO PANAMEÑO CON PRESPECTIVA DE GÉNERO: ¿DISCRIMINACIÓN?**

(Labor market in Panamanian public sector with a  
gender perspective: Discrimination?)

Omayra Fruto de Santana<sup>1</sup>, L. Ramón Leal C.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universidad de Panamá, Centro Regional Universitario de Colón, Facultad de Economía.  
[omayra.fruto@up.ac.pa](mailto:omayra.fruto@up.ac.pa). ORCID: 0000-0002-1286-8858

<sup>2</sup> Universidad de Panamá, Centro Regional Universitario de Colón, Facultad de Economía.  
[leon.leal@up.ac.pa](mailto:leon.leal@up.ac.pa). ORCID: 0000-0002-1923-0290

### **RESUMEN**

En todo el mundo, en América Latina y en Panamá, hay suficientes evidencias que demuestran la existencia de prácticas discriminatorias en el mercado laboral en contra de la mujer, la cual presenta menores niveles de bienestar que el hombre, sobre todo en aspectos como el empleo, el ingreso, y la vulnerabilidad, pese a que se registran tendencias hacia mejores resultados. Los estudios con enfoque de género hacen posible acceder a la complejidad del fenómeno que se estudia y abren la posibilidad de mayores niveles de concienciación y de esfuerzos para superar conductas y políticas discriminatorias, por lo que deben ser tenidos como estrategias que permiten diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas destinadas a la erradicación de los distintos tipos de desigualdades. El objetivo del presente estudio es evidenciar el comportamiento de algunas características cuantitativas, con enfoque de género que se registran dentro del mercado laboral en sector público panameño para los años comprendidos entre el 2009 y el 2018, incluidos. Tiene un enfoque descriptivo y el diseño es no experimental, ex - post facto. Los datos analizados son de fuente secundaria. El estudio se plantea los siguientes supuestos: (1) la proporción de hombres ocupados en el sector público panameño es mayor que la de mujeres y (2) el salario promedio de los hombres ocupados en el sector público panameño es mayor que el devengado por las mujeres. En el sector público panameño los hombres representan el 50.2% de



la población total del país, y las mujeres el 49.8%, las mujeres ocupan el 51.4 % y los hombres el 48.6 % de los puestos existente en el sector público panameño. Sin embargo, los hombres devengan el 52.2% de los salarios de dicha planilla, correspondiéndole a las mujeres el 47.8%, resultados congruentes con los supuestos planteados. Se halló de manera reiterada un desbalance en las variables económicas analizadas a lo largo del período desde las perspectivas de género. Al parece se refuerza la tesis de una posible discriminación en este sector.

## **PALABRA CLAVE**

Mercado laboral, enfoque de género, sueldo promedio, población económicamente activa, tasa de desempleo.

## **ABSTRACT**

All over the world, in Latin America and in Panama, there is sufficient evidence that shows the existence of discriminatory practices in the labor market against women, who present lower levels of well-being than men, especially in aspects such as employment, income, and vulnerability, despite the trend towards better results. Studies with a gender focus make it possible to access the complexity of the phenomenon being studied and open the possibility of higher levels of awareness and efforts to overcome discriminatory behaviors and policies, so they should be considered as strategies that allow the design, implementation and evaluate public policies aimed at eradicating different types of inequalities. The objective of this study is to demonstrate the behavior of some quantitative characteristics, with a gender perspective, that are registered within the labor market in the Panamanian public sector for the years between 2009 and 2018, inclusive. It has a descriptive approach, and the design is non-experimental, ex post facto. The data analyzed are from a secondary source. The study makes the following assumptions: (1) the proportion of men employed in the Panamanian public sector is higher than that of women and (2) the average salary of men employed in the Panamanian public sector is higher than that earned by the women. In the Panamanian public sector, men represent 50.2% of



the total population of the country, and women 49.8%, women occupy 51.4% and men 48.6% of the existing positions in the Panamanian public sector. However, men earn 52.2% of the salaries of said payroll, with 47.8% corresponding to women, results consistent with the assumptions raised. An imbalance was repeatedly found in the economic variables analyzed throughout the period from the gender perspective. It seems that the thesis of possible discrimination in this sector is reinforced.

## KEYWORD

Labor market, gender focus, average salary, economically active population, unemployment rate.

## INTRODUCCIÓN

La desigualdad de género es un asunto transversal. En Panamá, las mujeres evidencian menores niveles de bienestar que los hombres sobre todo en aspectos como el empleo, la vulnerabilidad y la evaluación de la vida, pese a que tienden a mostrar mejores resultados en educación, salud y relaciones sociales (OCDE, 2017).

Los estudios con perspectiva de género, al permitir el acceso a la complejidad del fenómeno que se estudia, aportan a la concienciación respecto los esfuerzos para superar actos y conductas discriminatorias. Este tipo de estudio, de acuerdo a la concepción de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla (2009) citado por Mantilla (2013), deben ser entendidos como estrategias tendientes a asegurar que las costumbres y preocupaciones, tanto de hombres como de mujeres, constituyan dimensiones sistémicas para el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas y programas en lo político, lo económico y lo social, a objeto que ambos sexos logren beneficiarse de manera equitativa y erradicar las desigualdades.

Gilberto Rincón Gallardo en la presentación de “Un Marco Teórico para la Discriminación” (Rodríguez Zepeda, 2006) sostiene que la discriminación es tan vieja o más que la guerra, dado que, con frecuencia, es la causa de ella. Sostiene Rincón que, en un momento dado, el ser



humano consideró que las diferencias, grupales o individuales, con respecto a otros miembros de la propia especie, los hacían distintos, hasta llegar a asumir que, aquellos distintos, eran inferiores, temibles y atacables, y sobre esas premisas, el Hombre construye su cultura.

Una de las acepciones de la palabra discriminación que oferta la Real Academia de la Lengua Española (RAE, 2020) es: “separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra de otra”. Para Rodríguez Zepeda (2006) ésta es una definición que no aporta valoración ni opinión negativa. Una segunda acepción propuesta por la RAE es: “dar trato de inferioridad, diferenciar a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etcétera”. Expresa una relación asimétrica entre personas, y plantea una conducta negativa. Por tanto, discriminar es dar trato a otro o a otros como si fueran inferiores en función de alguna particularidad del no agrado de quien discrimina, tales como color de la piel y/o sexo, entre otros (p.23).

Según este autor, la discriminación es “una conducta con raíces culturales profundas y socialmente extendidas” (p.26) que funciona sobre la sistematización del desprecio hacia individuos y/o colectivos estigmatizados, que se ejerce con independencia de las conductas de quien es discriminado, por lo que la considera “una situación de desventaja innecesaria ya que sus miembros nunca han hecho nada que justifique el maltrato y el desprecio en términos de justicia retributiva” (p. 27).

Para Carmona y Véliz (2005) la discriminación, es un tipo de violencia producto de la concepción desfigurada que se tiene de la valoración física y cultural del ser humano, generando la falsa percepción de superioridad frente a otros individuos, entre las más comunes están: social, laboral, racial, religiosa, ideológica, por edad, sexual. Nosotros incluiremos la discriminación por género, aunque estas dos últimas están separadas por una línea borrosa.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2003) identifica dos clases de discriminación: la directa, cuando las regulaciones, leyes y políticas excluyen expresamente o ponen en situación desventajosa a trabajadores dada su filiación política, estado civil o sexo; y la indirecta, cuando las normas y prácticas, supuestamente neutrales, impactan negativamente a un grupo considerable de trabajadores, sin considerar de si cumplen o no con las tareas asignadas.

Para Méndez y Rojas (2008), el sexo designa una condición biológica, en tanto género es una construcción social. Paau (2009) plantea que el género se refiere a los roles que asume la mujer y que asume el hombre, roles determinados por la sociedad. Es así, que la mujer, a lo largo de la historia, ha sido encadenada al rol de la maternidad en tanto el hombre, al productivo y a la gestión comunitaria.

Así las cosas, discriminación por género hace referencia al comportamiento negativo, prejuicios y estereotipos que se tienen en contra de un individuo o un grupo por su género distinto. (Méndez & Rojas, 2008). En palabras de Abarca (2006) el tema de género hace referencia tanto a la mujer como al hombre, dado los roles que le sociedad ha establecido para cada sexo. Por su parte la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2007) en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, señala que la discriminación contra la mujer es la distinción, exclusión o restricción, en función del sexo, con el objetivo de deteriorar o eliminar la igualdad entre la mujer y el hombre.

En el mundo, muy en especial en América Latina, existen evidencias que demuestran la existencia de prácticas discriminatorias en el mercado laboral en contra de la mujer; pese a no ser menos productivas que los hombres, ellas perciben menor salario, incluso haciendo el mismo trabajo y con el mismo, y hasta con mayor nivel de educativo. Tal discriminación no es solo en lo salarial, sino también al momento de la contratación (González Velosa, 2018).

Hoy día, la discriminación contra la mujer dentro del mercado laboral no es tan notoria como en otrora lo fuese, cuando la mujer estaba restringida a cumplir con la función de maternidad, así como el cuidado del hogar (Iñigües, Ortega y Herrero, 2009, p. 470).

En el caso de América Latina y el Caribe, la persistencia de la desigualdad laboral en contra de la mujer es fuerte, pese a su gran ingreso a la fuerza de trabajo y su fuerte incremento educativo (OIT, 2019).

Según la OIT (2019), para cada unidad de tiempo trabajada, las mujeres perciben ingresos que, en promedio, son 17% menos que el de los hombres, dada la misma edad, educación y tipo de trabajo. Igualmente, señala el organismo internacional que la proporción de la mujer en el



mercado laboral creció de manera significativa hasta el año 2000, cuando empezó desacelerar; hoy día se ubica 25 puntos porcentuales por debajo de los hombres (p.29).

A partir de la revisión documental realizada, se plantearon los dos siguientes supuestos: (1) La proporción de hombres ocupados en el sector público panameño es mayor que la de mujeres; (2) El salario promedio de los hombres ocupados en el sector público panameño es mayor que el devengado por las mujeres.

## **METODOLOGÍA**

El estado del arte permite ubicar el presente estudio con un enfoque descriptivo. Corresponde a un diseño no experimental (no hay manipulación de variables) y ex - post facto (se trabaja con series estadísticas históricas).

El estudio está referido a los 10 años comprendidos entre el 2009 y el 2018 incluidos y estudia algunas variables cuantitativas del sector público panameño que está integrado por: (1) Gobierno Central, (2) Instituciones Descentralizadas, (3) Seguro Social, (4) Municipios, (5) Empresas No Financieras y (6) Empresas Financieras.

Los datos analizados son de fuente secundaria, extraídos del Volumen II – El Empleo en los Sectores Público y Privado, publicación del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de la Contraloría General de la República (CGR, 2018) y cuyos datos son obtenidos a través de las planillas de registros administrativos de las distintas instituciones, y a través de los registros administrativos ofrecidos por la Dirección Nacional de Informática de la Contraloría General de la República. Igualmente, se utilizan algunas cifras del Volumen I - Encuesta de Mercado Laboral (EML) (CGR, 2019), cuyos datos son recabados mediante una encuesta muestral probabilística con referencia al mes de agosto de cada año, que se desarrolla a nivel nacional teniendo como universo de estudio a la población de 15 y más años edad. El marco muestral de la EML es el Censo de Población y Viviendas, y su objetivo general es medir el comportamiento del mercado laboral en todo el país.

Las variables estudiadas corresponden a los años 2009 a 2018, y son las siguientes: la estimación de la población total de la República de Panamá (CGR, 2013), según sexo; la población de 15 y más años de edad, total, económicamente activa y no económicamente activa, por sexo; la población de 15 y más años de edad ocupada y desocupada y tasa de desocupación laboral, por sexo; el número total de funcionarios en el sector público panameño, según sub – sector, por sexo; el monto del sueldo mensual percibido por funcionarios en el sector público, según sub – sector, por sexo; y el sueldo promedio mensual percibido por los funcionarios en el sector público, según sub – sector, por sexo.

## RESULTADOS

Entre los años 2009 y 2018, las estimaciones y proyecciones de la población total del país, según sexo, realizadas por el INEC, revelan que la proporción promedio entre hombres y mujeres fue de 50.2 % y 49.8 %, respectivamente (Tabla 1). Valor igual a los años comprendidos entre el 2012 hasta el 2018. Durante los años 2010 y 2011 la proporción fue cifrada en 50.3 hombres y 49.7 mujeres. El valor de la desviación estándar para el periodo estudiado para ambos sexos fue estimado en 0.043, representando una variación casi nula.

**Tabla 1.** Estimación y proyección de la población total de la República de Panamá, por sexo: Años 2009 – 2018.

Años	TOTAL	Hombres	Mujeres
2010	<b>3,661,835</b>	1,841,305	1,820,530
2011	<b>3,723,821</b>	1,871,749	1,852,072
2012	<b>3,787,511</b>	1,903,085	1,884,426
2013	<b>3,850,735</b>	1,934,264	1,916,471
2014	<b>3,913,275</b>	1,965,087	1,948,188
2015	<b>3,975,404</b>	1,995,695	1,979,709
2016	<b>4,037,043</b>	2,026,044	2,010,999
2017	<b>4,098,135</b>	2,056,085	2,042,050
2018	<b>4,158,783</b>	2,085,950	2,072,833

Fuente: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Sin embargo, la población con 15 y más años muestra que los hombres representaban, en promedio, el 48.4 % frente al 51.6 % de las mujeres; ambos promedios con una desviación estándar de apenas 0.24, lo que indica pequeñas fluctuaciones durante el periodo. Esta población, que declara información sobre su participación en la actividad económica nacional (Tabla 2), se divide en:

- a. Población No Económicamente Activa (NEA) incluye a las personas dedicadas únicamente al cuidado de su propio hogar y no reciben jubilación, pensión ni son rentistas, estudiantes, personas que no trabajan y no buscan empleo, jubilados, pensionados, rentistas y retirados. Esta población presenta una marcada diferencia porcentual entre hombres (27.8 %) y mujeres (72.2 %) debido a que las personas que la conforman, mayormente mujeres, están dedicadas únicamente al cuidado de su propio hogar y no reciben jubilación, pensión, ni son rentistas (ama de casa o administrador (a) del hogar). La desviación estándar para ambos sexos es de 1.7 (CGR, 2017).

**Tabla 2.** Estimaciones de la población económicamente activa en la República de Panamá, por sexo: Años 2009 – 2018.

Año	Población de 15 y más años de edad			Población Económicamente Activa			Población No Económicamente Activa		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
2009	2,403,651	1,169,458	1,234,193	1,541,904	946,206	595,698	861,747	223,252	638,495
2010	2,450,374	1,193,523	1,256,851	1,557,047	959,586	597,461	893,327	233,937	659,390
2011	2,603,390	1,253,423	1,349,967	1,610,244	992,127	618,117	993,146	261,296	731,850
2012	2,658,918	1,276,301	1,382,617	1,689,491	1,022,681	666,810	969,427	253,620	715,807
2013	2,719,844	1,319,641	1,400,203	1,743,821	1,052,008	691,813	976,023	267,633	708,390
2014	2,782,076	1,337,196	1,444,880	1,781,266	1,061,137	720,129	1,000,810	276,059	724,751
2015	2,846,612	1,379,379	1,467,233	1,826,111	1,080,776	745,335	1,020,501	298,603	721,898
2016	2,909,973	1,408,222	1,501,751	1,873,655	1,106,982	766,673	1,036,318	301,240	735,078
2017	2,973,286	1,442,734	1,530,552	1,902,477	1,119,179	783,298	1,070,809	323,555	747,254
2018	3,038,407	1,471,927	1,566,480	1,986,940	1,159,462	827,478	1,051,467	312,465	739,002

Fuente: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

- b. Población Económicamente Activa (PEA), integrada por personas de 15 y más años que suministran la mano de obra disponible para la producción de bienes y servicios en el



país. En este caso se observa mayor proporción de hombres (60.0 %) que de mujeres (40.0 %), en promedio con una desviación estándar estimada en 1.2, fluctuación poco relevante.

La Población Económicamente Activa se sub - divide en Población Ocupada y Población Desocupada. En cuanto a la población ocupada, el promedio de hombres se cifró en 60.6 y para las mujeres en 39.4 con desviación estándar de 1.2; en tanto, para la población desocupada, las cifras respectivas fueron las siguientes: 50.1 %, 49.9 % y 3.0. La tasa de desocupación también revela marcada diferencia entre ambos sexos, siendo el promedio para los hombres de 4.4 y para las mujeres de 6.7 con desviación estándar cifrada en 0.7 y 1.5 respectivamente (Tabla 3).

**Tabla 3.** Población ocupada, desocupada y tasa de desocupación en la República de Panamá, por sexo: Años 2009 – 2018.

Año	Población Ocupada			Población Desocupada			Tasa de Desocupación Laboral		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
2009	1,440,801.0	897,830	542,971	101,103	48,376	52,727	6.6	5.1	8.9
2010	1,455,592.0	908,863	546,729	101,455	50,723	50,732	6.5	5.3	8.5
2011	1,538,082.0	950,388	587,694	72,162	41,739	30,423	4.5	4.2	4.9
2012	1,621,139.0	987,311	633,828	68,352	35,370	32,982	4.0	3.5	4.9
2013	1,672,352.0	1,017,103	655,249	71,469	34,905	36,564	4.1	3.3	5.3
2014	1,695,361.0	1,018,777	676,584	85,905	42,360	43,545	4.8	4.0	6.0
2015	1,733,851.0	1,035,031	698,820	92,260	45,745	46,515	5.1	4.2	6.2
2016	1,770,711.0	1,055,082	715,629	102,944	51,900	51,044	5.5	4.7	6.7
2017	1,785,849.0	1,063,249	722,600	116,628	55,930	60,698	6.1	5.0	7.7
2018	1,868,602.0	1,103,601	765,001	118,338	55,861	62,477	6.0	4.8	7.6

Fuente: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Hasta este punto las estadísticas revelan desigualdad en el mercado laboral de Panamá en detrimento de la mujer. Por tanto, se pudiera inferir que dicha situación se repite dentro del sector público. Es por ello que el estudio se planteó los dos siguientes supuestos: (1) La proporción de hombres ocupados en el sector público panameño es mayor que la de mujeres; (2) El salario promedio de los hombres ocupados en el sector público panameño es mayor que el devengado por las mujeres. Revisadas las cifras oficiales, se obtuvieron los siguientes resultados.

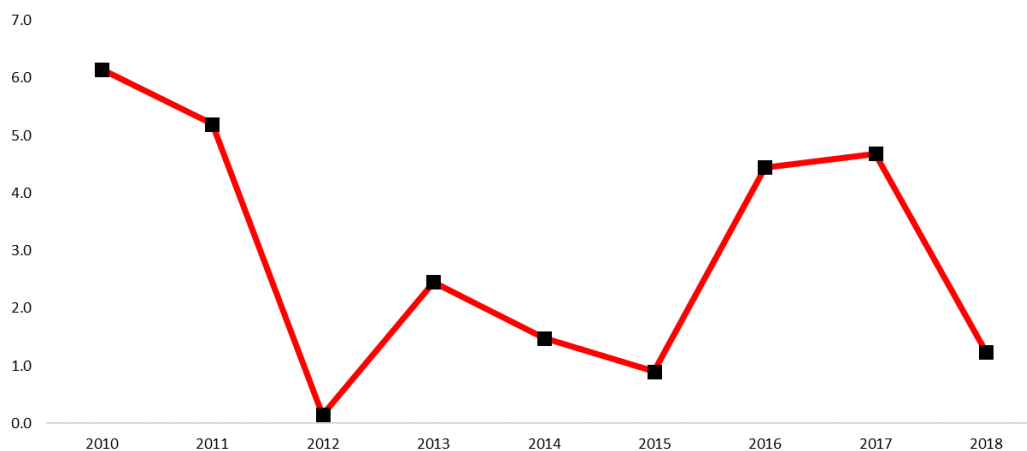
La planilla del sector público panameño, que para el año 2009 tenía registrado 205,671 funcionarios, se incrementó en 29.9 %, aproximadamente, lo que representó 61,413 nuevas contrataciones, hasta totalizar 267,084, servidores públicos, a razón de 6,141, en promedio por año. Una marcada concentración de funcionarios contratados se da en los sub - sectores de gobierno central, instituciones descentralizadas y seguro social (Tabla 4).

**Tabla 4.** Número de funcionarios en el sector público panameño: Años 2009 – 2018.

Sub - sector	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total</b>	<b>205,671</b>	<b>218,318</b>	<b>229,661</b>	<b>230,002</b>	<b>235,649</b>	<b>239,140</b>	<b>241,297</b>	<b>252,025</b>	<b>263,829</b>	<b>267,084</b>
Gobierno central	115,197	122,108	128,507	125,925	129,674	132,234	135,658	141,036	149,461	150,547
Instituciones descentralizadas	29,490	33,078	39,206	37,160	37,561	39,010	35,717	37,511	38,311	38,851
Seguro Social	25,616	26,279	27,336	28,258	29,286	29,780	30,514	31,589	32,631	33,871
Municipios	10,792	12,137	8,838	9,394	9,802	9,085	10,607	11,138	12,505	12,630
Empresas No financieras	18,427	18,692	19,448	22,812	22,745	22,449	22,182	23,856	23,816	23,750
Empresas financieras	6,149	6,024	6,326	6,453	6,581	6,582	6,619	6,895	7,105	7,435

Fuente: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Según las cifras del INEC el mayor incremento de la planilla del sector público panameño se registró en el año 2010 con 12,647 funcionarios más que en el 2009. El menor incremento fue registrado para el año 2012, con un incremento de apenas 341 nuevos servidores públicos contratados (Figura 1).



**Figura 1.** Variación porcentual del número de funcionarios en el sector público panameño: Años 2010 – 2018.

Desde un enfoque de género los hombres representaban el 49.6 % (101,955) de la planilla del año 2009, en tanto las mujeres, el 50.4 % (103,715). Para el 2018, la participación porcentual de hombres contratados registra una leve disminución al integrar el 48.3 % (128,978), pese a un incremento en valor de absoluto de 27,023 (26.5%) de nuevos nombramientos. Las mujeres representaban el 51.7% (138,106), con un incremento de 33.2 % (34,391) de nuevas contrataciones. Tanto para hombres como mujeres hay concentración en los sub - sectores de gobierno central, instituciones descentralizadas y seguro social (Tabla 5 y 6).

**Tabla 5.** Número de funcionarios en el sector público panameño de sexo masculino, según sub - sector: Años 2009 – 2018.

Sub - sector	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total</b>	<b>101,955</b>	<b>107,815</b>	<b>112,789</b>	<b>112,855</b>	<b>114,176</b>	<b>115,443</b>	<b>115,892</b>	<b>121,860</b>	<b>126,871</b>	<b>128,978</b>
Gobierno central	54,524	57,724	60,769	59,498	61,376	62,649	64,557	67,166	70,826	71,746
Instituciones descentralizadas	14,793	16,618	19,777	18,409	18,246	18,631	16,751	17,503	17,773	17,849
Seguro Social	10,174	10,336	10,674	11,001	10,636	10,628	10,992	11,515	11,777	12,192
Municipios	5,644	6,245	4,368	4,595	4,730	4,615	5,241	5,629	6,292	6,380
Empresas No financieras	13,920	14,043	14,230	16,380	16,242	15,979	15,317	16,878	16,921	17,485
Empresas financieras	2,900	2,849	2,971	2,972	2,946	2,941	3,034	3,169	3,282	3,326

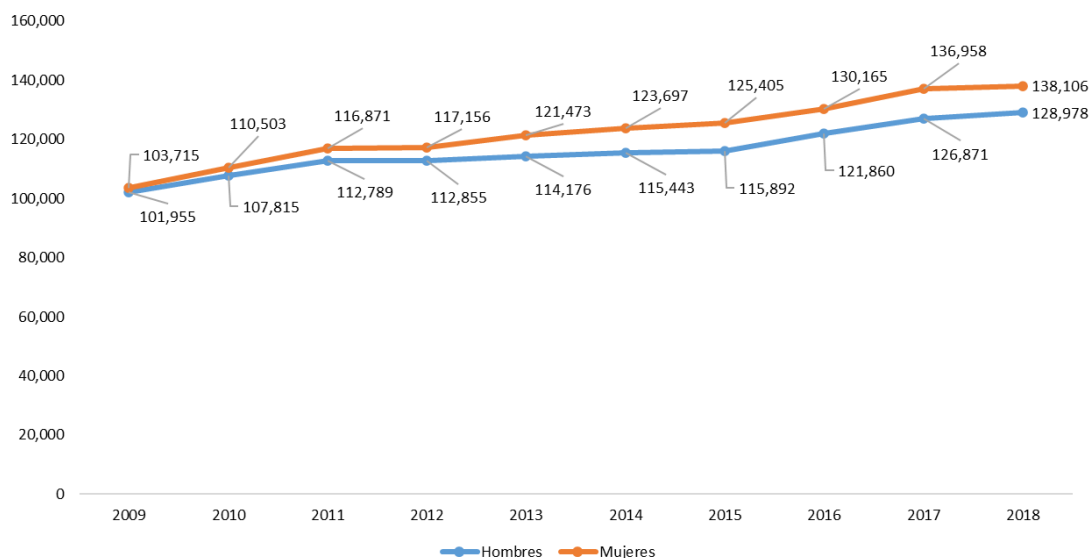
Fuente: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

**Tabla 6.** Número de funcionarios en el sector público panameño de sexo femenino, según sub - sector: Años 2009 – 2018.

Sub - sector	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total</b>	<b>103,715</b>	<b>110,503</b>	<b>116,871</b>	<b>117,156</b>	<b>121,473</b>	<b>123,697</b>	<b>125,405</b>	<b>130,165</b>	<b>136,958</b>	<b>138,106</b>
Gobierno central	60,673	64,384	67,738	66,436	68,298	69,585	71,101	73,870	78,635	78,801
Instituciones descentralizadas	14,697	16,460	19,428	18,751	19,315	20,379	18,966	20,008	20,538	21,002
Seguro Social	15,442	15,943	16,662	17,257	18,650	19,152	19,522	20,074	20,854	21,679
Municipios	5,148	5,892	4,470	4,799	5,072	4,470	5,366	5,509	6,213	6,250
Empresas No financieras	4,507	4,649	5,218	6,432	6,503	6,470	6,865	6,978	6,895	6,265
Empresas financieras	3,248	3,175	3,355	3,481	3,635	3,641	3,585	3,726	3,823	4,109

Fuente: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

En el período de estudio la contratación de mujeres mostró una tendencia creciente, aunque con un ritmo de aceleración menor al de los hombres que mostraron una línea de comportamiento menos empinada (Figura 2).



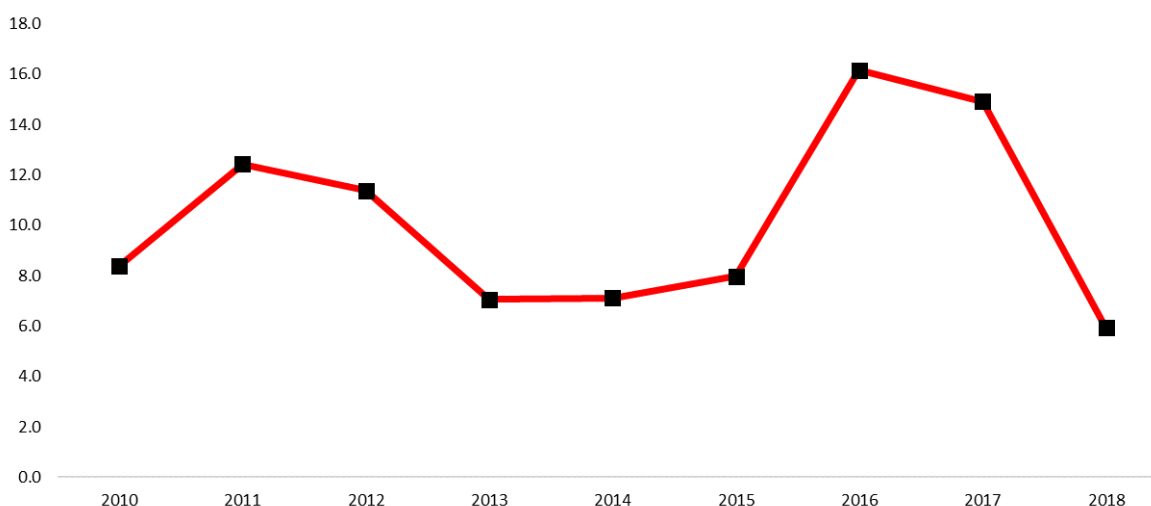
**Figura 2.** Número de funcionarios en el sector público panameño, por sexo: años 2009 – 2018.

La planilla del sector público de Panamá registraba un monto de B/.162,534,672 para el año 2009; siendo de B/.386,185,755, para el 2018, lo que representa un incremento de B/.223,651,083 en valor absoluto, y de 137.6 %, en valor relativo (Tabla 7). El mayor incremento porcentual se registra en el 2016 con respecto al 2015, al ubicarse en el 16.2 % (Figura 3).

**Tabla 7.** Monto de sueldo mensual percibidos por los funcionarios del sector público panameño: Años 2009 – 2018.

Sub - sector	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total</b>	<b>162,534,672</b>	<b>176,148,537</b>	<b>198,051,869</b>	<b>220,600,431</b>	<b>236,175,060</b>	<b>252,971,593</b>	<b>273,126,128</b>	<b>317,248,422</b>	<b>364,582,093</b>	<b>386,185,755</b>
Gobierno central	74,877,300	81,238,988	89,287,819	106,227,903	115,696,200	128,147,387	143,639,473	161,315,573	195,977,720	206,382,885
Instituciones descentralizadas	25,483,786	28,348,294	34,373,825	35,203,644	36,778,017	39,364,932	39,208,914	44,784,157	48,066,613	52,542,299
Seguro Social	24,111,482	25,758,971	27,058,134	28,218,732	31,568,294	32,818,487	33,819,908	42,090,542	49,996,662	54,340,578
Municipios	4,377,433	5,296,497	4,207,108	4,519,989	4,925,334	4,870,033	6,037,932	7,137,089	8,335,370	9,019,559
Empresas No financieras	28,655,406	30,218,153	37,106,449	39,742,540	39,969,100	40,116,856	42,344,083	53,484,043	53,027,573	54,138,583
Empresas financieras	5,029,265	5,287,634	6,018,534	6,687,623	7,238,115	7,653,898	8,075,818	8,437,019	9,178,155	9,761,852

Fuente: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo.



**Figura 3.** Variación porcentual del monto de sueldo mensual percibidos por los funcionarios del sector público panameño: años 2010 – 2018.

La planilla en el sector público panameño mostró movimientos oscilatorios en el período de análisis, con una variación porcentual que mostró su pico más alto en el año 2016 y su declive más pronunciado en el año 2019. No se perciben tendencias lo que podría estar ligado a la débil ejecución de políticas públicas en este sentido.

Al revisar los montos anuales de los sueldos percibidos por el funcionariado, por sexo, se observa que los hombres percibían el 53.5% (B/.86,981,514) de la planilla y las mujeres el 46.5%, (B/.75,553,158). Para el 2018, los montos correspondientes sufrieron un leve ajuste lo que pudiera percibirse como un posible cierre de la brecha salarial, hombres: 50.2 (B/.193,955,551) y las mujeres:49.8 (B/.192,230,204) (Tabla 8 y 9).

**Tabla 8.** Monto de sueldo mensual percibidos por los funcionarios de sexo masculino del sector público panameño: años 2009 – 2018.

Sub - sector	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total</b>	<b>86,981,514</b>	<b>93,940,752</b>	<b>107,078,367</b>	<b>117,903,121</b>	<b>125,268,029</b>	<b>131,373,633</b>	<b>141,837,434</b>	<b>168,504,112</b>	<b>184,055,759</b>	<b>193,955,551</b>
Gobierno central	35,596,276	38,797,221	42,411,023	50,585,155	56,068,656	60,698,058	68,898,768	76,514,945	90,742,989	95,242,927
Instituciones descentralizadas	12,998,346	14,389,927	17,428,105	17,654,934	18,238,384	19,253,566	18,780,773	21,024,702	22,107,852	23,883,482
Seguro Social	10,336,573	10,992,231	11,501,986	11,890,063	12,721,984	12,927,745	13,434,134	19,398,013	19,226,516	20,933,077
Municipios	2,370,193	2,826,170	2,154,771	2,236,688	2,419,515	2,505,447	3,035,705	3,661,162	4,285,040	4,598,114
Empresas No financieras	23,293,441	24,408,466	30,772,831	32,412,465	32,533,284	32,543,414	34,011,995	44,059,447	43,498,864	44,945,152
Empresas financieras	2,386,685	2,526,737	2,809,651	3,123,816	3,286,206	3,445,403	3,676,059	3,845,845	4,194,499	4,352,798

Fuente: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Para dilucidar si efectivamente la brecha salarial entre hombres y mujeres en el sector público empezaba a reducirse, se acudió a un indicador clave: el sueldo promedio mensual percibido por el funcionario público de Panamá, que pasó de B/.790.27 en el 2009 a B/.1,445.93 en el 2018. El mayor incremento de esta variable ocurre durante los años 2012 y 2016, con valor de 11.2 %. En el caso de los hombres, este indicador pasó de B/.853.14 a 1,503.79, y el de las mujeres: B/.728.47 a B/.1,391.90 (Tabla 10).

**Tabla 9.** Monto de sueldo mensual percibidos por los funcionarios de sexo femenino del sector público panameño: años 2009 – 2018.

Sub - sector	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total</b>	<b>75,553,658</b>	<b>82,207,785</b>	<b>90,923,102</b>	<b>102,697,311</b>	<b>110,907,031</b>	<b>121,597,960</b>	<b>131,288,694</b>	<b>148,744,310</b>	<b>180,526,334</b>	<b>192,230,203</b>
Gobierno central	39,281,024	42,441,767	46,876,796	55,642,749	59,627,544	67,449,329	74,740,705	84,800,628	105,234,731	111,139,957
Instituciones descentralizadas	12,485,440	13,958,367	16,945,320	17,548,710	18,539,633	20,111,366	20,428,141	23,759,455	25,958,761	28,658,817
Seguro Social	13,774,909	14,766,740	15,556,148	16,328,669	18,846,310	19,890,742	20,385,774	22,692,528	30,770,146	33,407,501
Municipios	2,007,240	2,470,327	2,002,337	2,283,301	2,505,819	2,364,586	3,002,227	3,475,927	4,050,330	4,421,445
Empresas No financieras	5,361,965	5,809,687	6,333,618	7,330,075	7,435,816	7,573,442	8,332,088	9,424,596	9,528,709	9,193,431
Empresas financieras	2,643,080	2,760,897	3,208,883	3,563,807	3,951,909	4,208,495	4,399,759	4,591,175	4,983,656	5,409,054

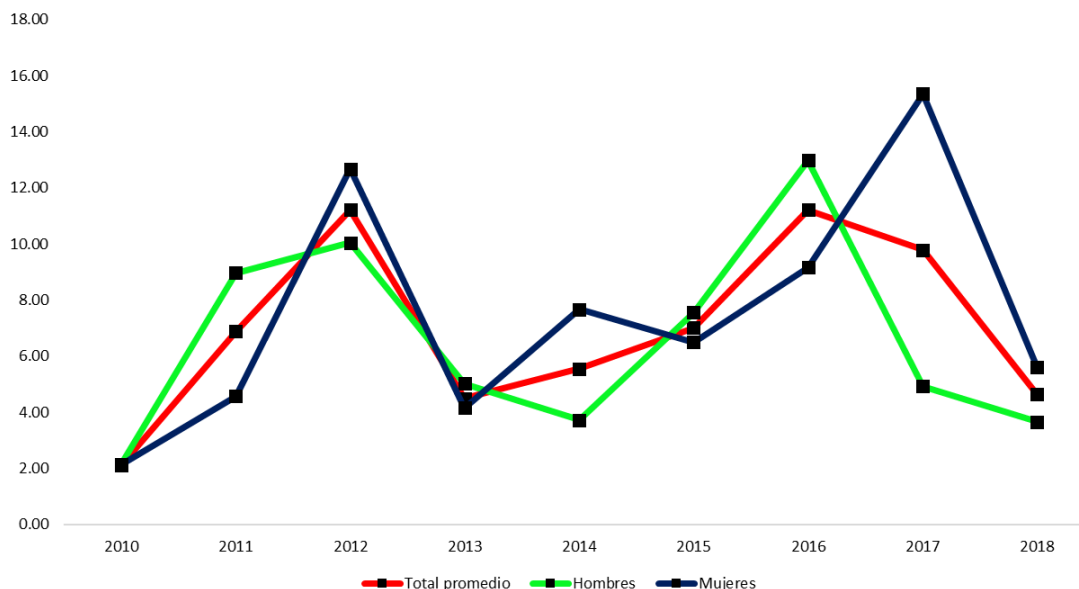
Fuente: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

**Tabla 10.** Sueldo promedio mensual y variación porcentual percibido por los funcionarios del sector público panameño, según sexo: años 2009 – 2018.

Sub - sector	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>TOTAL PROMEDIO</b>	<b>790.27</b>	<b>806.84</b>	<b>862.37</b>	<b>959.12</b>	<b>1,002.23</b>	<b>1,057.84</b>	<b>1,131.91</b>	<b>1,258.80</b>	<b>1,381.89</b>	<b>1,445.93</b>
<b>Variación %</b>		<b>2.10</b>	<b>6.88</b>	<b>11.22</b>	<b>4.49</b>	<b>5.55</b>	<b>7.00</b>	<b>11.21</b>	<b>9.78</b>	<b>4.63</b>
Hombres	853.14	871.31	949.37	1044.73	1097.15	1138.00	1223.88	1382.77	1450.73	1503.79
Variación %		2.13	8.96	10.04	5.02	3.72	7.55	12.98	4.92	3.66
Mujeres	728.47	743.94	777.98	876.59	913.02	983.03	1046.92	1142.74	1318.11	1391.90
Variación %		2.12	4.58	12.67	4.16	7.67	6.50	9.15	15.35	5.60

Fuente: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

En promedio, el sueldo promedio mensual de las mujeres, aunque creció, su ritmo de crecimiento no bastó para igualar el monto percibido por los hombres a pesar de las variaciones porcentuales fueron superiores a la de los hombres en los años 2012, 2014 y 2017 (Figura 4).



**Figura 4.** Variación porcentual del sueldo promedio mensual percibido por los funcionarios del sector público panameño, por sexo: años 2010 – 2018.

Al final del período de análisis se halló lo que se describe en la Tabla 11 para identificar una posible discriminación en este sector.

**Tabla 11.** Condición de la actividad de la población panameña, por sexo, año 2018 (en porcentaje)

Condición de la actividad de la población	Sexo		Diferencia
	Hombres	Mujeres	
Población Total	50.2	49.8	- 0.4
Económicamente Activa	60.0	40.0	- 20.0
No Económicamente Activa	27.8	72.2	44.4
Ocupados	60.6	39.4	- 21.2
Desocupados	50.1	49.9	- 0.2
Tasa de Desocupación Laboral	4.4	6.7	2.3
Total de Funcionarios Públicos	48.6	51.4	2.8
Monto total de los Salarios	52.2	47.8	- 4.4
Sueldo Promedio Mensual	B/. 1,503.79	B/. 1,391.90.	- B/. 111.89

Fuente: Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo.



## CONCLUSIONES

El análisis realizado a las cifras oficiales del mercado laboral del sector público permite evidenciar la existencia de desigualdades en contra de la mujer, si bien no en el número de contrataciones, si en la asignación de los sueldos pagados.

Como quiera que el sector público panameño se subdivide en 6 subsectores: (1) Gobierno Central, (2) Instituciones Descentralizadas, (3) Seguro Social, (4) Municipios, (5) Empresas No Financieras y (6) Empresas Financieras, se hace necesario evaluar el comportamiento del mercado laboral en cada uno de tales subsectores, a fin de ir identificando las particularidades que generan los sesgos, tanto en las contrataciones como en los sueldos devengados.

Se ha podido identificar que hay un grupo minoritario de instituciones públicas cuyo funcionariado está integrado mayormente por hombres, tal es el caso del Ministerio de Seguridad, Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Sin embargo, en el sector público panameño, tanto el monto de los sueldos percibidos por los hombres, como el sueldo promedio percibido por ellos, es significativamente mayor que en el caso de las mujeres.

No obstante, esta primera acometida no agota las múltiples aristas de esta compleja temática. Se demanda profundizar en otras dimensiones. Queda por agregar a este estudio el abordaje del tema de la equidad en los puestos de elección popular, fundamentalmente en el Órgano Legislativo, la conformación del Gabinete y de la Corte Suprema de Justicia, cuyos salarios pueden estar haciendo presión sobre los promedios calculados. Igualmente, queda pendiente incorporar el análisis, esta vez, desde la perspectiva de la comparabilidad entre las diferentes regiones del país.

En resumen, al examinar los datos oficiales del mercado laboral del sector público, se halló de manera reiterada un desbalance en las variables económicas analizadas a lo largo del período desde las perspectivas de género, lo que podría comprobar nuestros supuestos. Al parece se refuerza la tesis de una posible discriminación en este sector.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abarca, S. (2006). *Psicología de la motivación*. Costa Rica: Editorial UNED.
- Carmona, K. & Véliz, H. (2005). *Discriminación laboral. Aspectos doctrinarios y situación en Chile*. (Trabajo de grado). Universidad de Chile: Santiago.
- Contraloría General de la República (2019). Encuesta Continua de Hogares – Agosto 2018. Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo.
- Contraloría General de la República (2018). Estadística del Trabajo – Volumen II – El Empleo en los Sectores Público y Privado. Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo.
- Contraloría General de la República (2013). Estimaciones y proyecciones de la Población Total del País, por Provincia, Comarca Indígena, Distrito y corregimiento, según sexo y edad: años 2010-20. Boletín 16. Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo.
- González Velosa, C. (2018). No es fácil ser mujer en el mundo del trabajo. *Factor Trabajo*, Blog Banco Interamericano de Desarrollo (IADB). Disponible en: <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/no-es-facil-ser-mujer-en-el-mundo-del-trabajo/>
- Inígüez, L., Ortega, M. & Herrero, F. (2009). Discriminación de la Mujer en el Mundo Laboral. *Jornades de Foment de la Investigació*, 469-480. Disponible en: [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/77766/forum\\_2009\\_34.pdf?sequence=1](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/77766/forum_2009_34.pdf?sequence=1)
- Mantilla, J. (2013). La Importancia de la Aplicación del Enfoque de Género al Derecho: Asumiendo Nuevos Retos. *Thémis – Revista de Derecho*, 63, 131-146. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/8994/9401>
- Méndez, C. & Rojas, K. (2008). *Manifestaciones Personales, Académicas y Sociales de una Educación Sexista*. (tesis de grado). Universidad Nacional de Costa Rica: Costa Rica.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017). *Estudio Multidimensional de Panamá*. Volumen 1. Panamá: Centro de Desarrollo.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2003). Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/standards/decl/publ/reports/report4.htm>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). La brecha salarial entre hombres y mujeres en América Latina. En el camino hacia la igualdad salarial. Disponible en: <https://www.ilo.org/americas/temas/igualdad-de-g%C3%A9nero/lang--es/index.htm>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2007). *Introducción*. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw25years/content/spanish/introduction.html#:~:text=Ese%20tratado%20internacional%20de%20derechos,sobre%20la%20base%20de%20la>
- Paau, R. (2009). *Equidad y complementariedad de género en la educación primaria*. 15. Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana.
- Real Academia Española. (2020). *Discriminación*. Diccionario de la Lengua Española. 23.<sup>a</sup> ed., Disponible en: <https://dle.rae.es>
- Rodríguez Zepeda, J. (2006). Un marco teórico para la discriminación. *Colección Estudios 2*. Consejo Nacional para prevenir la discriminación, México. Disponible en: [http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/marco%20teorico%20para%20la%20discriminacion-Ax.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/marco%20teorico%20para%20la%20discriminacion-Ax.pdf)