

19.04.01  
13.02.01



República de Panamá

Ministerio de Planificación y Política Económica  
Ministerio de Trabajo y Bienestar Social  
Agencia para el Desarrollo Internacional



PRIMER SEMINARIO  
POLITICAS Y ESTRATEGIAS DE EMPLEO EN PANAMA

CONSIDERACIONES FINALES

Derivadas de los planteamientos presentados tanto por los expositores como por los participantes.

Panamá, 6 de diciembre de 1979.

PA  
31.125  
e52  
.1

13.01.03  
EM.MIPPE.  
1979  
e.2

PRIMER SEMINARIO  
POLITICAS Y ESTRATEGIAS DE EMPLEO EN PANAMA

CONSIDERACIONES FINALES

Derivadas de los planteamientos presentados tanto por los expositores como por los participantes.

Hasta los años cincuenta el énfasis que se daba al desarrollo se orientaba primordialmente a maximizar la tasa de crecimiento económico. Hoy se concibe una visión más integral del desarrollo incluyendo, además del objetivo de crecimiento de la economía, otros como la satisfacción de las necesidades básicas para mejorar la calidad de vida de las mayorías.

Este doble objetivo nos lleva a considerar que la creación de empleos más productivos y mejor remunerados debe ser considerado como elemento de primera línea en la Estrategia para el Desarrollo Nacional y el próximo Plan de Desarrollo.

En la medida en que se profundiza en la evaluación de la problemática del empleo, se van detallando dichos análisis a sectores más específicos. Anteriormente, frente a la problemática del empleo a nivel regional, se diferenciaba entre área urbana y rural; ahora se hace necesario profundizar en cada una de ellas el sector formal e informal.

También es fundamental, para una mejor comprensión del problema del empleo, conocer el comportamiento de la participación productiva sectorial y la dirección hacia donde se reinvierten los excedentes de esa producción.

Considerando el empleo en el contexto de la estrategia de Desarrollo Regional, se plantearon diferentes posiciones. Algunos

consideran que es conveniente fomentar la generación del empleo en el área urbana y otros, que más bien debe fomentarse el empleo en los sectores productivos como la industria y la construcción, independiente del área geográfica. Otros, enfatizaron en la necesidad de reorientar el flujo de los excedentes desde los sectores básicos a los no básicos, con su consecuente efecto sobre la migración de poblaciones. Esto estimularía la reinversión de tales excedentes en actividades rurales agrícolas y no agrícolas, introduciendo a la vez reajustes estructurales.

La situación de desempleo y subempleo afecta a un grupo importante de la población de los países en vías de desarrollo, entre ellos a Panamá, en donde se presenta como un serio problema social al que debe dársele toda la atención posible.

Entre las principales causas asociadas a estos problemas en el país se encuentran:

- a) Los modelos económicos que se han seguido han carecido del objetivo directo de la generación de empleos, y de mejoramiento del nivel de ingreso de la población marginada;
- b) Esta orientación ha contribuido al desarrollo de los sectores no básicos, los cuales son poco generadores de empleo; y
- c) La poca capacidad de la economía de dirigir sus recursos a los sectores más productivos, y mayormente empleadores de mano de obra.

Para el área rural agrícola, el subempleo es el principal problema y éste se plantea básicamente por el grado de estacionalidad de las tareas agrícolas.

En el área urbana, el principal problema se concentra en el sector informal en el que se encuentran las personas más desfavorecidas, afectadas entre otros, por problemas de baja productividad, bajos ingresos y ausencia de protección social. Es en este sector precisamente donde se insertan los migrantes expulsados de las áreas rurales.

La formación y capacitación de los recursos humanos es un factor importante para lograr un desarrollo económico; sin embargo, no podría decirse que es lo básico para solucionar el problema del desempleo, ya que si solamente se concentra el énfasis en el objetivo educación y capacitación se corre el riesgo de que se presenten otros problemas de consideración, tal como ocurre en otros países en donde ya existe el "desempleo intelectual."

Por otra parte, si bien la educación es uno de los medios para capacitar al hombre para competir en el mercado del empleo, éste requiere de una atención integral para llegar a ser competitivo e independiente. Este concepto implica contar además, entre otros elementos con: buena salud, nutrición, moralidad, ética, aspiraciones y facilidad para competir en igualdades de oportunidades.

Frente a estas consideraciones se sugieren algunas acciones que deben ser consideradas al momento de diseñar políticas y estrategias para que orienten la toma de decisiones tanto de parte del sector público como del sector privado, a fin de aliviar, en alguna medida las altas tasas de desempleo y subempleo que existen en el país. Entre ellas se encontrarían las siguientes:

1. Debe abordarse la solución al problema de desempleo y subempleo dentro del marco de las políticas globales de crecimiento económico y social.

2. Las políticas de desarrollo económico deben apoyar a los sectores productivos sin desalentar a los otros sectores (no básicos) que, en alguna medida, también producen empleo;
3. Poner en práctica medidas específicas para concretar el apoyo a los sectores productivos:
  - a) Protección arancelaria efectiva;
  - b) Modificaciones en el control de precios;
  - c) Premios a la mayor utilización de mano de obra;
  - d) Fomentar la inversión privada, brindando garantías de estabilidad, confianza, adecuado financiamiento y políticas de precios;
  - e) Promocionar las exportaciones de bienes y servicios creando las infraestructuras necesarias que permitan competir en el mercado internacional;
  - f) Propiciar la instalación en el país de industrias de ensamblaje, las cuales pueden contribuir a resolver en corto plazo el problema del desempleo en Panamá. Debe tenerse presente sin embargo, ciertas reservas ya que éstas presentan problemas de volatilidad e inestabilidad de sus inversiones;
  - g) Explotar los recursos naturales con la debida precaución que estas involucran, tales como minerales, forestales y la pesca, sin perjudicar el equilibrio ecológico.
  - h) Propiciar y fortalecer el desarrollo de pequeñas empresas, detectando en primera instancia cuáles son sus potencialidades y la ayuda precisa que requieren en relación a: financiamiento; asistencia técnica, administración, comercialización y otros.
4. El subempleo rural estacional podría aminorarse haciendo esfuerzos para equilibrar la demanda de mano de obra agrícola a lo largo del año, mediante:

- a) La elección y conjunción de diversas tecnologías que permitan varias cosechas anuales;
  - b) Mediante el cambio de la composición de la producción, alternando cosechas en las diferentes regiones del país;
  - c) Identificando actividades complementarias (no agrícolas) que utilicen esa fuerza de trabajo subempleada estacionalmente (construcción de caminos rurales, agroindustrias, etc.).
5. En cuanto al sector urbano, las estrategias de empleo a desarrollarse deben orientarse a elevar los niveles de productividad, lo que en última instancia elevaría los niveles de ingresos de los sectores pobres.
6. La política a seguir en el sector informal urbano debe ser selectiva, escogiendo actividades funcionales, en las que se consideren diversos factores tales como:
- a) Productividad;
  - b) El desenvolvimiento de las actividades productivas en el mercado nacional; y
  - c) Promoción de actividades que tengan volumen de empleo significativo.
7. En relación a la formación y capacitación de mano de obra, sería conveniente considerar las siguientes medidas:
- a) Aprovechar y desarrollar el potencial de las empresas para la capacitación;
  - b) Estimular las acciones de capacitación a nivel sectorial;
  - c) Vincular el sistema educativo a las necesidades de recursos humanos calificados; y
  - d) Mejorar las relaciones entre las agencias de formación profesional y las agencias de empleo.

8. Para llevar a cabo una efectiva estrategia de empleo se hace necesario hacer ajustes de orden institucional. Debe ampliarse la cobertura funcional de las oficinas sectoriales de planificación en las diversas agencias ejecutoras, y lograr que en cada una de ellas se maneje permanentemente la variable empleo. Esto permitirá coordinar y programar mejor esta actividad, por parte de los Ministerios de Planificación y Política Económica y Trabajo y Bienestar Social.
9. Mejorar sustancialmente los sistemas de información, coordinando en forma permanente la acción de los usuarios y los productores de la información estadística en materia de empleo.
10. Finalmente, se destaca la conveniencia de la realización anual de un Seminario sobre Políticas y Estrategias de Empleo que permita evaluar con mayor frecuencia por parte de los diversos sectores del país la orientación y el giro que lleva el problema del empleo en Panamá. Esto, complementando con una mayor integración entre los organismos vinculados a la planificación del empleo y los recursos humanos, permitirían un ajuste sistemático entre los programas de desarrollo y las políticas y estrategias de empleo a seguir.

