



REPUBLICA DE PANAMA

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA
ECONOMICA

MINISTERIO DE TRABAJO Y BIENESTAR SOCIAL



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

PROGRAMA REGIONAL DEL EMPLEO
PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

P R E A L C

Ciudad de Panamá, Panamá, 17 al 21 de noviembre de 1980

II CONFERENCIA REGIONAL DE RESPONSABLES DE LA
PLANIFICACION DEL EMPLEO EN AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

INFORME FINAL

II CONFERENCIA REGIONAL DE RESPONSABLES DE LA
PLANIFICACION DEL EMPLEO EN AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

INFORME FINAL

I. APERTURA E INSTALACION

La II Conferencia Regional de Responsables de la Planificación del Empleo en América Latina y el Caribe se celebró en la Ciudad de Panamá del 17 al 21 de noviembre de 1980. Fue convocada por los Ministerios de Planificación y Política Económica y de Trabajo y Bienestar Social de la República de Panamá, conjuntamente con el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), de la Oficina Internacional del Trabajo.

La inauguración de la Conferencia se efectuó el día 17 de noviembre en el Hotel Continental, con la presencia del señor Ministro de Planificación y Política Económica, licenciado Gustavo R. González, del señor Ministro de Trabajo y Bienestar Social, Licenciado Oyden Ortega, de los representantes de los países de la región, de organismos regionales y nacionales de trabajadores y de empleadores, y de organismos internacionales. La lista de participantes constituye el anexo 1 de este informe.

En primer término, hizo uso de la palabra el señor Jorge Capriata, Director Regional Adjunto para América Latina y el Caribe de la OIT, quien agradeció la invitación del gobierno panameño para la celebración de la reunión y la amable acogida brindada a los participantes. Señaló que el problema del empleo tenía un carácter tripartito que requería la acción conjunta de trabajadores, empleadores y gobiernos y que esperaba que la OIT, a través del PREALC, hubiese contribuido a su mejor conocimiento y a la búsqueda de soluciones. Expresó que el carácter cambiante de la realidad de la región, requería continuar el estudio de la situación laboral en todos sus aspectos y que el intercambio de ideas que haría posible la II Conferencia Regional constituiría sin duda un aporte muy positivo. El discurso del señor Capriata aparece en el anexo 2 de este informe.

A continuación, el doctor Víctor E. Tokman, Director del PREALC, hizo una exposición refiriéndose especialmente a la evolución reciente del problema del empleo y de los ingresos de los trabajadores así como a los cambios ocurridos en el mercado de

trabajo. Indicó que la realidad laboral latinoamericana y del Caribe mostraba modificaciones profundas vinculadas con un acelerado proceso de urbanización. Actualmente, dijo, el 60 por ciento de la población vive en ciudades y no obstante el dinamismo de los sectores modernos, la absorción de mano de obra ha sido insuficiente y un porcentaje creciente de los trabajadores se agrupa en el sector informal urbano. Destacó que la desocupación abierta se ha mantenido en general relativamente constante y que, incluso, en algunos casos ha disminuido. Esta situación se ha verificado dentro de un período prolongado de crecimiento económico, lo que estaría mostrando que el incremento del producto no es por sí solo suficiente para lograr avances efectivos en la situación ocupacional. Se refirió también a la evolución de los ingresos salariales, expresando que se observa una aparente tendencia a la aproximación de los salarios de base en los sectores rural y urbano, conjuntamente con una mayor dispersión de los salarios urbanos.

Hizo además consideraciones en cuanto a los posibles efectos de los cambios que se aprecian en las estrategias de desarrollo adoptadas en la región; particularmente, en relación a la mayor apertura hacia el comercio exterior. Señaló que estos cambios establecían límites a la negociación colectiva, inducían modificaciones en la estructura sectorial de las actividades modernas e, incluso, en las mismas empresas. Destacó la necesidad de realizar mayores estudios para comprender la forma cómo el campo de la negociación colectiva queda definido por planteamientos más generales de la política económica.

Finalmente, en cuanto al tema central de la reunión, se refirió a distintos enfoques de la planificación del empleo y expresó que era necesario construir un lenguaje común y efectuar un intercambio de experiencias entre los países de la región. Señaló su confianza en que ambos logros se alcanzarían exitosamente en la reunión que, de esta manera, cumpliría plenamente sus objetivos. La exposición del doctor Tokman se transcribe en anexo 3 de este informe.

Cerró la sesión inaugural el señor Ministro de Trabajo y Bienestar Social de Panamá, licenciado Oyden Ortega Durán. En su presentación, el señor Ministro destacó que el tema del empleo y de los recursos humanos no puede ser analizado separadamente del proceso político y económico y se refirió a los objetivos básicos que definen el proceso de cambios estructurales y sociales en que está empeñado el Gobierno de Panamá. Adelantó algunas conclusiones del Plan de Desarrollo que orientará el proceso durante los próximos años, describió sus lineamientos centrales y la forma cómo estos principios se continuarán aplicando.

Consideró también la problemática del empleo en la realidad de Panamá: las consecuencias del desarrollo dual, el relativo estancamiento de los sectores manufacturero y de la construcción y el crecimiento de las actividades financieras y comerciales. Hizo referencia a los efectos de la recesión sobre el subempleo y a la necesidad de alcanzar una elevada productividad dado el nivel de salarios, más alto en Panamá que en otros de los países de la región. Se refirió además a los requerimientos de formación profesional y a las principales acciones del gobierno en esta materia así como en el mejoramiento de los servicios públicos y de las relaciones laborales.

Terminó su intervención considerando las perspectivas del empleo en Panamá, las metas que se espera alcanzar y las principales decisiones de estrategia en que éstas se fundamentan. La exposición del señor Ministro se presenta en el anexo 4 de este informe.

En la siguiente reunión plenaria, la Conferencia procedió a elegir autoridades. Fue elegida Presidenta, la doctora Ana H. de Pittí, Directora de Planificación Social del Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá; Vicepresidente, el señor José Hamilton Gondim Silva, Secretario Ejecutivo del CNRH -IPEA/SEPLAN/PR de Brasil; y Relator el señor Bayardo Salmerón Ch., Director General de Empleo y Salario del Ministerio de Trabajo de Nicaragua.

A continuación se aprobó la siguiente agenda para su análisis en dos comisiones.

Comisión A

1. Medición del empleo y subempleo
2. Cantidad y calidad de la mano de obra disponible
3. Modelos globales de planificación del empleo

Comisión B

4. La planificación del empleo en el corto y largo plazo
5. Organización institucional
6. Inversión pública y evaluación de proyectos

Se eligieron las siguientes autoridades de las comisiones:

Comisión A

Presidente, doctor Francisco Antonio De Moya Espinal, Jefe del Departamento de Planificación Sectorial de la Oficina Nacional de Planificación de la República Dominicana; Vicepresidente, señor Ramcharan Gosine, Senior Planning Officer del Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Cooperativas de Trinidad y Tobago; y Relatora, doctora Cecilia López de Rodríguez, Jefa de la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planificación de Colombia.

Comisión B

Presidenta, doctora Clara Jusidman de Bialostozky, Directora de Empleo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México; Vicepresidente, señor José Raúl González De La Cuba, Director de Planificación Social del Instituto Nacional de Planificación de Perú; y Relator, señor Pedro José Gutiérrez, Director de Planificación y Política Económica de la Oficina de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) de Venezuela.

Finalmente, hizo uso de la palabra el señor Jean Mouly, Jefe del Servicio de Política Económica y Social del Departamento de Empleo de la OIT, Ginebra, quien transmitió los saludos del Director General de la OIT, señor F. Blanchard, y de la señora A. Béguin, Directora, Departamento de Empleo y Desarrollo. Se refirió el señor Mouly a la coincidencia que debe existir entre el desarrollo económico y el desarrollo social y a la necesidad de considerar en la planificación del empleo al hombre en su totalidad. Señaló que, con frecuencia, esta necesidad ha sido ignorada en la práctica pero que actualmente en muchos países el empleo ya no se considera simplemente en términos de requerimientos de fuerza laboral y se reconoce que constituye un objetivo con valor propio. Destacó que por tratarse de nuevas tendencias, los conceptos y las técnicas de planificación del empleo pueden estar menos desarrollados que en otros campos. Por ello, resulta de tanta importancia la presente Conferencia, con miras a completar conceptos, modificar hábitos y adecuar definiciones. Señaló por último algunos aspectos concretos en que estos avances eran necesarios. Terminó su intervención expresando la seguridad de que la reunión cumpliría satisfactoriamente sus cometidos. El texto de la intervención del señor Mouly se incluye como anexo 5 de este informe.

II. RESUMEN DE LOS DEBATES

La discusión de la agenda aprobada por la reunión plenaria del día 17 de noviembre se desarrolló, a partir del día 18, en las Comisiones A y B.

1. Medición del empleo y subempleo

La Secretaría de la Conferencia, a cargo del PREALC, inició la discusión presentando algunas consideraciones sobre el tema. Se aclaró que el objetivo de la presentación no era resumir el documento de base del PREALC, sino motivar el debate vía la puntualización de los aspectos que podrían considerarse de mayor interés y relevancia dentro del tema.

En tal sentido, se destacaron tres pasos en la medición de la utilización de la fuerza de trabajo en una economía subdesarrollada: la medición del número de personas económicamente activas, la identificación de los no plenamente ocupados (desempleados y subempleados) y el conocimiento de las características personales y la modalidad de funcionamiento e inserción en el mercado de trabajo de estos últimos.

En cada uno de los tres pasos mencionados, se analizaron las principales dificultades y problemas que se encuentran dentro del contexto de la región, cuya corrección contribuiría a mejorar en forma sustantiva la eficacia de la planificación del empleo en América Latina y el Caribe.

Entre ellos, se destacaron la necesidad de disponer de una base satisfactoria de estadísticas de población y la importancia en la selección de las edades límites para la población económicamente activa que sea consistente con las modalidades propias de cada país pero que minimice los problemas de comparabilidad internacional. Del mismo modo, se hizo referencia a las complejidades conceptuales y operativas involucradas en la noción de actividad económica y se destacó la importancia decisiva, no sólo de estimar el número de subempleados y el grado de su subutilización, sino además de obtener un conocimiento adecuado de sus características personales y las modalidades de funcionamiento e inserción en el mercado de trabajo.

A continuación, varios delegados presentaron ponencias sobre el tema, las que se resumen en lo que sigue.

El delegado de Bolivia señaló la experiencia tanto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral como del Ministerio de Planeamiento y Coordinación en la medición de la problemática del empleo. Resaltó la importancia de conocer la realidad

específica de cada país en lo que respecta a la estructura particular del mercado de trabajo así como a su articulación con el resto de la economía y las instituciones que la regulan. Esta es la orientación con que se están realizando esfuerzos de medición en el área de empleo, ingreso y satisfacción de necesidades esenciales. Se mencionaron ejemplos concretos de proyectos sobre medición de la problemática del empleo en centros mineros y su contorno espacial y en zonas de atracción y expulsión de migrantes internos.

El delegado de Perú resaltó dos tipos de reflexiones en torno al problema de la medición del empleo y al análisis de la participación en la actividad económica. En primer lugar, el carácter probabilístico que debieran tener las tasas de desempleo y de subempleo, proponiendo referirlas a la población potencialmente susceptible de estar desempleada y subempleada, respectivamente, según categorías ocupacionales.

En segundo lugar, la necesidad de examinar las variables que influyen sobre la participación en la actividad económica, especialmente de las mujeres. Esta participación parece responder entre otras, a variables como el ingreso familiar, el tamaño de la familia, su organización, etc.

La delegada de Colombia destacó el problema que constituye el paso de la planificación a la acción, señalando las dificultades metodológicas implícitas en la medición del subempleo y su identificación con segmentos del mercado de trabajo hacia donde debieran orientarse acciones y políticas totalmente diferenciadas. Las operacionalizaciones adoptadas aún dejan mucho que desear. Sugirió avanzar en dos líneas: una, a través de proyectos pilotos pequeños distinguiendo casos según el grado de integración de los sectores atrasados a los sectores modernos. La segunda, a través de un sistema de información que permita una monitoría de la situación y perspectivas del sector informal urbano y sector tradicional rural.

Resaltó también el desfase entre la evolución de los sistemas estadísticos y las necesidades de la planificación. Colombia es un ejemplo concreto de este hecho: cuando se logra desarrollar un esquema de información para medir el desempleo, se crea conciencia dentro de los organismos de planificación de la necesidad de ahondar en la medición del subempleo y sus causas.

El delegado de Cuba hizo lectura del Informe de su delegación a la II Conferencia, en lo que respecta a su capítulo de medición. En él, se describe el sistema y base estadística a partir de los cuales se elabora el Plan de Trabajo y Salarios mediante el cual se asegura la distribución y redistribución

adecuadas de la fuerza de trabajo entre los sectores y ramas que integran la economía nacional y al objeto de complementar el Plan Unico de Desarrollo Económico y Social. También resaltó la existencia de una estadística complementaria elaborada por el Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social, que permite a este organismo ejercer su función de orientación metodológica en materia de política laboral en general y de empleo en particular, a las Direcciones de Trabajo del Poder Popular provinciales y municipales.

Luego describió los mecanismos e instancias a través de los cuales se elabora el balance de recursos laborales.

A continuación, se abrió la discusión general sobre las distintas ponencias presentadas y otros aspectos del tema bajo consideración.

El carácter de "cuello de botella" asignado a la medición y diagnóstico del problema del empleo constituyó una primera fuente de debate. Se afirmó que gradualmente se va evidenciando un mayor diálogo entre planificadores y estadísticos y entre planificadores y políticos dentro de esta área. Esto ha permitido, por un lado, grandes avances en el uso de instrumentos de recolección de información habituales (censos, encuestas de hogares, encuestas demográficas, registros), para mejorar la base estadística necesaria. Por el otro lado, ha permitido la confección de diagnósticos que están comenzando a ser involucrados cada vez más en las declaraciones de intención que orientan las acciones de los ministerios. Se convino en que aún persisten problemas. Por el lado estadístico metodológico, producto de las dificultades para identificar el universo de los sectores y actividades tradicionales y las limitaciones propias tanto de las encuestas de uso múltiple como de aquéllas que se preparan específicamente para los sectores informal urbano y rural tradicional. Y por el lado de la acción, producto de la incertidumbre sobre la viabilidad económica de las proposiciones así como de la voluntad política para implementarlas. Se convino en la necesidad de orientar las acciones metodológicas en el área de medición hacia aquéllas que permitan una mejor identificación de los sectores informal urbano y rural tradicional y el análisis de su articulación con el resto de la economía, de modo de identificar efectivamente aquellas acciones y políticas que los favorecen.

Se debatieron también las restricciones metodológicas propias de la medición del empleo en el sector rural tradicional, donde debiera tenerse un mayor conocimiento del carácter multifacético de la familia como unidad de producción, consumo

y reproducción de la fuerza de trabajo. Se reconoció que en alguna medida este mismo fenómeno se produce también en las áreas urbanas en aquellas familias ligadas al sector informal urbano. Al respecto, se estimó que puede ser de particular interés aplicar la metodología de medición del uso del tiempo en estos casos.

Para fines de planificación, se reconoció la importancia de homogeneizar criterios de clasificación y agrupación de variables, como edad y educación. Asimismo, se reconoció la necesidad de fijar códigos nacionales de clasificación pero con mayor detalle sobre sectores de actividad económica, ocupación y categoría ocupacional, en forma tal que ayuden a la identificación de segmentos del mercado de trabajo y a los fines de la planificación del empleo.

En relación al tema de la medición, se recordó que el problema del empleo preocupa por cuanto se desea orientar la planificación del desarrollo para que nadie sea privado de un nivel de vida considerado decoroso. De esta forma, el problema de medición del subempleo puede asociarse con el de pobreza crítica. Al respecto, se presentó una experiencia metodológica desarrollada por la OIT. La misma se basó en la determinación de una línea de pobreza y la aplicación de un coeficiente de dependencia a la fracción de la población que está por debajo de dicha línea.

2. Cantidad y calidad de la mano de obra disponible

La presentación inicial del PREALC resaltó la importancia de las variables demográficas en la determinación de la estructura por edades, la tasa de crecimiento y el volumen de la población. Estos constituyen elementos estructurales de la determinación del volumen de oferta de mano de obra. También resaltó el carácter no regular de la participación económica femenina, la cual debiera asociarse a factores económicos, sociales y culturales, tanto a un nivel microindividual y familiar como macroestructural. Reconoció las variadas interrelaciones de estas variables que determinan la oferta de trabajo con aquéllas del desarrollo económico social.

En términos de la formación de recursos humanos, la exposición resaltó la necesidad de planificar esta actividad en forma consistente con la planificación del empleo. En tal sentido, el reconocimiento de mercados de trabajo segmentados en los planes de empleo impone severas restricciones a la planificación de los recursos humanos. Ello requiere una mayor precisión de la función que cumple la formación de los recursos humanos y su

relación con los aumentos de productividad. En especial se criticaron las relaciones de causalidad entre formación de recursos humanos, productividad, producto e ingresos implícitos en los métodos tradicionales de planificación de recursos humanos. Al respecto, se planteó la necesidad de avanzar hacia la elaboración de técnicas que reconozcan el carácter multifacético de las actividades económicas en los sectores informal urbano y rural tradicional, los otros determinantes estructurales de la productividad y las fuerzas socio políticas e institucionales que regulan la determinación de los ingresos, sin la consideración de los cuales las decisiones respecto a la formación de recursos humanos pueden ser equivocadas.

También se señaló que el reconocimiento de determinantes estructurales de la productividad e ingresos, hace de los estudios de movilidad entre segmentos y de las migraciones un área de suma importancia para compatibilizar los planes de recursos humanos con los de empleo.

A continuación, el representante del proyecto nacional MEX/77/005 (PNUD-OIT, México) presentó una ponencia sobre el tema. La misma se refirió a algunos aspectos metodológicos de la proyección de la población económicamente activa en el nivel subnacional en relación con un estudio específico realizado en México. En el mismo, una de las principales provino de la existencia de proyecciones de población diferentes que, al estar construidas a partir de diferentes hipótesis, arrojaban resultados fuertemente divergentes. El método aplicado tuvo como propósito contar con proyecciones de la población económicamente activa de los distintos estados, a partir de trayectorias para las tasas de participación basadas en la metodología propuesta por la OIT. El problema que plantean las migraciones interestatales pudo ser soslayado porque el mismo ya estaba resuelto en la información demográfica de base utilizada. Por último, se destacó la importancia del efecto de retroalimentación entre oferta y demanda en materia de proyecciones de la población económicamente activa.

Posteriormente, se abrió el debate sobre el tema y diversos delegados plantearon comentarios de interés que se resumen brevemente a continuación.

Se enfatizó la importancia de abordar el problema de la oferta desde la perspectiva de los países con una base estadística de calidad relativamente baja y, en ese sentido, la conveniencia de no incurrir en un grado de complejidad excesiva al diseñar los instrumentos de medición, que sea desproporcionada a la cantidad y calidad de la información empírica disponible.

Se mencionó también que las mayores dificultades para proyectar variables de oferta de mano de obra residen en el escaso conocimiento empírico más que en la disponibilidad de metodologías adecuadas. En particular, se enfatizó ese tipo de problema en relación con las tasas de participación económica femeninas.

Del mismo modo, se reconoció que, si bien las variables y efectos demográficos se desarrollan dentro de períodos particularmente prolongados, no debería subestimarse su importancia para la planificación del empleo - aun la de mediano plazo - ya que las relaciones entre población, empleo y variables económicas son más complejas y variadas de lo que se aceptaría en un principio. En especial, se destacaron los efectos que sobre el consumo y su estructura y por tanto sobre el empleo tiene una disminución en la fecundidad y la importancia que las reducciones en morbilidad tienen en los días-hombres de trabajo y por tanto en la productividad física de la mano de obra. De todos modos, hubo consenso en que el logro de avances sustantivos en la proyección de la oferta de mano de obra requiere un trabajo previo sistemático de análisis sobre las múltiples interrelaciones y factores determinantes involucrados.

Otra de las preocupaciones planteadas se vincula con el problema de la definición conceptual del sector informal y del establecimiento de una teoría sobre la articulación entre las actividades informales y las formales. También se destacó que no debería pasarse por alto el hecho de que en las últimas décadas las áreas rurales de la región han sufrido un proceso sustancial de cambio estructural, lo que debería ser debidamente recogido en las proyecciones.

3. Modelos globales de planificación del empleo

La discusión fue abierta con una exposición a cargo del PREALC en la cual se analizaron básicamente dos aspectos. En primer lugar, se pasó revista a distintos planteamientos que se han efectuado con respecto a los alcances y limitaciones del uso de modelos en la planificación del desarrollo económico y social. En relación a lo primero, se destacó el hecho de que el análisis de sistemas constituye aparentemente el único instrumento disponible para obtener una visión integrada y relativamente completa de los múltiples efectos e interrelaciones involucrados en el fenómeno del empleo. Del mismo modo, el uso de modelos ayuda a identificar eventuales inconsistencias en las estrategias y conjuntos de políticas económicas adoptadas.

Se destacó también que uno de los mayores beneficios que pueden derivarse del uso de modelos se relaciona con el estímulo y contribución que ellos aportan para un mejor desarrollo de otras dos líneas básicas de actividad de los sistemas de planificación: la elaboración de información estadística y la realización de investigaciones de base.

En cuanto a las limitaciones, se mencionaron las que provienen de la existencia de explicaciones teóricas opuestas del problema, y la ineficiencia o inadecuación de la base estadística. En ambos casos, se sostuvo que, sin perjuicio de reconocer la importancia de estas limitaciones, ellas más que sugerir que la actividad modelística puede ser de escasa utilidad, indican el tipo de complicaciones a las que debe presentarse cuidadosa atención en el diseño y uso de modelos específicos.

En segundo lugar, se efectuaron algunas consideraciones sobre aspectos metodológicos del tratamiento de las variables de empleo en los modelos globales de planificación. Los comentarios que se efectuaron cubrieron cuatro áreas: el nivel y tipo de desagregación de la producción y de los ocupados; el tratamiento de la tasa de desempleo; la forma de determinación del nivel de empleo, ya sea en forma residual o en forma sustantiva y, para esta última, las alternativas metodológicas conocidas; y, por último los problemas particulares de especificación que plantean los sectores no modernos.

Por último, se sostuvo que en este campo no es ni posible ni aconsejable establecer prescripciones definidas pero debe tenerse presente que para que un modelo cumpla una función eficaz, él debe tomar en cuenta en su diseño las modalidades propias de cada economía, la cantidad y calidad de la información estadística disponible, y la experiencia previamente acumulada en esta área de actividad.

El delegado de México presentó el trabajo que se está realizando sobre la construcción de un modelo económico de simulación de políticas de empleo dentro de la Dirección de Empleo del Ministerio de Trabajo. Resaltó la importancia que se le daba en el informe a la especificación del mercado de trabajo, de modo que represente su carácter heterogéneo. El modelo es de simulación y está estructurado en cuatro bloques: el de inversión, producto, empleo; el del sector público; el del sector externo; y el de distribución del ingreso. Actualmente el modelo se ha construido a un nivel agregado y se piensa en una segunda fase desagregado para especificar el carácter heterogéneo del mercado de trabajo. Las variables se distinguen entre endógenas y exógenas relacionadas mediante una estructura lineal simple. Las variables exógenas se dividen en instrumentales (o susceptibles de manejar por parte del gobierno) y no instrumentales.

El modelo fue sometido a una prueba de validación y posteriormente se realizaron simulaciones con alternativas de políticas seleccionadas arbitrariamente, simplemente con el objeto de analizar la consistencia del mismo.

Señaló la importancia que tiene la elaboración del marco teórico inicial como también la formación de personal especializado en esta actividad. En tal sentido, la experiencia de trabajo ha sido valiosa y de un continuo aprendizaje.

El delegado de Guatemala presentó un modelo de la actividad económica de su país que considera tres sectores; importaciones, producción para el mercado interno y producción para el mercado externo, los cuales se asocian a tres categorías de trabajadores: asalariados, sector empresarial, y trabajadores por cuenta propia. Estos grupos a su vez se relacionan con dos franjas de ingresos que retroalimentan la actividad económica.

La discusión continuó alrededor de la utilidad de los modelos de planificación del empleo cuando se identifica un sector informal dinámico sobre el cual existe aún poco conocimiento.

Al respecto se señaló que aunque es necesario incorporar al sector informal dentro de los modelos de todas maneras el actual nivel de conocimiento de sus interrelaciones con el resto de la economía impide una buena especificación de su inserción en la estructura del modelo global. Ello conlleva a que dentro de la realidad de los países que hoy tienen mercados de trabajo heterogéneos, los modelos de planificación del empleo que se desarrollen deban ir incorporando estos aspectos. A su vez se señaló que el solo hecho de construir modelos permite ir avanzando en la teoría. Se discutió también, que hasta el momento los modelos de planificación del empleo se han limitado a medir o describir la situación del empleo y asimismo con frecuencia hacen demasiado énfasis en esta variable olvidando el conjunto de otras series de factores sociales que de hecho están interrelacionados con el funcionamiento de los mercados de trabajo. Los modelos deben reflejar adecuadamente los mecanismos del proceso de formación de capital y sus implicaciones sobre los mercados de trabajo. Se resaltó también la relación entre los modelos y la medición, por cuanto la concepción teórica de cómo funciona la economía debe reorientar las actividades de recolección de información.

Finalmente se destacaron las limitaciones que en la formulación de modelos de esta naturaleza, introduce el hecho de no contar aún para la mayoría de los países con un marco teórico que señale las interrelaciones existentes entre los sectores formales e informales.

4. La planificación del empleo
en el corto y largo plazo

Se dio inicio al trabajo de la Comisión mediante dos exposiciones de parte de la Secretaría, a cargo del PREALC, sobre el tema de la planificación en el corto y largo plazo. En el curso de las mismas se señaló que, en general, existe una tendencia a que en las políticas económicas de corto plazo el nivel de empleo y los salarios sean considerados como variables de ajuste en el proceso de corrección de las variaciones cíclicas de la economía respecto de la trayectoria deseada a largo plazo.

Se subrayó la necesidad de tener en cuenta la existencia de heterogeneidad en los mercados de trabajo cuando se analizan los efectos que tienen las coyunturas adversas de corto plazo, diferenciando la situación de los asalariados y los no asalariados.

En cuanto a los programas de empleo de emergencia se advirtió sobre la importancia que tiene en su diseño el contar previamente con un buen diagnóstico sobre el origen del problema del empleo que se pretende enfrentar, distinguiéndose diversas situaciones. Esto significa que no es posible diseñar programas de emergencia sin considerar cuidadosamente el origen y composición del desempleo abierto.

Al tratarse la planificación del empleo en el largo plazo, se destacó la importancia que tiene en ese horizonte de tiempo la acumulación de capital, el patrón de incorporación tecnológica, los cambios en la distribución del ingreso y los niveles y composición del consumo y la producción. Se abordó el tema a través de dos tópicos: la selección de tecnologías y la identificación de sectores claves para la generación de empleo productivo. Se presentaron esquemáticamente las dos líneas de pensamiento alternativas que tienden a estar presentes en las diferentes formas de encarar el problema del empleo en el largo plazo. De una parte, aquella posición que considera que sólo es posible lograr una asignación eficiente de los recursos productivos y, por ende, una selección óptima de las tecnologías, si las decisiones son tomadas en el marco de un mercado libre en base a la estructura de precios relativos; y, por otra parte, aquel conjunto de posiciones que - en mayor o menor grado - le otorgan al proceso de planificación el rol de regulador y orientador del desarrollo en el largo plazo y de promotor de cambios estructurales deliberados. Respecto del primer enfoque, se señalaron las principales limitaciones de que adolece su principal herramienta de análisis (la función de producción agregada) y en particular el concepto de elasticidad de sustitución entre factores

desde el punto de vista conceptual, de medición, de interpretación y de capacidad de interpretación de las realidades latinoamericanas. En cuanto al segundo enfoque, que considera que la composición sectorial de la producción, el tamaño de los establecimientos y el grado de integración intersectorial de la economía serían - entre otros - los factores más relevantes en la determinación de la mezcla tecnológica agregada entre fuerza de trabajo y capital, se señaló la importancia que en él asume la distribución del ingreso respecto de los efectos sobre el empleo a largo plazo. Se advirtió sin embargo que ciertos estudios empíricos sobre el tema de distribución de ingreso y empleo han arrojado resultados que indicarían que no existe necesariamente una asociación entre tecnología utilizada y destino del bien producido.

Finalmente, se describió el método de identificación de sectores claves para la generación de empleo en base a los encadenamientos hacia atrás y adelante. Se mencionó que los efectos indirectos sobre el empleo en el sector industrial tienden a ser mayores que los directos y que, por lo tanto, el ordenamiento de actividades claves respecto al empleo cambia significativamente según se consideren o no los efectos indirectos, particularmente los hacia adelante. De esto se concluye que la estructura intrasectorial es más importante que la composición sectorial de la producción en cuanto a sus efectos sobre el empleo.

En seguida se procedió a dar la palabra a las distintas delegaciones y representaciones. A continuación se presenta un resumen de las exposiciones.

El señor representante de ILPES/CEPAL se refirió a una tipología desarrollada por el ILPES respecto de los diferentes estilos de desarrollo que se han observado en América Latina, basada en cuatro criterios de clasificación: propiedad de los medios de producción; funcionamiento del mercado de capitales y patrón de acumulación; apertura y relacionamiento con el exterior; tratamiento del mercado de trabajo y de las políticas de empleo e ingresos. A partir de dichos criterios, presentó cuatro estilos que van desde las economías de libre mercado capitalista de la región hasta el caso cubano de economía socialista planificada, incluyendo dos casos intermedios en que se agruparían las economías de libre mercado con planificación parcial y las economías mixtas, las cuales se diferenciarían conforme al rol que asume el Estado frente a la actividad productiva y sus formas de inserción en la economía internacional, derivando para cada una de ellas los efectos que éstas tienen sobre el empleo.

La delegación del Perú abordó el tema de las implicaciones que tienen diversas políticas económicas sobre el empleo. Destacó la importancia de establecer una política de consumo explícita y de reorientar el patrón de consumo con el objeto de lograr mayores niveles de empleo y de utilización de insumos locales. Mencionó la necesidad de compatibilizar la política de población con las posibilidades reales de generación de empleo y de satisfacción de las necesidades básicas. Subrayó, además, la relevancia del problema del empleo rural respecto a las migraciones y el traslado de los problemas de esa área hacia las zonas urbanas. Señaló, asimismo, la importancia de las políticas de desarrollo regional y en cuanto a las políticas de largo plazo planteó los efectos negativos que se derivan de la falta de un plan de largo plazo.

La delegación de México hizo dos ponencias. En la primera, presentó los planteamientos generales contenidos en el Programa Nacional de Empleo de México, refiriéndose a sus tesis centrales, objetivos, metas y núcleos estratégicos, como también a las políticas de corto y largo plazo que se están aplicando, las propuestas de acción inmediata y el proceso de regionalización.

En la segunda ponencia, describió el procedimiento a través del cual se están vinculando los planteamientos generales del Plan de Desarrollo de su país con la programación anual y la ejecución de acciones en el corto plazo. Subrayó que a través de la elaboración del Programa de Acción del Sector Público se lograba vincular las diversas prioridades sectoriales en un solo marco de estrategia y garantizar así su efectiva ejecución al estar ligados con la asignación presupuestal anual. Explicó que la metodología del Programa de Acción del Sector Público permitía introducir elementos de análisis con respecto a los objetivos de empleo y al respaldo que éstos estuvieran recibiendo en la práctica.

La delegación de Nicaragua se refirió al Programa de Reactivación Económica aplicado en su país a partir del triunfo de la Revolución Sandinista. Señaló cómo la evolución de la situación del empleo allí está relacionada con el proceso de avance y consolidación de la Revolución. Hizo referencia a los problemas coyunturales y estructurales que debió enfrentar el Programa Económico en 1980 y a los resultados alcanzados. Subrayó los efectos del carácter dependiente de la estructura económica de Nicaragua en relación al desempleo, subempleo y el problema de la estacionalidad de la demanda de mano de obra en las

actividades de agroexportación. Destacó asimismo la baja absorción de empleo por parte del sector industrial y sus reducidos efectos intersectoriales, lo cual se traduce en que las actividades primarias y terciarias constituyan la principal fuente de empleos del país. Finalmente enfatizó una diferencia fundamental del Programa de Reactivación de corto plazo de Nicaragua respecto de otros programas de esa índole, la cual se refiere a que además de plantearse como meta la recuperación de los niveles de actividad de preguerra, se propuso transformar la estructura productiva existente.

Una vez concluida la presentación de ponencias, se realizó un debate sobre los temas expuestos, destacándose entre otros los siguientes aspectos.

Hubo consenso en indicar que el proceso de planificación debe estar inserto en la realidad social y que no es una herramienta técnica neutra sino que de carácter político.

Dentro de dicho proceso, el empleo juega un rol clave, debiendo reconocérsele como tal. Esto significa que debe pasar a constituir un objetivo de la planificación más que un resultado de la misma. Para ello, es necesario incorporarlo a la estrategia global de desarrollo, de suerte que el empleo no sea un capítulo aislado dentro del Plan, sino uno de los ejes centrales del mismo.

Particular énfasis se dio a las consecuencias que se derivan para la planificación del empleo de la heterogeneidad productiva de las economías latinoamericanas. De una parte, muchas medidas de planificación no afectan con igual intensidad a todos los sectores. Por la otra, los mecanismos de redistribución de ingresos no deben limitarse a medidas salariales sino incluir además créditos, asistencia técnica, y otros que apoyen la producción de los trabajadores por cuenta propia, constituyéndose así en formas de distribución de ingreso. Esto implica con seguridad un esfuerzo organizativo importante para este sector. De igual forma, es necesario combinar la calidad del trabajo con la generación de empleo, prestando atención a la productividad del mismo.

Respecto del sector tradicional de la economía, algunas delegaciones subrayaron la urgente necesidad de adecuar el aparato público para poder tratar y alcanzar a dicho sector.

Se plantearon algunas dudas respecto de la utilidad de ciertas técnicas o herramientas específicas en una teoría de planificación del empleo, tales como las cuentas nacionales o la matriz de insumo-producto. Para algunos delegados estas herramientas servían más bien para medir los resultados de un plan que para su formulación. Otros señalaron la necesidad de introducir en dichas cuentas las distinciones derivadas de la heterogeneidad a que ya se hizo referencia, debiendo distinguirse entre sectores heterogéneos.

Existió un alto grado de consenso en que debe vincularse la planificación del corto con la del largo plazo. Entre otros, se planteó la conveniencia que la mano de obra desplazada por la coyuntura en el corto plazo pueda ser orientada hacia actividades productivas de infraestructura básica en el largo plazo.

Finalmente, varias delegaciones abordaron el tema de la capacitación de los equipos técnicos en materia de planificación así como la necesidad de realizar labores de difusión y convencimiento respecto de la planificación del empleo.

5. Organización institucional

Un representante del PREALC introdujo el tema, señalando las dificultades de poder presentar una institucionalidad para planificar el empleo dado que ella depende de las especificidades de cada país, la relativamente reciente experiencia que tienen los países y - como es obvio - implicancias políticas de cada institucionalidad. Se indicó la conveniencia de distinguir entre una institucionalidad para la política de empleo y otra para la planificación en tanto ellas apuntan a diferentes niveles de decisión. Respecto de la primera, se subrayó la necesidad de que todos los entes encargados de la política económica participen en la formulación de una política de empleo para que exista una coherencia adecuada entre los diferentes instrumentos y sus efectos sobre el empleo. Se indicaron algunos elementos que debe abordar toda institucionalidad, tales como el grado de coerción del plan; el nivel global, sectorial o regional del plan; el grado de participación; y los mecanismos para llegar a sectores no organizados o rezagados.

Finalmente, se mencionaron áreas que en materia de investigación toda institucionalidad debe intentar abordar, sea directamente o bien mediante colaboración externa.

La delegación de Bolivia se refirió a los obstáculos que han dificultado el establecimiento de un sistema de planificación del empleo en ese país, señalando que inicialmente el énfasis se puso en la estructuración de un sistema de planificación sectorial para luego ampliar hacia los aspectos regionales. Resaltó entre los obstáculos existentes la tendencia a distinguir entre sectores sociales y productivos en el quehacer de la planificación. Finalmente, indicó la necesidad de profundizar el conocimiento sobre el papel y funcionamiento del aparato del Estado.

La delegación de México, en primer lugar, hizo una exposición sobre el contenido, objetivos y funcionamiento del Sistema Nacional de Programación del Empleo en ese país. Señaló que como eje central de dicho Sistema fue creada la Comisión Consultiva del Empleo, responsable de la visualización global del fenómeno y de la estructura y seguimiento de un Programa Nacional de Empleo en el marco de la estrategia nacional. En dicha Comisión, participan los Secretarios de Estado, responsables de la programación global y sectorial, con lo cual se asegura un nivel adecuado de discusión, acuerdo y congruencia así como la efectiva aplicación de las acciones propuestas.

Vinculado con la Comisión, opera el Grupo Intersectorial para la Programación del Empleo encargado de examinar y orientar las políticas y estrategias sectoriales en su relación con el empleo. A través de este Grupo se establece una coordinación directa con el proceso de programación y presupuesto, conducido por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para la definición y orientación de las políticas generales dirigidas a apoyar la estrategia ocupacional, funcionan en el seno de la Comisión Consultiva del Empleo nueve subcomisiones por áreas de políticas generales.

Se aprovecha la vinculación que se da a través de los grupos de trabajo intersectoriales y se elaboran y proponen líneas de acción y proyectos específicos orientados a mejorar la situación ocupacional, especialmente de los grupos rezagados.

Finalmente, para atender el aspecto de regionalización, se crearon Subcomités Estatales de Empleo que preparan y ponen en marcha los programas estatales en la materia. En dichos mecanismos participan además de los representantes gubernamentales, las organizaciones de empleadores y trabajadores a nivel local.

Se subrayó la ventaja de contar con un mecanismo global que integre el ámbito general regional y sectorial dentro del proceso de planificación del empleo.

Comentó los problemas que generalmente enfrentan los sistemas de planificación del empleo y que son comunes a diversos países tales como debilidades en los diagnósticos de la situación ocupacional; limitaciones de información; desconocimiento sobre cómo utilizar los instrumentos generales y sectoriales que afectan el empleo; la frecuente rotación de funcionarios involucrados en el proceso; la dificultad de lograr una plena participación de los Ministerios de Trabajo en la toma de decisiones respecto de la política económica; la necesidad de incorporar a las organizaciones de trabajadores y empleadores y de adecuar la acción de los Ministerios de Trabajo en el proceso de planificación del empleo.

Finalmente, la delegación señaló un conjunto de interrogantes y recomendaciones respecto al sistema de planificación del empleo; tales como, por ejemplo, dónde correspondería ubicar el centro de la acción planificadora, sugiriendo que es deseable el desarrollo de un trabajo conjunto entre los Ministerios de Planificación y de Trabajo. Se enfatizó la necesidad de modificar las estructuras de los Ministerios de Trabajo a objeto de que su acción no sólo llegue a los sectores modernos y organizados sino que además desarrollen una labor promocional en los campos del empleo, la capacitación, la productividad y las condiciones de trabajo y se contribuya a la vez a la organización de los grupos rezagados de la sociedad.

En segundo lugar, la delegación de México efectuó una ponencia sobre la instrumentación del Plan Global de Desarrollo 1980-82 y la forma mediante la cual se incorpora en ese proceso al empleo. Al respecto, se presentó un sistema metodológico, de tipo matricial, en el cual destaca la aplicación de una matriz de congruencia global como instrumento que contribuye a asegurar la coherencia agregada del conjunto de objetivos, lineamientos políticos y acciones que conforman el Plan Global.

La delegación del Perú se refirió a la creación de la Junta Nacional de Mano de Obra como organismo responsable de la planificación de los recursos humanos en ese país en los años 60. Señaló los problemas que enfrentaron en cuanto a la falta de personal capacitado y el limitado compromiso de las entidades que la integraban que condujeron a su sustitución por la organización de un subsistema de planificación del empleo que,

aunque no cuenta con un dispositivo legal que lo cree, viene trabajando en la formulación y evaluación de los diferentes planes a partir de 1970, avanzando positivamente desde el tratamiento del problema a nivel global y sectorial. Los esfuerzos de organización institucional se orientan a la incorporación del nivel espacial y su formalización mediante un dispositivo legal.

La delegación de Cuba expuso que la planificación es inherente a la vía de desarrollo económico-social decidida por su pueblo. No es posible, planteó la representación de la Revolución Cubana, construir la sociedad socialista sin utilizar para ello la planificación, en cuanto instrumento económico, político e ideológico que moviliza a todo el pueblo en orden a alcanzar los objetivos de satisfacer las necesidades crecientes de nuestra sociedad.

Acto seguido, la delegación de Cuba expresó de modo sintético el procedimiento que se utiliza para elaborar los planes en su país, significando la forma activa en que participa todo el pueblo en la realización de este proceso. Expuso que a partir de las directrices del Partido Comunista de Cuba y del gobierno en torno a las líneas fundamentales de desarrollo económico-social que debe emprender el país, la Junta Central de Planificación elabora las propuestas del Plan que son discutidas y analizadas en todas las instancias.

En el caso particular del Plan de Trabajo, Salarios y Cuadros, al elaborar su propuesta la Junta Central de Planificación cuenta con el apoyo de los Organismos Globales de la Economía Nacional, vale decir, el Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social, el Banco Nacional de Cuba, el Comité Estatal de Finanzas y el Comité Estatal de Estadísticas, los cuales, junto a los organismos ramales contribuyen a la solidez de la propuesta elaborada aportando la especificidad que en cada caso corresponde.

Destacó Cuba que la participación de los trabajadores en la elaboración del Plan de Trabajo, Salarios y Cuadros es un elemento esencial e insoslayable, ya que son ellos sus ejecutores directos.

La delegación de Nicaragua hizo un reconocimiento y agradeció el apoyo prestado por el PREALC de manera oportuna y eficaz al proceso de formulación del Programa de Reactivación en lo referente al empleo y por su papel cumplido en la transferencia de conocimientos científicos y técnicas de otros pueblos al proceso planificador nicaragüense. Enseguida, se refirió a los esfuerzos de institucionalización de la planificación del empleo realizados en ese país a partir del triunfo de la Revolución Sandinista, destacando entre ellos el marco de la participación popular y el papel de la dirección colectiva.

En una segunda intervención, la delegación de Nicaragua destacó el papel que ha cumplido la planificación en la implementación del Programa de Desarrollo en cuanto a instrumento de dirección económica, de fortalecimiento de la unidad nacional y de movilización de la población. Se subrayó el carácter ampliamente participativo que han tenido las acciones de planificación en ese país tanto a nivel de elaboración como de ejecución de los programas. Finalmente, se hizo una exposición sobre el papel que han cumplido las Comisiones Programáticas Coordinadoras, establecidas a partir de 1979, en las labores de asegurar el cumplimiento e implementación de las actividades contempladas en el Programa como asimismo en la evaluación y presentación de propuestas de solución a los problemas enfrentados.

La representación de CINTERFOR subrayó la necesidad de llevar a cabo una efectiva coordinación interinstitucional para encarar el problema del empleo, tanto a nivel de políticas y planes como en la ejecución de los mismos. Al referirse al fenómeno de la heterogeneidad estructural, destacó la importancia de realizar esfuerzos en el sentido de establecer un marco institucional que permita llegar con políticas hacia los sectores rezagados. Sobre este particular indicó la conveniencia de promover una estrategia que de una parte sea incorporativa, cubriendo los sectores modernos, y de otra, sea promocional, desarrollando los sectores rezagados. En cuanto a la capacitación, señaló la importancia que ésta se enfoque no sólo con un criterio de que los trabajadores logren dominar un oficio, sino también con una óptica que los capacite para administrar su oficio y poder así constituirse en trabajadores independientes. Finalmente, recomendó buscar mecanismos de acercamiento entre los responsables de la planificación del empleo y de capacitación.

La delegación del Paraguay mencionó el relativo aislamiento que, en ciertos casos, se percibe desde los Ministerios de Trabajo respecto a la variable empleo dentro del quehacer de la política económica. Enseguida, se refirió a la experiencia económica reciente de su país, destacando cómo el acelerado crecimiento económico ha conducido a una elevada absorción de empleo que en la actualidad comienza a traducirse en problemas de escasez relativa de mano de obra. Finalmente, solicitó una mayor colaboración de parte del PREALC.

6. Inversión pública y evaluación de proyectos

La Secretaría de la Conferencia, a cargo del PREALC, introdujo la discusión del tema sobre las técnicas de evaluación del impacto ocupacional de los proyectos de inversión pública reseñando en primer lugar las técnicas actualmente en uso en distintos países de Latinoamérica. En segundo lugar, presentó el

método que el PREALC ha venido aplicando en este campo. El método se basa en la evaluación del impacto ocupacional total de los proyectos públicos a partir de la consideración del empleo temporal generado en la etapa de construcción, el empleo permanente generado en forma directa durante la operación del proyecto y el empleo permanente generado de manera indirecta sobre otros sectores productivos. Enseguida, se ilustraron los diferentes impactos ocupacionales que presentan paquetes típicos de proyectos de inversión pública en infraestructura económica y social.

Luego de plantear un conjunto de temas de índole metodológica y práctica sobre las técnicas discutidas, se concluyó recomendando a los países realizar esfuerzos para desarrollar y experimentar nuevos procedimientos alternativos de evaluación de los proyectos del sector público con criterio de empleo y utilizar dichos métodos en la identificación de una cartera complementaria de proyectos de inversión de elevada generación de empleo. Esa cartera de proyectos podría ser de gran utilidad en la implementación de programas de emergencia de empleo en coyunturas económicas críticas y, en general, podría constituir la base para promover las actividades rezagadas pero con potencial económico de expansión mediante una acción redistributiva de parte del Estado a través de la inversión pública.

A continuación varios delegados presentaron ponencias, las cuales se resumen en forma breve.

El representante del Proyecto de Empleo Rural de la OIT en el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) de Costa Rica (COS/72/018) se refirió al origen y creación del Instituto, su acción pasada y perspectivas futuras, como asimismo a la colaboración que ha venido prestando a su labor el proyecto de asistencia técnica. Se señalaron, entre otras, las labores de coordinación institucional que está desarrollando el ITCO y su papel en las políticas de regionalización, de reforma agraria y en la política del sector. Se explicó cómo el énfasis de los trabajos ha ido evolucionando desde la racionalización y sistematización del parcelamiento de las áreas de colonización hacia la aplicación de medidas que permitan a la postre elevar la eficiencia económica de las unidades de producción, introduciendo nuevos cultivos, inicialmente para la exportación y actualmente para el consumo interno. Entre los problemas que se han enfrentado, se destacó el de la estacionalidad de la demanda de mano de obra de ciertos cultivos agrícolas y la necesidad de capacitar a los campesinos y a los funcionarios del ITCO.

La representación de México se refirió a la instrumentación de la política de crédito en función de ciertos efectos ocupacionales. Hizo referencia al tratamiento que dentro del Programa Nacional de Empleo se da al manejo de diferentes políticas económicas en el marco de la estrategia general propuesta. Mencionó que utilizaría el caso de la de crédito como ejemplo de la instrumentación que ya se está efectuando.

Las propuestas más importantes, entre otras, son:

- Sostener un nivel crediticio adecuado para evitar situaciones que afecten negativamente al empleo.
- Modificar los criterios y prioridades de asignación en favor de ciertas empresas, actividades y regiones.
- Asegurar que los recursos lleguen a sectores o grupos rezagados.
- Incluir al empleo como criterio prioritario en la concesión de crédito y conceder un tratamiento preferencial a proyectos con uso intensivo de mano de obra.
- Modificar los criterios tradicionales de garantías por los de viabilidad económica de los proyectos.
- Incrementar las operaciones de crédito orientado y supervisado.

Se enfatizó también la necesidad de llegar a los estratos de pequeña empresa para los que, además de financiamiento, debe proporcionarse capacitación y asistencia técnica.

En cuanto a la aplicación de las orientaciones referidas, subrayó la importancia de acciones como las dirigidas a apoyar el funcionamiento del Sistema Alimentario Mexicano, cuyos planteamientos coinciden en la necesidad de atender áreas, actividades y grupos desfavorecidos, poniendo énfasis en aspectos de generación y mejoramiento de la ocupación rural. En el mismo sentido, comentó la mayor atención concedida al sector pesquero, para el cual se creó recientemente un banco especializado.

En el ámbito industrial se ha dado importancia a la pequeña y mediana empresa, modificándose criterios para otorgar créditos, dando más importancia al proyecto que a las garantías de los solicitantes y contemplando un paquete integral de medidas promocionales. También se han establecido mecanismos en favor de los trabajadores organizados en cooperativas.

Se ha creado un fondo especial para atender el sector comercial en los estratos tradicionalmente no cubiertos por la banca privada. Por último, mencionó que se han venido desarrollando algunas técnicas y criterios de medición del impacto sobre el empleo de la inversión, con la idea de utilizarlos en la evaluación de proyectos para otorgar créditos.

La delegación de la República de Cuba expresó que el proceso inversionista en ese país enfatiza la modernización tecnológica, fundamentalmente en los sectores básicos de la economía nacional, con lo cual se garantiza el crecimiento constante de la productividad social del trabajo, vía principal para la creación de los nuevos y más complejos empleos que requiere su desarrollo.

Un ejemplo de esta política está presente en la rama azucarera donde se ha mecanizado en un alto grado las labores de corte y alza manual de la caña, con lo cual la demanda de fuerza de trabajo en esta actividad se ha reducido, aumentándose la efectividad económica en el sector básico de la economía nacional.

El delegado de los Representantes de los Empleadores hablando también en nombre de los trabajadores que representa la ORIT en la reunión, recalcó la importancia del sector privado como la entidad que emplea la mayor parte de la fuerza de trabajo productiva. Enfatizó, además, la importancia del proceso exportador y la necesidad de orientarlo hacia las manufacturas, debiendo concertarse una acción común entre el sector que produce y el Estado. Particular apoyo debe darse a la pequeña empresa, alta absorbidora de mano de obra. Así como debe haber coordinación de programas entre los sectores productivos, debe haber también mecanismos de control y vigilancia de los planes. Finalmente, recalcó la importancia del aumento de la productividad en tanto crea, en forma desfasada, nuevas fuentes de trabajo. Señaló además que la orientación que el Estado lleve a cabo en esta área podrá favorecer o restringir el incremento de la captación de la oferta de trabajo disponible. Reiteró que la creación de fuentes de trabajo depende de la actividad y forma de actuar de los sectores productivos.

En el debate realizado a continuación de las ponencias hubo consenso respecto de los siguientes puntos:

Se destacó la importancia de introducir el criterio empleo en los estudios de prefactibilidad de proyectos de inversión, para lo cual es necesario participar en las etapas previas de formulación de los proyectos.

Hubo consenso en las dificultades metodológicas para evaluar un conjunto de proyectos, los cuales involucran diferentes tipos de empleo, siendo necesario además definir mecanismos que permitan traducir los objetivos de los planes de desarrollo en criterios precisos de evaluación de proyectos desde el punto de vista del empleo.

También se debatió la necesidad de tener una información calendarizada de las necesidades de mano de obra así como el tipo de calificación requerida, cuidando de coordinar las inversiones públicas a nivel local de modo que no afecten las actividades productivas en dichas regiones.

Asimismo, se indicó la conveniencia de identificar y promover proyectos modulares de inversión con elevado componente de empleo, lo que ya ha sido implementado en algunos países de la región.

III. CLAUSURA

La clausura de la II Conferencia Regional de Responsables de la Planificación del Empleo en América Latina y el Caribe se efectuó conjuntamente con la de la IV Reunión del Comité Consultivo del PREALC, aprobándose la presentación de los relatores de las Comisiones A y B.

A continuación, hizo uso de la palabra el Director del PREALC, quien destacó las principales conclusiones de ambas reuniones y agradeció a los participantes sus valiosos aportes y sus expresiones muy positivas en cuanto al trabajo del Programa. Agradeció especialmente al gobierno panameño por la excelente organización de ambos eventos y las innumerables atenciones recibidas.

La representación de Bolivia, en nombre de todas las representaciones, agradeció igualmente las muestras de aprecio recibidas y la eficiencia en la organización de las reuniones. Destacó entre otros conceptos, los esfuerzos realizados para profundizar en el conocimiento de la política de empleo y la situación ocupacional, que quedaron de manifiesto en la Conferencia.

Finalmente, la reunión terminó con las palabras del licenciado Gustavo R. González, Ministro de Planificación y Política Económica de Panamá, que se adjuntan como anexo 6 de este informe.

A N E X O S

Anexo 1

LISTA DE PARTICIPANTES

I. PARTICIPANTES

Representantes de países

Mitchell Codrington
Director - Chief Labour Officer
Ministry of Labour and Community Affairs
Barbados

Antonio Birbuet Díaz
Jefe de Equipo Técnico Nacional Proyecto BOL/78/PO3
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
Bolivia

Carmen Alcoreza de Prudencio
Directora a.i. de Planeamiento y Política Social Global
Ministerio de Planeamiento y Coordinación
Bolivia

José Hamilton Gondim Silva
Secretario Ejecutivo
CNRH - IPEA/SEPLAN/PR
Brasil

Cecilia López de Rodríguez
Jefe Unidad de Desarrollo Social
Departamento Nacional de Planeación
Colombia

Germán Navarro Palau
Director Nacional
Servicio Nacional de Empleo
Colombia

María Cecilia Fernández de Serrano
Jefe Global Social
Oficina de Planificación Nacional
Costa Rica

Rafael Trigueros M.
Director General de Planificación del Trabajo y el Empleo
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Costa Rica

Moisés Alfonso Sosa
Jefe del Departamento de Control de los Recursos Laborales
Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social
Cuba

Orlando Delgado García
Planificador de la Dirección de Fuerza de Trabajo y Salarios
Junta Central de Planificación
Cuba

Elvia Salazar Trujillo
Planificador de Recursos Humanos
Consejo Nacional de Desarrollo
Ecuador

José Francisco Ramos
Técnico del Departamento de Programas Sociales
Ministerio de Planificación
El Salvador

Carlos Alberto Rivas Santana
Director de Planificación
Ministerio de Trabajo y Previsión Social
El Salvador

Jorge A. Guerra
Sub-Jefe del Servicio Nacional de Empleo
Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Guatemala

Carlos Enrique González
Jefe de Departamento
Secretaría General del Consejo Nacional de
Planificación Económica
Guatemala

Jean Marie Bazile
Técnico en Demografía
Ministerio de Planificación
Haití

Elie S. Jean
Inspector General
Ministerio de Asuntos Sociales
Haití

Conrado Osorio E.
Jefe de Departamento de Recursos Humanos
Consejo Superior de Planificación Económica
Honduras

Giovanni Martínez L.
Director General de Empleo
Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Honduras

Clara Jusidman de Bialostozky
Directora de Empleo
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
México

Rebeca Mercado
Sub-Directora de Cooperación Técnica Internacional
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
México

Mary Julia Meschiani de Roitman
Sub-Directora de Empleo
Secretaría de Programación y Presupuesto
México

María de los Angeles Moreno
Sub-Directora de Planeación de Empleo
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
México

María Cristina Ramos Reyes
Sub-Directora de Programación del Empleo
Secretaría de Programación y Presupuesto
México

Silvio Vásquez Arroyo
Jefe Departamento de Análisis Cuantitativo
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
México

María Lourdes Casco Montenegro
División de Planificación Global
Ministerio de Planificación Nacional
Nicaragua

Bayardo Salmerón Ch.
Director General de Empleo y Salario
Ministerio del Trabajo
Nicaragua

Miguel Angel Achurra
Planificador de Recursos Humanos
Ministerio de Planificación y Política Económica
Panamá

Aurora Corsen de Correa
Jefe Departamento de Recursos Humanos y Empleo
Ministerio de Planificación y Política Económica
Panamá

Miguel Del Cid
Director de Análisis y Políticas de Empleo
Ministerio de Trabajo y Bienestar Social
Panamá

Ana Hernández de Pittí
Directora de Planificación Social
Ministerio de Planificación y Política Económica
Panamá

Félix Morales
Planificador de Recursos Humanos
Ministerio de Planificación y Política Económica
Panamá

Hugo Morgado
Jefe de Empleo y Necesidades Básicas
Ministerio de Trabajo y Bienestar Social
Panamá

Norberta A. Tejada Cano
Directora Nacional de Empleo
Ministerio de Trabajo y Bienestar Social
Panamá

Arquímedes López S.
Jefe de la División de Población y Empleo
Secretaría Técnica de Planificación de la
Presidencia de la República
Paraguay

José Enrique Paéz
Programador General
Secretaría Técnica de Planificación de la
Presidencia de la República
Paraguay

Juan Ramón Bueno Jara
Director del Servicio Nacional de Empleo
Ministerio de Justicia y Trabajo
Paraguay

Edgar Flores Benavente
Director General de Empleo
Ministerio de Trabajo
Perú

José Raúl González De La Cuba
Director de Planificación Social
Instituto Nacional de Planificación
Perú

Francisco Antonio De Moya Espinal
Jefe del Departamento de Planificación Sectorial
Oficina Nacional de Planificación
República Dominicana

Nelson Grullón Cabral
Director General de Empleo y Recursos Humanos
Secretaría del Trabajo
República Dominicana

Ramcharan Gosine
Senior Planning Officer
Ministry of Labour, Social Security and Cooperatives
Trinidad and Tobago

Carlos Mendivil
Jefe de Planificación e Información de la
Dirección Nacional de Recursos Humanos
Ministerio de Trabajo
Uruguay

Ricardo Stirling
Asesor del Departamento de Planificación
Ministerio de Trabajo
Uruguay

Augusto Galli
Director de Planificación Social
Oficina Central de Coordinación y Planificación
Venezuela

Luis A. Supelano
Director de Planificación y Política Económica
Oficina Central de Coordinación y Planificación
Venezuela

Pedro José Gutiérrez
Director de Economía y Empleo
Ministerio del Trabajo
Venezuela

Representantes de Organismos Regionales
y Nacionales de Trabajadores

Alfredo Lyon S.
Secretario Ejecutivo
Congreso Permanente de
Unidad Sindical de los Trabajadores de América Latina
(CPUSTAL)

Phillip Dean Butcher
Representante de Organización
Regional Interamericana de Trabajadores
(ORIT)

Gabriel Andrés Galdeano P.
Secretario de Defensa
Confederación de Trabajadores
de la República de Panamá
(CTRP)

Representantes de Organismos
Regionales de Empleadores

Héctor Fabio Blanco R.
Asistente Económico
Asociación Nacional de Industriales
(ANDI)
Colombia

José María Espino González
Director Ejecutivo
Consejo Nacional de la Empresa Privada
(CONEP)
Panamá

Luis Manuel Guaida E.
Representante de la Confederación
de Cámaras Industriales
de la República Mexicana
(CONCAMIN)

Representantes de Organismos
Internacionales

OIT

Jorge Capriata
Director Regional Adjunto
Perú

Jean Mouly
Jefe del Servicio de Política
Económica y Social
Departamento de Empleo y Desarrollo
Suiza

Lionel Massun
Director Adjunto
Costa Rica

PNUD

Elena Martínez
Representante del Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo
Chile

Luis Thais
Representante Residente
Panamá

Dieter Von Graevenitz
Representante Residente Adjunto
Panamá

PREALC

Víctor E. Tokman
Director
Santiago

Guillermo García-Huidobro
Representante para Centroamérica y Panamá
Guatemala

Ricardo Lagos
Experto
Santiago

Alfredo Monza
Experto
Santiago

Andras Uthoff Botka
Experto
Santiago

José Wurgajt
Experto
Santiago

Proyectos Nacionales - OIT

Amanda Carrizo
Experto
Planificación Recursos Humanos y Empleo
Haití

Miguel Angel Castro
Experto Proyecto COS/72/018
Costa Rica

Jorge Giusti
Director del Proyecto COS/72/018
Costa Rica

Samuel Levy
Director Proyecto de Planificación
de Recursos Humanos
Brasil

Ferdinand Rath
Consejero Técnico Principal
Proyecto GUA/79/P03
Guatemala

Benito Roitman
Director del Proyecto MEX/77/005
México

Carlos Samaniego
Consejero Técnico Principal
Proyecto BOL/78/P03
Bolivia

CINTERFOR

María Angélica Ducci
Experto en Formación Profesional
Uruguay

II. LISTA DE OBSERVADORES

1) Panamá

Ministerio de Planificación y
Política Económica

Argelis Arosemena Chang
Planificadora de Recursos Humanos

Yolanda Bazan De Franco
Jefe de Recursos Humanos
del Sector Público

Rosa Elena de De La Cruz
Jefe del Departamento de Población

María Eugenia Pino
Planificadora

Maritza Salazar
Jefe de Sección de Ciencias y Tecnología

Gabriela Velásquez
Planificadora

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social

Víctor G. Barrett
Analista de Empleo de la
Dirección Nacional de Empleo

Argénida de Barrios
Directora Regional de Empleo de Colón
Dirección Nacional de Empleo

Jaime A. Cazorla L.
Jefe de Estadística de la
Dirección Nacional de Empleo

Elías Chavarría De Gracia
Analista de Empleo
Dirección Nacional de Empleo

Moisés Darwish
Director de Programación Sectorial

Santana García M.
Director de Asesoría Económica

Luis A. Guillén
Dirección Nacional de Proyectos Especiales

Arnold Miranda
Jefe de Investigación y Planificación
Servicio Nacional de Formación Profesional

Camilo Mong Gómez
Jefe de Análisis Ocupacional
Dirección Nacional de Empleo

Fernando Montoya
Jefe de Análisis Sectorial del Empleo
Dirección Nacional de Empleo

Heiródenes Moscoso Gómez
Director del Departamento de Mano de Obra
Dirección Nacional de Empleo

Gilberto Tuñón Scalitti
Director de Planificación y Programación
Servicio Nacional de Formación Profesional

Euritmia Vásquez S.
Jefe de Tecnología y Empleo
Dirección Nacional de Empleo

Norman E. Wynter
Asesor del Comité de Empleo de Civiles
del Comité Conjunto de los Tratados
Torrijos-Carter

Otros Organismos Panameños

ICASE - Universidad de Panamá

Aracelly De León
Economista

IFARHU

Teotista I. De Cambra
Orientadora del Departamento de Recursos Humanos

Adria Rodríguez
Orientadora del Departamento de Recursos Humanos

2) Organismos Internacionales

BID

Richard Peleazar
Especialista Sectorial - Educación
Panamá

CELADE

Antonio Ortega
Oficial Encargado
Costa Rica

ILPES/CEPAL

Eduardo García D'Acuña
Economista
Chile

OEA

Boris Chacón F.
Director del Proyecto de Recursos Humanos
del Sector Público
Panamá

3) Proyectos Nacionales de OIT y otros
Organismos Internacionales

Alfredo Montesinos
Consejero Técnico Principal
SENAFORP - MITRAB
OIT

Luis Omar Montero
Asesor del Proyecto
PAN/79/80
MIPPE
AID

Anexo 2

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SEÑOR JORGE CAPRIATA,
DIRECTOR ADJUNTO DE LA OFICINA REGIONAL PARA LAS
AMERICAS EN EL ACTO INAUGURAL DE LA II
CONFERENCIA REGIONAL DE RESPONSABLES
DE LA PLANIFICACION DEL EMPLEO EN
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Excelentísimo señor Ministro de Planificación y Política Económica,
Excelentísimo señor Ministro de Trabajo y Bienestar Social,
Señores representantes de los organismos de planificación del empleo de los gobiernos de América Latina y el Caribe,
Señores representantes de organismos de empresarios y trabajadores,
Señor Representante Residente del PNUD,
Señor Director del PREALC, de la OIT,
señores y señoras:

Es para mi un singular honor poder dirigirles estas breves palabras de saludo, en nombre de la Oficina Internacional del Trabajo y de su Oficina Regional para las Américas, en este Acto Inaugural de la II Conferencia sobre la Planificación del Empleo en América Latina y el Caribe.

Permítaseme, en primer término, agradecer a las autoridades del Gobierno de la República de Panamá por la calurosa y eficiente acogida que generosamente han brindado para la realización de este evento.

Para la OIT, el tema del empleo ilustra, una vez más, el indisoluble carácter tripartito de la problemática social que es su razón de ser y el objetivo último de su misión: es decir, el continuo esfuerzo por mejorar la calidad de la vida de nuestros pueblos a través de la creciente satisfacción de sus necesidades esenciales.

Sin la concurrencia de trabajadores, empresarios y gobiernos, la solución a la problemática del empleo en la región podría convertirse en una inalcanzable quimera.

Quiero creer que la Oficina Internacional del Trabajo, través de la fecunda labor del PREALC en los campos de la investigación, la formación y la asesoría técnica a los gobiernos, contribuido a la más exacta comprensión de la problemática de empleo en la región.

Al mismo tiempo, no se puede ignorar que la cambiante dinámica de la economía internacional nos obliga continuamente retomar y revisar nuestras hipótesis de trabajo y nuestros esquemas de análisis. Por ello, esperamos que esta Conferencia contribuirá sustantivamente al debate de un tema que, con diversos matices, preocupa fundamentalmente a cada uno de nuestros países.

Confiamos, estamos seguros, de que el franco y fraterno intercambio de ideas y el debate esclarecedor presidirán estas deliberaciones sobre cuyo contenido específico nos hablará, en breves momentos, el doctor Víctor E. Tokman, Director del PRE

Muchas gracias.

Anexo 3

EXPOSICION DEL SEÑOR VICTOR TOKMAN, DIRECTOR DEL PREALC, EN LA INAUGURACION DE LA II CONFERENCIA REGIONAL DE RESPONSABLES DE LA PLANIFICACION DEL EMPLEO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Quisiera, en primer lugar, agradecer muy especialmente a las autoridades del Gobierno de Panamá la oportunidad que nos brindan de celebrar esta II Conferencia Regional en este maravilloso país. Para el PREALC es especialmente grato poder realizar este evento en un país que nos acogió desde el comienzo y que en cierta medida vivió junto a nosotros los cambios que se han ido experimentando en los años de existencia del Programa. Así, el PREALC comenzó a solicitud del Gobierno de Panamá hace ocho años, un estudio global sobre la situación de empleo, el que fue posteriormente seguido con varios estudios entre los que se cuentan los referentes a la devolución del Canal, al efecto empleo de las inversiones públicas y hoy día, al Plan de Desarrollo para la zona de Colón. Hemos ido así cumpliendo en este país las etapas que el PREALC ha ido experimentando a nivel regional, pasando de los análisis comprensivos a aquéllos más específicos y operativos. Quisiera también agradecer la presencia de todos los participantes y, en particular, la presencia de los representantes de las entidades regionales que agrupan a trabajadores y empleadores que se integran por primera vez como participantes plenos de esta Conferencia.

Aprovecharé la oportunidad que se me brinda para tratar de abordar dos aspectos principales. El primero, es pasar revista a lo que ha ocurrido en el campo del empleo y los salarios en América Latina desde que nos reunimos hace dos años en Querétaro. Ello permitirá ubicar el trasfondo sobre el cual debemos centrar las discusiones contempladas en el temario de esta Conferencia. En segundo lugar, trataré de enunciar muy brevemente el objetivo de nuestra reunión.

I. Empleo y salarios en América Latina.
Tres interrogantes básicas

Pretendemos abordar de manera muy somera tres de las principales interrogantes que preocupan en materia de empleo en América Latina. En primer lugar, ¿cuál es la magnitud y cuál ha sido la evolución del problema del empleo en los países de la región? En segundo lugar, ¿cómo han estado funcionando y cuáles son las principales determinantes que condicionan los resultados obtenidos en los mercados de trabajo? Por último, vale la pena preguntarse ¿qué implicaciones se deducen de los cambios que ha estado ocurriendo en las estructuras económicas de la región en relación con el proceso de determinación de los salarios y, en particular, con el proceso de negociación salarial?

1. Dimensión del problema

América Latina cuenta en 1980 con alrededor de 113 millones de trabajadores. Un 66 por ciento de los mismos se encuentra en zonas urbanas, mientras que el resto permanece aún en zonas rurales. Uno de cada cuatro trabajadores no aprovecha su potencial productivo con la consiguiente pérdida tanto de bienestar de las familias a las que pertenecen, como de capacidad de producción en la región. Dicha pérdida encuentra su forma más visible en aquellos que son desocupados abiertos y cuyo porcentaje alcanza a alrededor del seis por ciento de la fuerza de trabajo urbana. Aunque de manera menos visible, pero no por ello menos importante pues allí se concentran los jefes de hogar, se encuentra la subutilización registrada en actividades de baja productividad tanto en los sectores rurales como urbanos. Alrededor del 41 por ciento de los trabajadores latinoamericanos se encuentra afectado por alguna forma de subempleo.

2. Evolución

La situación actual no es, desde luego, la misma que predominaba en la región hace algunas décadas. Cuando se compara la evolución de las condiciones de empleo en la región en el período de postguerra se observan fundamentalmente tres fenómenos. En primer lugar, una creciente urbanización de la fuerza de trabajo. En 1950, el 54 por ciento de la fuerza de trabajo latinoamericana se encontraba en el sector rural, mientras que en 1980 dicha proporción se reduce al 36 por ciento. En segundo lugar, a pesar del alto ritmo de absorción de mano de obra del sector moderno urbano (más del 3.5 por ciento anual), el traslado desde zonas rurales a urbanas ha implicado una concentración creciente en actividades de baja productividad comúnmente denominadas actividades informales urbanas. Así, las actividades informales ocupaban en 1950 a alrededor del 13 por ciento de la fuerza de trabajo latinoamericana, mientras que en 1980 alcanzan ya al 19 por ciento de la misma. Ello se ha visto más que compensado por la reducción de la

proporción de la fuerza de trabajo ocupada en el sector rural tradicional. Como resultado, el porcentaje de trabajadores afectados por alguna forma de subempleo se ha reducido desde el 46 por ciento en 1950 hasta el 41 por ciento en 1980. Sin embargo, la proporción de personas afectadas en áreas urbanas se ha mantenido constante alrededor del 30 por ciento. Por último, junto con la menor proporción de personas afectadas, aunque creciente en números absolutos, se han registrado disminuciones en la intensidad de la subutilización debido a los aumentos de productividad de los sectores rezagados. Al combinarse la disminución de la proporción de personas afectadas con la menor intensidad del fenómeno se puede apreciar una ligera disminución en la intensidad del problema, ya que en 1970 el 27 por ciento de la fuerza de trabajo total estaba subutilizada, mientras que en 1980 dicha proporción alcanza a 26.5 por ciento. Ello equivaldría a que 30 millones de trabajadores latinoamericanos se encontraran desocupados en 1980, los que a diferencia de diez años atrás, se concentran en su mayoría en los centros urbanos. (Véanse cuadros 1 y 2).

3. Desocupación abierta en las ciudades. Nivel y evolución

Conviene detenerse brevemente en lo que ha estado ocurriendo en los distintos países de la región en materia de desocupación abierta. Por un lado, porque constituye la expresión más visible del problema del empleo y es la que genera mayor preocupación por la situación en que se encuentran los afectados. Por otro, porque es una de las pocas formas de subutilización para la que se dispone de registros estadísticos relativamente confiables, especialmente para los grandes centros urbanos. Al analizarse tal información se puede señalar, en primer lugar, que la mayoría de los países latinoamericanos registra tasas de desocupación abierta en las grandes ciudades que fluctúan entre el cinco y el ocho por ciento en el período comprendido entre 1965 y 1979. Dicho nivel no está muy lejano de los que han prevalecido en los últimos tiempos en las economías desarrolladas, sugiriendo que la magnitud del desempleo abierto no es una particularidad exclusiva de los países en desarrollo. Es evidente que la diversidad de situaciones en la región genera también grandes fluctuaciones en términos de las tasas de desempleo abierto registrado. No obstante, si bien se encuentran niveles extremos como los registrados en Jamaica, donde el desempleo abierto alcanza a veces el 25 por ciento, o en Argentina, donde la tasa de desocupación alcanzó solamente al dos por ciento en 1979, la mayoría de los países de la región se encuentra en el intervalo anteriormente mencionado. Durante la última década diez países de la región registran tasas que oscilan entre el cinco y el diez por ciento, mientras que solamente uno de ellos alcanza valores menores al cinco por ciento y tres superan el diez por ciento.

En segundo lugar, el análisis de los últimos 15 años permite observar que las tasas además de no ser excesivamente elevadas se mantienen fluctuantes alrededor de un mismo nivel y en los últimos años han comenzado a disminuir. La información disponible permite ser enfáticos en negar las visiones catastrofistas por las cuales se anticipaban niveles de desocupación abierta crecientes y alcanzando magnitudes explosivas. Nuevamente, América Latina con su diversidad presenta ejemplos de países que tienen una tendencia secular a disminuir la desocupación abierta como son Argentina, Colombia y Venezuela. Se encuentran también ejemplos de países que muestran un agravamiento continuado a lo largo del tiempo quizás fundamentalmente representado por Jamaica. Por último, se encuentran países como Chile y Uruguay, que habiéndose caracterizado por tasas de desocupación abierta relativamente moderadas, han visto aumentar considerablemente el desempleo como consecuencia de los cambios introducidos en sus políticas económicas. Si bien se percibe una leve disminución en los dos últimos años en la tasa de desempleo, ésta aún es alta para sus patrones históricos.

4. Crecimiento y goteo

La evolución de la situación de empleo se registra en un contexto de rápido crecimiento económico en casi todos los países de la región. Así, América Latina alcanza tasas de crecimiento del producto por persona que exceden el tres por ciento durante los últimos 15 años, superando las mejores expectativas. Dicho crecimiento ha sido, en primer lugar, sostenido ya que a pesar de la desaceleración que se registra a partir de 1974, como consecuencia principalmente de la situación internacional, las tasas anuales sólo fueron inferiores al dos por ciento en 1975 y 1977. Ha sido además, un crecimiento que se ha registrado en la mayoría de los países de la región, ya que salvo contracciones coyunturales experimentadas por algunos países, todos ellos expandieron su producto en la última década.

Es por ello que la mejoría relativa en la situación de empleo debe calificarse ante un crecimiento de tal magnitud que habría debido mejorar más significativamente la situación prevaliente en las décadas pasadas. Quizás, la lección más clara que arroja la década de los setenta con su alto grado de dinamismo es que si bien en un cuadro que evoluciona favorablemente, los progresos sociales esperados del crecimiento económico no llegan a concretarse en el ritmo e intensidad en que aquellos afectados esperan y merecen. La experiencia lleva por ende, a poner en duda que la mejor receta para solucionar los problemas del empleo sea solamente acelerar el ritmo de crecimiento del producto.

5. Mercados de trabajo. Funcionamiento y tendencias

La segunda pregunta que cabe formularse es qué ha estado pasando con aquellos que están empleados. Ello dice relación con los ingresos que perciben y las tendencias que se registran, a la vez de las influencias que se detectan en los mercados de trabajo en la formación de los salarios. La información disponible para América Latina permite avanzar las siguientes conclusiones.

a) Homogeneización en la base

En primer lugar, se registra una tendencia a la homogeneización en la base de los salarios. Esto es, los salarios agrícolas tienden a acercarse en la mayoría de los países a aquéllos prevalecientes en los sectores más bajos de las áreas urbanas en los últimos 15 años. Así, en 11 de los 16 países para los que se cuenta con información, la relación entre el salario agrícola y el salario mínimo urbano tiende a decrecer. Ello se produce en un contexto en el cual en la mayoría de los países los salarios agrícolas aumentaron en términos reales, pero en el que también en la mayoría de los mismos, los salarios mínimos urbanos se contrajeron en términos reales. Por ello, resulta también conveniente observar la relación entre los salarios agrícolas y los salarios de algunas actividades menos calificadas en zonas urbanas como los de la construcción. Dicha relación también tiende a aumentar en la mayoría de los países. Así, en nueve de los 12 países para los que se dispone de información, los salarios agrícolas han crecido más que los salarios en la industria de la construcción durante el mismo período. Ello se refleja en que los diferenciales de salarios entre zonas agrícolas y actividades urbanas de baja calificación que a finales de los años sesenta eran alrededor del 50 por ciento, se reducen a finales de la década del setenta al 40 por ciento. Este acercamiento en los salarios de base está sin duda determinado por el gran movimiento migratorio que es quizás el rasgo más sobresaliente que se registra en las décadas pasadas y al cual se hizo referencia anteriormente. Es evidente que los movimientos poblacionales en la magnitud como la registrada en la región influyen en permitir un aumento de los ingresos en las zonas de las cuales provienen, así como contribuyen a deprimir las alzas que se pueden registrar en las zonas que los reciben. Debe sin embargo, calificarse la expansión observada en los salarios agrícolas pues ellos reflejan también cambios en la forma de pago, de especie a efectivo, mayor monetización del consumo agrícola y son los prevalecientes en las empresas más modernas del sector. (Véase cuadro 3).

b) Dispersión creciente en los sectores modernos

Esta tendencia a la homogeneización en la base de los mercados laborales se combina con un aumento en la heterogeneidad registrada en los mercados urbanos de trabajo. Ello se manifiesta en primer lugar, en una expansión de los diferenciales entre los salarios prevaletientes en la industria manufacturera y los salarios mínimos urbanos. Así, en nueve de los 16 países para los cuales se dispone de información, el diferencial entre ambos ingresos se ha visto amplificado a lo largo de la década. Por otro lado, el acercamiento entre los salarios agrícolas y los salarios urbanos de base, se ve notoriamente disminuido cuando la comparación se efectúa con el salario promedio prevaletiente en la industria manufacturera. Así, sólo en tres países los diferenciales entre salarios agrícolas e industriales tienden a disminuir mientras que en la mayoría o tienden a aumentar o permanecen constantes. La expansión diferenciada del salario medio prevaletiente en la industria manufacturera tiende a sugerir que los asalariados más organizados, que laboran en empresas de mayor productividad y tamaño, han sido más exitosos que aquellos que deben desempeñarse en la base de los mercados de trabajo en captar parte de los aumentos de productividad.

La mayor dispersión salarial se ve corroborada por los estudios que permiten comparar la evolución de los salarios para distintos niveles de calificación y con ocupaciones de diferente productividad. Así, la información disponible para países como Brasil, Chile y Guatemala, entre otros, muestra que al interior de los sectores modernos los diferenciales entre los ingresos percibidos por aquellos que desempeñan cargos de responsabilidad jerárquica, como gerentes, contadores y otros, en relación con lo que perciben aquellos que desempeñan trabajos no calificados como peones, mensajeros y otros similares, tienden a ampliarse. Cabe señalar que no en todos los países de América Latina existe una dispersión creciente, ya que en algunos de ellos, como México y Costa Rica, países para los cuales también se dispone de información desagregada, los diferenciales en los puestos extremos tienden a mantenerse, o incluso a disminuir.

c) Segmentación del mercado y determinación de salarios

La tendencia a la homogeneización en los mercados de base, junto con el aumento de los diferenciales al interior de lo que podríamos llamar mercados internos de trabajo referido a los sectores más modernos y dinámicos, llevaría a pensar que por un lado la presión de la mayor oferta de mano de obra de baja calificación reforzada por una política de salarios mínimos pasiva por parte del Estado, tendería a imponer el salario de base; mientras que por otro, la dinámica del mercado interno de trabajo llevaría a

establecer los límites de la dispersión salarial sobre la base exógenamente fijada. Ello, sin embargo, no parece reflejar adecuadamente la realidad dado que aun aquellos puestos de menor calificación en los sectores modernos se ubican en ingresos que oscilan entre dos y tres veces los salarios mínimos. Dichos diferenciales, extremadamente altos para mercados que funcionaran de manera homogénea, tienden incluso a amplificarse como lo muestra la información disponible para el Brasil y para Chile.

De allí que si bien puede observarse que tanto la política de salarios mínimos como la existencia de un excedente de fuerza de trabajo tiende a homogeneizar los salarios de base en las empresas menos organizadas, incluso dentro del sector moderno, la combinación de la estructura de las empresas de mayor productividad con la mayor capacidad de organización de la fuerza de trabajo en dichas empresas conlleva a una determinación de salarios que implica no sólo una mayor dispersión, sino también el establecimiento de una segmentación en el mercado de trabajo de base, si bien escapa a los propósitos de esta breve presentación, ahondar en explicaciones sobre por qué subsisten dichos diferenciales en los mercados de base. Parece factible anticipar que la fijación de salarios para los estratos que constituyen los núcleos de las empresas modernas, se efectúa por razones internas a las mismas por encima de lo que implicarían los mercados externos de trabajo, arrastrando tras sí aun aquellas ocupaciones que pudieran estar sometidas a una competencia mayor por la influencia de la abundancia relativa de dichas calificaciones en los mercados de trabajo. Si bien ello desafía la racionalidad implícita en los análisis económicos más convencionales, refleja también una realidad que obedece a las normas de funcionamiento de las empresas modernas.

6. Reorientación estratégica y negociación salarial

Quisiéramos por último, sugerir algunas interrelaciones entre los cambios que están ocurriendo en las estructuras económicas de los países de América Latina y las consecuencias sobre la determinación de salarios y en particular, sobre la negociación salarial. La mayoría de los países de la región habiendo avanzado decididamente en el proceso de sustitución de importaciones en las décadas de los cincuenta y sesenta, comenzó en la presente década a efectuar exitosas reorientaciones hacia una mayor exportación de productos manufactureros. Ello ha conllevado en mayor o menor grado a introducir una creciente apertura de las economías latinoamericanas, la que se ha reflejado en mayores niveles de exportación de productos no tradicionales, acompañados en muchos casos con reducciones en los niveles de protección a la producción nacional.

Esta reorientación estratégica del proceso de desarrollo en un gran número de países de la región tiene implicaciones claras para la determinación de salarios y su negociación. En primer lugar, la apertura de las economías significa en gran medida alterar los márgenes de maniobra con que contaban empresarios y asalariados para establecer acuerdos producto de la negociación colectiva. Así, en economías con alto nivel de protección los márgenes de ganancia permitían establecer acuerdos que, aunque presentaran variaciones considerables de uno a otro, eran factibles de ser absorbidos a través de reducciones en tales márgenes de ganancia. La mayor competencia con productos externos reduce considerablemente dichos márgenes y establece límites más estrechos para la negociación salarial. Por otro lado, la expansión de los sectores exportadores produce los efectos contrarios.

En segundo lugar, el cambio de dirección en la orientación estratégica implica un cambio en la estructura de la fuerza de trabajo que obliga a redefinir las posibilidades de organización de la misma. Por un lado, la tendencia esperada de una mayor participación de los sectores formales urbanos que son más susceptibles de ser organizados ha sido más lenta que la esperada y como se señala al comienzo de esta nota, todavía en 1980 la mayoría de la fuerza de trabajo se encuentra en sectores no organizados en cuanto a su producción y difícilmente organizables en cuanto su fuerza de trabajo. Por otro lado, la mayor apertura de las economías latinoamericanas implica cambios de importancia entre sectores e incluso dentro de las empresas mismas. Así, aquellas industrias tradicionales como las textiles, de calzado y las alimenticias que constituyeron sectores de avanzada en la etapa sustitutiva, comienzan a perder participación frente a la introducción de productos importados en esos rubros, a la aparición de nuevos productos nacionales en el mercado y a las nuevas exportaciones. Dichas industrias, que por su antigüedad e intensidad en el uso de mano de obra constituyeron los sectores de avanzada en materia de organización de la fuerza de trabajo, van perdiendo por ende importancia en el conjunto. Asimismo, las empresas para enfrentar el desafío que implica la mayor apertura están experimentando un proceso de reconversión que en la mayoría de los casos significa ir cediendo tareas propias de la producción para asumir tareas relacionadas con el comercio exterior, sea de exportación o de importación y con el manejo de un mercado de capitales que, aunque incipiente, va cobrando importancia especialmente en cuanto a los resultados de la gestión de la empresa. Ello introduce no sólo la pérdida de participación de los sectores asalariados a la que se hacía mención anteriormente, sino también una mayor diversidad en las características de la fuerza de trabajo, tanto en cuanto a sus niveles de calificación, como a las ocupaciones mismas que desempeñan. La consecuencia es que los intereses que deben prevalecer en la negociación salarial también tienden a ser divergentes.

El acotamiento de los límites para la negociación salarial junto con la pérdida de participación y diversificación de los sectores susceptibles de ser organizados conlleva a cambiar los términos y la forma de la negociación salarial. De manera creciente, se están visualizando negociaciones al nivel de empresa mientras que los acuerdos globales tienden a ir paulatinamente desapareciendo. Es más, al nivel formal institucional son varios los Estados de América Latina que ya incorporan estas nuevas modalidades en sus códigos de trabajo, legislando sobre una situación que está ocurriendo y así contribuyendo a su consolidación.

Es evidente, por otro lado, que la transición de un modelo de negociación a otro pasa por una paulatina reducción de la capacidad de presión de los sectores laborales organizados. Sin embargo, permite también señalar la necesidad de incorporar estas nuevas tendencias a fin de que las partes intervinientes puedan redefinir adecuadamente los términos de la negociación. Ello lleva quizás a dos tipos de reflexiones. La primera es la necesidad de reconocer la diversidad de intereses que se produce al interior de los sectores tradicionalmente organizados y que afecta tanto a empleadores como trabajadores. La segunda es que debe también crearse conciencia acerca de la importancia creciente que asume la definición de la orientación global de la estrategia de desarrollo, ya que las posibilidades de mejora al nivel de cada empresa o sector se determinan en definitiva mediante las decisiones que se adoptan para la economía en su conjunto.

II. Objetivo de la II Conferencia

Quisiera ahora pasar a la segunda parte de mi exposición que consiste en tratar de esbozar cuál es el objetivo de esta Conferencia. Tal como mencioné anteriormente, es ésta la II Conferencia Regional de Responsables de la Planificación del Empleo tanto de los Ministerios de Planificación como de Trabajo. La primera de ellas fue celebrada dos años atrás en Querétaro. El objetivo fundamental es intercambiar experiencias entre aquéllos que se ocupan del problema del empleo en la región desde diferentes cargos de gobierno. En esta oportunidad tenemos el privilegio de contar también con la participación de representantes de empleadores y trabajadores, los que sin duda contribuirán a hacer que nuestras discusiones contemplen más efectivamente la opinión de aquéllos que en definitiva serán los más afectados por las decisiones. Contamos también con la presencia de observadores de otros organismos internacionales que podrán desde el ángulo de cada institución en particular, contribuir a nuestros debates.

Esta Conferencia deberá basar sus análisis en el tema de las técnicas para la planificación del empleo en América Latina y el Caribe; dicho tema fue fijado por los señores representantes en la reunión de Querétaro y el PREALC ha presentado un documento de base en el que se esbozan algunas de nuestras ideas y experiencias

en este campo. No nos detenderemos a exponer el contenido del mismo, ya que éste será objeto de análisis en los días que tenemos por delante.

El diálogo en materia de empleo se ve constantemente obstaculizado por las diferentes acepciones que se le atribuye a la problemática en cuestión. De allí, y como lógica consecuencia, la formulación de políticas y la planificación del empleo siguen sendas diferentes según cuál sea el significado que se le atribuya al problema que se quiere solucionar.

Existen dos grandes vertientes para analizar el problema del empleo. La primera de ellas se hereda del análisis de la problemática en los países desarrollados y en cuya conceptualización se adjudica la mayor importancia como causales de los desajustes en el mercado de trabajo a la falta de transparencia del mismo y a la insuficiencia en las calificaciones de la mano de obra que se ofrece en el mercado. La segunda, claramente identificada con el Programa Mundial del Empleo de la OIT y el PREALC en particular, visualiza el problema del empleo como un concepto integral vinculado al funcionamiento de las economías en desarrollo. El problema del empleo es así el resultado de las decisiones tomadas en diversos campos de la política económica y resulta como una consecuencia de las características estructurales en que se desenvuelven los países en desarrollo.

Estas conceptualizaciones han dado lugar a distintas interpretaciones en lo que se refiere a las técnicas de planificación del empleo. Por un lado, el restringir el problema del empleo a desajustes de calificaciones llevó a poner el énfasis en el desarrollo de técnicas que permitieran estimar los requerimientos de calificaciones que se van generando con el crecimiento de los países. De allí, se dedujeron una serie de modelos operativos que en esencia pretenden facilitar la programación de la formación de los recursos humanos y, por esa vía, solucionar uno de los desajustes principales del mercado de trabajo. La segunda concepción, consistente con su interpretación más comprehensiva, implica la aplicación de técnicas muy diversas y operando a distintos niveles. Aún más, en numerosas situaciones las técnicas de planificación del empleo tienden a confundirse con las técnicas de planificación del desarrollo ya que la primera es sólo una componente de la segunda.

Como se señaló anteriormente, el PREALC interpreta el problema del empleo de una manera comprehensiva y, por ende, se acerca más conceptualmente y en términos de técnicas de planificación del empleo a la discusión de la planificación en general. Por ello, se entiende que el ejercicio principal es la explicitación de metas de empleo dentro del conjunto de objetivos fundamentales del plan y el análisis de los efectos de los distintos instrumentos, que si bien diseñados prioritariamente con otros

finés, afectan sustantivamente el nivel y la estructura del empleo. Esta visión no excluye, desde luego, las medidas específicas y las técnicas particulares que se puedan utilizar para analizar algunos de los problemas que también afectan el mercado de trabajo y en particular, la formación de los recursos humanos.

El objetivo del documento preparado por el PREALC es servir de base para establecer un diálogo en el cual los interlocutores manejen un lenguaje similar. Por ello tiene dos pretensiones fundamentales. Por un lado, se pretende explicitar los niveles en los cuales se pueden estar discutiendo las técnicas de planificación del empleo. En segundo lugar, se trata de plantear las posibilidades técnicas que existen para cada nivel, pudiendo constituir guías útiles en el proceso de la formulación del plan.

Nuestra aspiración es que después de estos cinco días que tenemos por delante podamos salir, en primer lugar, con un lenguaje mínimo común sobre el tema; en segundo lugar, que podamos aumentar nuestro conocimiento de qué es lo que se hace en cada país que pueda ser de utilidad para los otros. Si lo logramos, nuestra Conferencia será exitosa. Muchas gracias.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: SUBUTILIZACION DE MANO DE OBRA
1970 - 80

	1970		1980	
	Millones de personas	%	Millones de personas	%
<u>Fuerza de trabajo</u>	<u>87.0</u>	<u>100.0</u>	<u>113.4</u>	<u>100.0</u>
Agrícola	37.4	43.0	40.7	36.0
No agrícola	49.6	57.0	72.7	64.0
<u>Subutilización</u>	<u>23.5</u>	<u>27.0</u>	<u>30.0</u>	<u>26.5</u>
Desempleo abierto (nacional)	4.7	5.4	6.1	5.4
Desempleo agrícola equivalente	10.1	29.1	9.9	24.3
Desempleo no agrícola equivalente	8.7	17.5	14.0	19.2

Fuente: PREALC en base a información de cada país.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA SITUACION DEL EMPLEO 1970-80
(porcentajes)

	Fuerza de trabajo urbana <u>a/</u>		Personas ocupadas afectadas por subutilización <u>b/</u>		Desocupación abierta urbana <u>c/</u>	
	1970	1980	1970	1980	1969-71	1978-79
América Latina <u>d/</u>	57.9	65.2	43.3	41.4	-	-
Argentina	81.6	84.4	22.3	25.7	5.0	2.4
Bolivia	34.7	40.9	65.3	70.1	-	6.4 <u>e/</u>
Brasil	54.1	62.6	48.5	44.7	4.0	8.0 <u>f/</u>
Colombia	56.6	65.0	40.1	41.0	10.0 <u>i/</u>	7.6 <u>g/</u>
Costa Rica	56.9	65.2	31.3	27.2	3.5 <u>h/</u>	3.6
Chile	70.2	74.6	26.1	29.0	4.5	14.6 <u>e/</u>
Ecuador	40.9	48.1	65.2	63.2	-	-
México	51.9	61.4	43.0	40.3	n.d.	3.9 <u>g/</u>
Panamá	58.2	65.1	49.7	47.2	6.8	10.7 <u>g/</u>
Perú	50.5	58.8	58.4	55.8	8.9	10.5
Uruguay	81.0	82.3	23.7	27.0	7.9	9.2
Venezuela	71.3	79.0	42.3	31.5	7.8	5.1 <u>g/</u>

Fuente: PREALC en base a información de cada país.

a/ Porcentaje sobre PEA total.

b/ Incluye trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados y empleadas domésticas.

c/ Porcentaje sobre PEA urbana.

d/ Promedio en base a los países para los que se dispone de información.

e/ 1979

f/ 1977

g/ 1978

h/ 1969

i/ 1970

Cuadro 3

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES
1966-1979

	Salarios reales prom. 78-79 (Indices base circa 1966-67 = 100)			Relaciones			
	Indus- triales	Mínimos urbanos	Agrí- colas	Industrial/ mínimo urb.		Agrícola/ construcción	
				1966- 67	1978- 79	1966- 67	1978- 79
Argentina	84.5	43.7	62.6 ^{a/}	1.74 ^{b/}	2.92	0.59	0.56 ^{a/}
Bolivia	114.4 ^{a/}	170.2	..	3.72 ^{b/}	2.11	..	..
Brasil	155.7	92.6	135.1 ^{a/}	2.79 ^{c/}	4.45	0.61 ^{c/}	0.86
Colombia	111.7	113.2	152.8	2.49	2.46	<u>1.00</u>	<u>1.51</u>
Costa Rica	151.6	112.2	137.6 ^{d/}	1.46	1.97	0.73	0.86
Chile	115.3	159.1	130.6	3.25	2.35	<u>1.00^{e/}</u>	<u>1.28</u>
Ecuador	163.4 ^{a/}	97.1	85.3	1.79 ^{c/}	2.79 ^{a/}	..	..
El Salvador	88.0 ^{a/}	100.0	80.0	1.86	1.56 ^{a/}	0.56	0.51 ^{f/}
Guatemala	71.7	28.5	86.5 ^{g/}	2.01	2.71	..	0.32
Honduras	121.5 ^{h/}	80.2 ^{h/}	100.3 ^{h/}	..	2.15 ^{a/}	..	0.23 ^{a/}
México	129.0	135.9	149.8	2.20	2.08	0.52	0.48 ^{i/}
Nicaragua	86.9	84.7	83.3	2.10	2.16	0.20	0.40
Panamá	104.9 ^{j/}	78.8	116.4	1.86	2.29 ^{j/}	0.42	0.54
Paraguay	110.0 ^{a/}	72.9	90.6 ^{i/}	1.17 ^{e/}	1.58 ^{a/}	0.65 ^{e/}	0.71 ^{i/}
Perú	80.1	81.4	102.4	2.05 ^{k/}	2.05	0.28 ^{k/}	0.37
Rep. Dominicana	107.6 ^{l/}	85.6 ^{a/}	..	2.11	2.40 ^{l/}	..	..
Uruguay	61.4	88.0	115.9	2.47 ^{b/}	1.92	<u>1.00^{e/}</u>	<u>1.41^{a/}</u>
Venezuela	115.1	72.2 ^{b/}	..	..	3.73	..	..

Fuente: PREALC en base a información de cada país.

a/ 1977-78

e/ 1967-68

i/ 1975-76

b/ 1970-71

f/ 1974

j/ 1976-77

c/ 1968-69

g/ Base 1973=100

k/ 1966

d/ Base 1971=100

h/ Base 1974=100

l/ 1975

Nota: En las relaciones agrícola-construcción los subrayados son índices,
base=1.00 para el periodo inicial indicado.

Anexo 4

DISCURSO PRONUNCIADO POR SU EXCELENCIA EL LICENCIADO
OYDEN ORTEGA DURAN, MINISTRO DE TRABAJO Y BIENESTAR
SOCIAL DE LA REPUBLICA DE PANAMA, EN LA INAUGURACION
DE LA II CONFERENCIA REGIONAL DE RESPONSABLES DE LA
PLANIFICACION DEL EMPLEO EN AMERICA LATINA Y EL
CARIBE

Señores:

El empleo y los recursos humanos no pueden ser analizados separadamente del proceso político y económico que pueda caracterizar a un determinado país. En el caso de Panamá, en particular, es necesario conocer cuáles han sido los objetivos básicos que han orientado el proceso de cambios estructurales y sociales que iniciamos en 1968 y que nos permiten hoy presentar un cuadro positivo de lo logrado y una base de sustentación sólida para enfrentar la nueva década que recién iniciamos. En estos momentos el Gobierno Nacional se encuentra elaborando el plan de desarrollo que orientará al proceso en el próximo quinquenio y en donde se presentará un cuadro detallado y completo de las perspectivas económicas y su impacto sobre el empleo. Pero permítanme adelantarles algunas conclusiones y a la vez describirles lo que ha sido nuestro proceso y su relación con el empleo.

Desde hace más de dos siglos Panamá ha sido el paso lógico de mercancías y productos entre los dos océanos. La utilización del río Chagres en un comienzo, la construcción del ferrocarril y posteriormente el uso del canal a esclusas ha definido nuestra pauta de desarrollo. Panamá es un país de tránsito que proporciona innumerables servicios al resto de los países del mundo pero la gran mayoría de estos servicios no los controla y tampoco recibe beneficios económicos comparables con aquellos que brinda. Es evidente que si el país hubiera retenido parte importante de las utilidades que el Canal de Panamá significa en ahorro de tiempo al comercio mundial, no deberían sentirse los problemas sociales y económicos que hoy debemos resolver.

Es por ello que el proceso revolucionario, desde sus inicios, se planteó como objetivos impostergables:

- La integración política, económica y social del país;
- el beneficio integral del hombre panameño;
- y sobre todo, la completa soberanía en el territorio nacional.

Los esfuerzos del proceso se volcaron sobre aquellas acciones que dieran como resultado el colocar al país a un ritmo tal de desarrollo, en que los factores internos y externos que influyen negativamente en su economía tuvieran el menor impacto posible. Este proceso desarrolló un agresivo plan de inversiones cuyo saldo son importantes obras palpables, tales como hidroeléctricas, puertos, caminos, carreteras y obras de infraestructura. Se iniciaron nuevas actividades productivas de azúcar, cemento, cítricos, etc., y fundamentalmente se buscó una redistribución de los beneficios sociales mediante un enorme plan de construcción de escuelas, viviendas y centros de salud, especialmente para las áreas rurales y urbanas más marginadas.

Paralelamente a esto, se crearon y fortalecieron los mecanismos y estructuras que han permitido el acceso de sectores normalmente marginados, al proceso de decisiones que los afectan directamente. Esto es así, ya que el proceso de participación popular ha sido impulsado buscando su mejoramiento y fortalecimiento en forma sistemática, pero sin ser inflexibles y realizando los cambios que lo hagan funcional y sobre todo, más justo.

El mayor esfuerzo se hizo sin embargo, para lograr la recuperación de nuestro principal recurso económico: el Canal de Panamá. Debemos recordar que el Tratado de 1903 permitió a los Estados Unidos de América ejercer su soberanía en una faja de terreno a ambos lados del canal que construyeron, dando origen a la ex-Zona del Canal. Su existencia significó que Panamá no pudiera desarrollar y poner a disposición de su economía, terrenos y actividades que permitieran un crecimiento estable. Por lo contrario, ha servido para generar actividades económicas que no controlamos y que en relación a su magnitud no reportan beneficios o ingresos similares.

Los esfuerzos del proceso pusieron fecha de término a la presencia norteamericana en nuestro territorio mediante la firma de los Tratados Torrijos-Carter, compromiso que ha determinado, entre otras cosas, una nueva forma de relación con este país del norte.

Como podrá observarse, podremos enfrentar el próximo período con una base y experiencia que nos permite vislumbrar un futuro con expectativas importantes. Necesitamos profundizar esfuerzos en algunos sectores que no han crecido al ritmo de otros y darle especial importancia a aquellas cuestiones que afectan directamente al hombre panameño para mantener así un nivel de satisfacción social acorde con sus necesidades. Si miramos al resto de la región centroamericana, es evidente a lo que me refiero.

Para la nueva década, los principios orientadores del proceso revolucionario siguen siendo válidos, pero con un nivel de profundización mayor.

El concepto de integración, por ejemplo, significará incorporar verdaderamente otras áreas al proceso productivo, desarrollando tecnologías adecuadas a nuestro medio, explotando racionalmente otros recursos naturales disponibles y dándole un uso más eficiente a la infraestructura recién incorporada. La integración significará entonces demostrar que Panamá no es sólo el Canal, sino todo un territorio que se extiende de frontera a frontera.

El concepto de beneficio integral al hombre panameño lo relacionamos directamente con nuestro tema, puesto que debemos buscar la elevación material de su bienestar y ello sólo se proporciona con mayores ingresos que provengan de buenos empleos. Es tan evidente este hecho, que el gobierno ha reconocido que los planes de desarrollo económico elaborados con anterioridad no consideraron la variable empleo. Es necesario, en consecuencia, un gesto de autocrítica para variar esta actitud histórica. Ello nos proporciona una buena coyuntura para enfrentar la problemática del empleo en una forma adecuada.

Además, nuestra lucha soberana no la entendemos ya como el simple hecho de poner fecha de término a la presencia de un gobierno foráneo dentro de nuestro territorio, sino como una apropiación debida de lo que este territorio significa. Ahora nuestra soberanía total va acompañada de un manejo independiente del Canal, de proporcionar un uso adecuado a las áreas que re-vierten y de incorporar física y efectivamente los terrenos de la ex zona al resto del país. La soberanía ahora la ejercemos y no la buscamos, como en la primera etapa de nuestra lucha.

Con referencia a estas ideas y conceptos se encuentra una coherencia profunda con el hecho de que la solución a la problemática del empleo debe buscarse en las características intrínsecas del proceso de desarrollo. Como ya mencionamos anteriormente, éste debe ser considerado como una variable global de la economía.

1. La problemática del empleo

Los problemas inherentes al desempleo afectan a todos los países del mundo y en especial a nuestros países en desarrollo. Este hecho es reiterado por el Banco Mundial en informe de 1979 cuando manifiesta lo siguiente:

"Común a todos los países en desarrollo es la difícil tarea de crear suficientes empleos productivos para una fuerza laboral que aumenta a tasas sin precedentes. Aunque se cree que el crecimiento de la población mundial alcanzó su cúspide a comienzos del decenio de 1970, el rápido incremento anterior agregará más de 500 millones de personas a la fuerza laboral de los países en desarrollo entre 1975 y el final de este siglo.

Las proyecciones indican que el número de personas que vivirán en las ciudades y pueblos de esas naciones aumentará en casi 1 000 millones durante el último cuarto de este siglo, de alrededor de 650 millones en 1975 a más de 1 600 millones en el año 2000".

Durante la pasada década, las cifras señalan un comportamiento cíclico de nuestra economía. Aunque el promedio de crecimiento del Producto Interno Bruto Nacional fue mayor al 3.5 por ciento anual, en los primeros años de la década éste superó el siete por ciento y fue negativo en 1976, subiendo posteriormente en 1978 y 1979 a cifras cercanas al tres por ciento.

El dinamismo de nuestra economía no ha sido capaz de generar los puestos de trabajo suficientes para la demanda existente. Aún más, durante algunos años muchas personas activas pasaron a constituirse en inactivas, afectando los niveles de ingreso y por ende, todo el flujo económico.

Por otra parte, la condición de país de tránsito ha ejercido influencia para que la Región Metropolitana tuviera un fuerte desarrollo. Se ha generado una gran concentración en esta área, manteniendo al sector rural ajeno a este desarrollo. Esto nos planteó un problema dual: por una parte, se han acentuado los problemas sociales inherentes al desempleo a niveles que llegaron en algunos momentos a cifras superiores al 12 por ciento en Colón y 20 por ciento en Panamá, mayores que el resto del país, y por otra, se observó un descenso del empleo en la agricultura a promedios de menos uno por ciento anual.

Dentro del mismo contexto, se puede mencionar el relativo estancamiento de los sectores manufacturero y construcción (con tasas promedio de crecimiento anual del dos y 1.5 por ciento, respectivamente) que son similares al comercio (uno por ciento)

y que es otra demostración del comportamiento estático del consumo, producto del bajo dinamismo de la economía. Sin embargo, el crecimiento del Centro Financiero Internacional, de las masivas inversiones gubernamentales en el sector electrificación y la expansión de la Zona Libre de Colón, sectores que muestran tasas promedio de crecimiento anual superiores al 15 por ciento, permitieron mantener niveles relativamente adecuados para un amplio sector poblacional del país.

La recesión económica también ha producido sus efectos sobre el subempleo. Es evidente que la actitud de la población para buscar empleo depende de las oportunidades que ofrece la economía y por lo tanto se relacionan con las limitaciones estructurales que frenan o impulsan el desarrollo. De allí que esta situación ha provocado en Panamá una agudización en un sector del área urbana y en especial en el sector agrícola del área rural. Cabe notar, por otra parte, que en la década pasada ha aumentado en casi un diez por ciento el número de estudiantes que no buscan empleo, como también el de jubilados. Ello nos indica que alrededor del 55 por ciento de la población económicamente activa del país ejerce presión sobre el empleo.

Panamá presenta a la vez un problema adicional que influye directamente sobre el tipo de estrategia de desarrollo que se adopte. La estructura de salarios es generalmente más alta en relación a los demás países de la región centroamericana, por lo que el empleo debe estar a un nivel adecuado de productividad. Esto se debe llevar a cabo además, en un mercado pequeño y que ha cumplido con algunas etapas particulares de su desarrollo (sustitución de importaciones, por ejemplo).

La mujer panameña ha venido, en las dos últimas décadas, incrementando su participación en la población económicamente activa, llegando a niveles cercanos al 30 por ciento a finales de esta década. Ello se explica, en gran medida, por la necesidad que ha tenido la familia panameña de incrementar sus ingresos. Ello se ha conjugado también en un mejoramiento en su nivel educativo que ha ejercido una gran influencia dentro del mercado de trabajo. Esta situación debe ser debidamente comprendida y ser motivo de especial preocupación para las medidas que orienten la política de empleo a nivel nacional.

La formación profesional es una necesidad a nivel de ocupados y de desocupados. Se han desarrollado importantes esfuerzos institucionales destinados a crear un sistema nacional de planificación de los recursos humanos. Sin embargo, debemos reconocer que aún existe un desajuste entre la oferta y la demanda de mano de obra.

El gobierno ha fortalecido el Servicio Nacional de Formación Profesional, entidad del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, destinada a resolver los problemas de capacitación de la mano de obra. De igual manera se ha reestructurado a la Dirección Nacional de Empleo, para que cumpla un papel de apoyo a la colocación de las personas que buscan trabajo. Ello nos da una base para establecer un nivel de coordinación que se ajuste a las futuras necesidades de demanda y oferta de empleo.

Además del incremento de los servicios públicos (salud, educación, vivienda y otros) que sirvieron para mejorar los niveles de vida de la población marginada, el Gobierno Nacional ha desarrollado esfuerzos paralelos para atenuar el impacto negativo de los efectos del bajo dinamismo de nuestra economía. A finales de 1977 se creó el "Plan de Urgencia" que proporcionó un ingreso de B/. 100.00 por mes a 25 000 personas. Aunque se concibió como un recurso momentáneo, se mantuvo por un período de dos años. Posteriormente, los esfuerzos se han orientado a buscar otras medidas diferentes a la mencionada, que permita, a este grupo y otros no beneficiados con el Plan, incorporarlos a fuentes de trabajo permanente y de carácter productivo. Tales medidas se relacionan, entre otras, a efectuar una mejor distribución regional y sectorial de las inversiones.

Por otra parte, se han hecho esfuerzos considerables para mantener un clima de paz laboral, donde las relaciones obrero-patronales puedan desenvolverse en un ambiente de diálogo y a satisfacción de ambos grupos. En 1979, por ejemplo, de un total de 237 pliegos de peticiones tramitados, sólo se llegaron a efectuar diez huelgas, lo cual representa un porcentaje del orden del 4.2 por ciento del total, siendo éste el porcentaje más bajo del área latinoamericana.

En adición, se han fortalecido los mecanismos de participación tripartita en materia laboral mediante la creación y funcionamiento, entre otras, de la Comisión Nacional Laboral y la Comisión Nacional de Salario Mínimo. Lo anterior, y los esfuerzos inherentes al desarrollo económico, nos permiten presentar a ustedes un ambiente nacional para poder desarrollar este evento sin preocupaciones de ninguna índole.

2. Las perspectivas del empleo en Panamá

Hemos insistido anteriormente en la relación y dependencia del empleo en el proceso de desarrollo socioeconómico del país. Sus perspectivas entonces, estarán determinadas por las decisiones estratégicas que se tomen y que serán determinantes en el crecimiento o estancamiento de nuestra economía.

Algunas cifras que ya hemos mencionado nos entregan los datos cuantitativos que indican la magnitud de la situación. Por una parte, conocemos que la población económicamente activa representará en Panamá, durante la presente década, el 58 por ciento de su población total. Igualmente, de acuerdo con cifras oficiales de la Contraloría General de la República, en el año de 1979 se generaron en Panamá un total de 27 800 empleos. Por otra parte, consideramos adecuado plantear que el país crecerá a una tasa promedio del seis por ciento anual, considerando fundamentalmente el comportamiento histórico del Producto Interno Bruto Nacional, en especial el observado durante los años de mayor impacto del proceso inflación-recesión. Tal situación nos pone en condiciones de plantear que para 1985 esperamos bajar nuestra actual tasa de desempleo (cercana al 11 por ciento) a niveles inferiores del nueve por ciento y a finales de la década, menos del cinco por ciento. Tales metas nos indican la necesidad de generar un promedio anual de alrededor de 20 000 empleos.

Estas cifras son a nuestro juicio factibles por la perspectiva que tiene el desarrollo de nuestro país y en particular la ejecución de algunos proyectos claves en los próximos años. Entre éstos, se pueden mencionar los relacionados con el Plan de Desarrollo de Colón, el proyecto de explotación minera de Cerro Colorado, la construcción de hidroeléctricas y la utilización creciente de las tierras y demás recursos productivos que revierten en el área canalera.

Todo este esfuerzo se hará mediante una acción integral que considere la creación de industrias manufactureras orientadas hacia las exportaciones y que utilicen las facilidades de las zonas que revierten en el área canalera (empresas maquinadoras y productos de industrias pesadas). Igualmente deberá incrementarse el desarrollo de programas de producción agrícola, que consideren como elemento principal resolver el problema de empleo que crea la estacionalidad de algunos cultivos importantes y que además se utilicen aquellas tecnologías que armonicen su producción en la actividad manufacturera (agroindustria) y que constituyan un freno a la migración rural; al mismo tiempo deberá incrementarse la participación de la mujer panameña en el mercado de trabajo tanto cuantitativa como cualitativamente; la introducción y promoción de tecnologías menos intensivas de capital, como las artesanías y pequeñas empresas y que además representan una tasa menor en la relación inversión por empleo generado; la creación de los mecanismos institucionales y de gestión que nos permitan una adecuada planificación de los recursos humanos y el empleo; el impulso de programas integrados de formación profesional para ocupados y desocupados y otras consideraciones en los aspectos salariales, precios, aranceles, laborales, legislativos, etc.

Las consideraciones anteriores respecto a la problemática y las perspectivas de solución, están siendo convertidas por el Gobierno Nacional en una estrategia que orientará la búsqueda de las mejoras deseadas. Para poner en marcha esta estrategia será importante convencer a técnicos y empresarios que el volumen y la distribución del empleo que se genere no dependerá solamente del monto de las inversiones que se realicen, sino también de las asignaciones sectoriales y del tipo de proyecto que se ejecute. Ello es coherente con la importancia que tiene la identificación de los grupos sobre los cuales se orientarán las acciones y en donde lógicamente serán prioritarios aquellos sectores poblacionales de más bajo ingreso.

A este respecto, el Excmo. señor Presidente de la República, Dr. Arístides Royo, en su discurso del 19 de abril de 1980, ante la Honorable Asamblea Nacional, manifestó la preocupación constante que caracteriza a nuestro proceso revolucionario, en los siguientes términos:

"Todos los sectores conjuntamente empeñados en lograr los objetivos nacionales deben participar en este proceso de cambio.

Por ello, todos los panameños debemos contar con medios adecuados para organizarnos y expresarnos para esclarecer las necesidades y aspiraciones de los sectores a los cuales pertenecemos, representar nuestras respectivas comunidades en la toma de decisiones y participar en la solución de los problemas comunes y las tareas del desarrollo nacional".

Sabemos que hoy cuando estamos empeñados en resolver los problemas sociales y económicos que nos afectan, la existencia de empleos adecuados nos permite un clima estable, próspero y sobre todo, el sistemático desarrollo hacia esa sociedad justa a que todos aspiramos.

Anexo 5

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SEÑOR JEAN MOULY, JEFE DEL
SERVICIO DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL, DEPARTAMENTO
DE EMPLEO Y DESARROLLO, OIT, EN LA II CONFERENCIA
REGIONAL DE RESPONSABLES DE LA PLANIFICACION DEL
EMPLEO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Señora presidenta:

Permítame felicitarla por su elección; estoy seguro que bajo su dirección esta Conferencia que, de acuerdo con la tradición de la OIT, reúne representantes de los empleadores y trabajadores, así como a los planificadores, será un completo éxito.

Señora presidenta:

Es un privilegio para mí y también una gran satisfacción dirigirme a esta Conferencia. Es un privilegio que conlleva obligaciones. La primera obligación me es grata: transmitir a usted y a los participantes el saludo del Director General de la OIT, señor Blanchard, y sus mejores deseos por el éxito de vuestras deliberaciones. A estos saludos debo agregar los de la señora Béguin, Directora del Programa Mundial del Empleo, quien lamentablemente no pudo asistir y el mío propio.

Señora presidenta:

El tema seleccionado para vuestras discusiones "Técnicas para la planificación del empleo" es, en mi opinión, un verdadero desafío. Se trata de una materia a la cual hemos dedicado esfuerzos considerables en la OIT. Con la plena cooperación de los países miembros, el Programa Mundial del Empleo, a través de sus investigaciones, sus misiones de asesoría, a través del trabajo de sus equipos en Africa, Asia y América Latina se ha orientado al desarrollo de nuevas herramientas y aproximaciones, mejor adaptadas a los requerimientos. El excelente informe preparado por PREALC refleja en parte nuestros esfuerzos. Basados en este trabajo y experiencias tenemos la profunda convicción que la distinción tradicional y convencional y a veces oposición, entre desarrollo económico y social es, al mismo tiempo, artificial y peligrosa y debería abandonarse.

La planificación del empleo se orienta en esa dirección al armonizar las esferas social y económica. La planificación del empleo se preocupa del hombre en su integridad: como productor pero también como consumidor. Ninguno de estos aspectos debería olvidarse pues de la misma manera como no puede haber consumo sin producción, uno no debe olvidar jamás que el fin último de la producción es la satisfacción de las necesidades humanas.

Esto que parece obvio, ha sido ignorado en la práctica. Un silogismo proclama que uno debería desarrollar la producción antes de prestar atención a la satisfacción de los requerimientos sociales. Y, en nombre del progreso económico, muy a menudo se ha perpetrado y perpetuado la injusticia social.

Esto está cambiando: en muchos países el empleo no se considera ya simplemente como la traducción de la producción en términos de requerimientos de fuerza de trabajo. En términos más técnicos se puede afirmar que la concepción pura de mano de obra en la planificación del empleo está en retirada. El empleo ha llegado a ser una meta en sí mismo con su propio valor, que debe combinarse con otros objetivos y no ser una resultante de ellos.

Esto, que resulta claro al examinar algunos planes recientes de desarrollo, se refleja también a nivel internacional. La tercera estrategia internacional de desarrollo, acerca de la cual hubo acuerdo en septiembre en Nueva York y que se espera se adoptará formalmente por la 35ª Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, enfatiza el pleno empleo como un objetivo para ser alcanzado hacia fines del siglo y multiplica sus referencias al empleo como un prerrequisito para que los pueblos de los países en desarrollo - sin mencionar a los otros - se beneficien del desarrollo. Ahora se acepta generalmente que el desarrollo de la producción y el desarrollo del empleo deben tener lugar al mismo tiempo. El ritmo de crecimiento del producto así como la mezcla de productos han de adaptarse a los requerimientos de promover el empleo y la satisfacción de las necesidades de la población.

Así, estoy convencido, y espero que esto no sea sólo una expresión de deseos, que la planificación del empleo ha ganado una importancia de la que careció durante mucho tiempo. Y esto hará, estoy seguro, más fácil el crecimiento, y más humano.

Pero ésta es una nueva tendencia, y los conceptos de planificación y las técnicas de planificación están probablemente menos desarrolladas, menos sofisticadas y son menos satisfactorias, en el campo del empleo que en otros campos. Es por esto que vuestros esfuerzos, y esta Conferencia, son tan importantes: hay un vacío que llenar, hábitos que cambiar, conceptos que adaptar. Quisiera explicarlo con un ejemplo simple pero fundamental: ustedes han sido invitados a discutir "planificación del empleo", pero ¿sabemos exactamente qué queremos decir por "empleo"? Intentaré una definición: "en economías basadas en el mercado, el empleo consiste en cualquier actividad humana que contribuye a la producción

y es reconocida como tal en la aplicación de las normas y prácticas que rigen la contabilidad nacional. Ustedes pueden examinar cuidadosamente esta definición y, aun cuando es inusual, estoy seguro que coincidirán con ella.

Ahora, el problema surge de que los sistemas de contabilidad nacional se han desarrollado desde un punto de vista puramente económico. Y de ahí mi pregunta: ¿Es aún este concepto de empleo apropiado cuando se adopta una concepción más amplia abarcando los aspectos sociales del desarrollo tanto como los aspectos económicos? Lo dudo. La producción que se registra en las prácticas convencionales de contabilidad nacional es aquella que pasa por el mercado, o en algunos casos como la administración pública, a través de sustitutos del mercado, o es evaluada directamente por referencia al mercado, en el caso de autoconsumo. En consecuencia omite, por ejemplo, o no evalúa correctamente desde el punto de vista social, a aquella producción que tiene lugar fuera del mecanismo del mercado o, en la medida en que se integre al mercado, no la mide de acuerdo con su rol social sino conforme con sus precios que resultan de un modelo de distribución del ingreso que el progreso social a menudo recomienda modificar.

Si aceptamos que producir para el mercado como tal no es el propósito del desarrollo, si aceptamos que el bienestar del hombre y la satisfacción de sus necesidades constituyen el objetivo, entonces ¿no deberíamos revisar nuestro concepto de empleo? ¿o nuestro sistema de contabilidad nacional?

Señora presidenta; esto es sólo un ejemplo. Fue expuesto sólo para ilustrar mi afirmación inicial, de que hay una urgente necesidad por pensamiento nuevo en el campo de la planificación del empleo. Este es el desafío que ofrece esta Conferencia y estoy seguro que será alcanzado; gracias señora presidenta.

Anexo 6

DISCURSO PRONUNCIADO POR SU EXCELENCIA LIC. GUSTAVO R. GONZALEZ, MINISTRO DE PLANIFICACIÓN Y POLITICA ECONOMICA DE PANAMA, EN EL ACTO DE CLAUSURA DE LA II CONFERENCIA REGIONAL DE RESPONSABLES DE LA PLANIFICACION DEL EMPLEO EN AMERICA LATINA

Señores representantes de la OIT,
señores representantes del PREALC,
señorita representante del PNUD,
señores representantes de organismos internacionales,
distinguidos delegados,
señores invitados,
señoras y señores

Nuestro país se siente muy complacido por haber sido sede de esta significativa reunión y haber acogido en nuestro suelo a tan distinguidos representantes de las naciones hermanas de América Latina y el Caribe para deliberar sobre un tema tan importante como es la planificación del empleo.

Estamos seguros que para todos nuestros países, este encuentro ha sido de gran interés, ya que el mismo planteó como tarea central el estudio de los principales instrumentos y técnicas de planificación y el análisis de experiencias desde el punto de vista institucional para la planificación de un factor tan importante para el desarrollo económico y social.

En efecto, el empleo como variable socioeconómica, es de capital importancia dado que el mismo actúa tanto a nivel global como sectorial funcionando como elemento articulador entre las tendencias de crecimiento y las necesidades del desarrollo.

La falta de empleo y su desigual distribución en las diferentes regiones y estratos sociales tiene directa influencia sobre el nivel de ingreso de la población y el grado de satisfacción de las necesidades básicas. Es fundamental, por ello, atacar los elementos estructurales básicos que se vinculan especialmente con el desarrollo rural y el régimen agrario, así como los que originan y mantienen un sector informal urbano.

El nivel alto de subempleo debe ser también preocupación prioritaria, puesto que introduce un elemento de cierta inercia económica al sustraer a un contingente importante de la población

a las posibilidades de un ingreso adecuado y mayor productividad, y por lo tanto, del mercado y de la producción de bienes y servicios.

Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos de una positiva utilidad las conclusiones y recomendaciones emanadas de la intensiva y acuciosa labor desarrollada en la plenaria y en las dos comisiones de trabajo de esta Conferencia.

Para el caso particular de Panamá, la participación en esta reunión reviste especial importancia, precisamente en estos momentos en que estamos frente a la tarea de la revisión final de la Estrategia Nacional de Desarrollo al año 2000 y a la preparación del Plan Quinquenal de Desarrollo 1981-1985. En ambos instrumentos orientadores del desarrollo nacional para los próximos años el empleo es considerado como objetivo fundamental y prioritario.

En nuestro país al igual que en muchos países hermanos la problemática del empleo requiere de ingentes esfuerzos para superar todos los obstáculos y dificultades que nos han llevado a acusar altas tasas de desempleo que evidentemente inciden en forma negativa en la calidad de vida de nuestras poblaciones.

De la experiencia vivida en los años de los sesenta debemos derivar lecciones que permitan hacer los ajustes necesarios para vivir mejores épocas en los ochenta. En el decenio citado, los países de la región se vieron fuertemente afectados por el fenómeno inflación-recesión que se tradujo en el estancamiento del crecimiento de las economías nacionales provocando una secuela de efectos negativos particularmente en el empleo y por ende en el ingreso.

Panamá no escapó a esta situación, ya que hubo amplias fluctuaciones en la tasa de crecimiento del PIB, oscilando entre un crecimiento nulo en el peor de los años (1975), a un cinco por ciento en el último año de la década. Este comportamiento afectó la generación de nuevos puestos de trabajo e inclusive, produjo disminución en la población ocupada.

Favorablemente, se vienen presentando mejores perspectivas en este campo, creándose en los dos últimos años en promedio un número de empleos que sobrepasa los 28 000 puestos, cifra ésta realmente importante para nuestra economía.

A pesar de que las acciones permanentes dirigidas a la planificación del empleo en Panamá son de reciente introducción en el sistema de planificación global, se han logrado importantes avances que ameritan su mención, tales como los aspectos de desarrollo institucional, la consideración del empleo en los planes de desarrollo, el incremento y capacitación del personal

técnico y una gran cantidad de estudios que han sido de gran utilidad en la orientación de las políticas y medidas de empleo.

Esto no quiere decir que se esté satisfecho con lo alcanzado en esta materia, ya que se está consciente de que queda mucho por hacer a fin de agilizar los mecanismos metodológicos necesarios para mantener al día la información necesaria para la promoción, evaluación y gestión de las acciones, medidas, proyectos y políticas en este campo.

Aún se requiere, entre otras cosas, incrementar los niveles de adecuación entre la oferta y demanda de mano de obra. Para esto, se hace necesario que los organismos públicos correspondientes asuman la tarea de planificar los recursos humanos y el empleo, procurando la mejor utilización de los recursos físicos, humanos y financieros. Para ello se requiere de mayor presupuesto, personal técnico especializado y fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de este proceso de planificación.

Por otra parte, se hace necesario impulsar programas integrados de formación profesional para ocupados y desocupados orientados a promover, formar y especializar la mano de obra. Es importante también avanzar hacia una concepción integral del problema del empleo y hacia la definición de una política explícita que considere aspectos salariales, de legislación, de precios, arancelarios, fiscales, laborales y otros; en fin, se requiere diseñar una política integral de empleo que pueda ser insertada en el contexto de la planificación global de desarrollo nacional a corto, mediano y largo plazo.

En los umbrales de la década de los ochenta a los pueblos latinoamericanos y del Caribe, se le presentan serias incógnitas e interrogantes difíciles de resolver; sin embargo, creo que estamos viendo el futuro con gran optimismo y esperanza de mejores días para los hombres que tendrán la responsabilidad de impulsar las diversas actividades que conlleven a un desarrollo integral.

Sin lugar a dudas, las tareas de planificación jugarán un papel trascendente en el diseño de orientaciones que permitan este futuro más prometedor y dentro de este marco, la programación del empleo tiene un lugar primario que desempeñar.

Señores delegados: les corresponde a ustedes, personas de alta calificación y experiencia en este ramo una seria y responsable tarea frente a este complejo reto que nos impone la década que iniciamos: fortalecer el empleo dentro de un marco integrador de desarrollo que permita que las mayorías en cada uno de los países de la región cuenten con los recursos necesarios para lograr vivir en los niveles mínimos de bienestar y esto se logrará

cuando seamos capaces de alcanzar el gran objetivo de proporcionar empleos productivos y bien remunerados para la población que busque incorporarse a la fuerza de trabajo.

Estamos conscientes que esta gran tarea le corresponde básicamente a cada uno de los gobiernos pero reconocemos que tenemos grandes limitaciones, principalmente de orden técnico y metodológico y es justamente aquí donde América Latina y el Caribe ha contado con el permanente respaldo y apoyo de alta calidad del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe.

Junto con el PREALC se han dado pasos importantes en vías de la solución de la problemática del empleo; sin embargo, el camino aún es largo y falta salvar muchos obstáculos en esta área tan compleja y difícil de resolver. Por ello, deseáramos ver ampliar el radio de acción de este programa, ver además fortalecido su apoyo en cada uno de los países del área a fin que, de manera conjunta, pudiésemos lograr una disminución progresiva de los problemas que en alguna medida han impedido lograr el dinamismo deseado en la generación de los empleos que exige el crecimiento de nuestras poblaciones económicamente activas.

A nombre del Gobierno Nacional, deseamos aprovechar la ocasión para agradecer la fructífera y positiva labor que ha desarrollado el PREALC en Panamá. No podemos medir su impacto considerando solamente los estudios realizados sino que es necesario reconocer el valor de sus atinadas y oportunas asesorías que han contribuido a orientar importantes políticas y acciones para resolver problemas específicos de empleo en nuestro medio.

Señores todos, al concluir este encuentro de hermanos de la región sentimos el gran placer de haber tenido la oportunidad de atenderlos en nuestro país, esperando que las experiencias ganadas sean semillas que prosperen en el fértil suelo de los países en desarrollo aquí representados.

Muchas gracias.

Anexo 7.

PONENCIAS Y DOCUMENTOS PRESENTADOS

1. Informe de la delegación de la República de Cuba a la II Conferencia Regional de Planificación del Empleo en América Latina y el Caribe.
2. Modelo de simulación de empleo (caso en México).
3. Programa Nacional de Empleo - Versión Resumida - Comisión Consultiva del Empleo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Dirección del Empleo de México.
4. Empleo: Resultante económica o imperativa social? José Hamilton Gondim Silva, Brasil.
5. Necesidades esenciales y políticas de empleo en América Latina, PREALC.
6. Planificación institucional del empleo, caso venezolano, Dirección de Economía y Empleo, Ministerio de Trabajo, Venezuela.
7. PREALC - Técnicas para la planificación del empleo en América Latina y el Caribe.
8. Situación del empleo y los salarios en Nicaragua después del triunfo de la Revolución Popular Sandinista.
9. Desarrollo y aprovechamiento de los recursos humanos, Honduras.
10. Avances en la medición del empleo y tratamiento poblacional en Bolivia, Dirección de Planeamiento y Coordinación, Ministerio de Planeamiento y Política Social Global y Dirección de Empleo, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
11. Situación ocupacional del Perú.
12. Política de modernización del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social de la República de Guatemala.

13. Empleo y desarrollo rural - Costa Rica
La problemática del desarrollo rural en las regiones del ITCO.
14. Programa de capacitación para profesionales y técnicos del ITCO - Informe de actividades 1978. Costa Rica.
15. El proyecto COTO SUR como experiencia concreta de generación de empleo productivo en áreas rurales - trabajo presentado por el Proyecto COS/72/018. Dr. Jorge Giusti. Ingeniero Miguel A. Castro Rivas.
16. Reflexiones sobre la medición del nivel de empleo y el análisis de la participación en la actividad económica, Ministerio de Trabajo, Dirección General de Empleo, Perú.
17. Algunas ideas y reflexiones que exponen los representantes de los trabajadores y empleadores ante la II Conferencia de Responsables de la Planificación del Empleo en América Latina y el Caribe, ORIT, CONCAMIN, CONEP Y ANDI.
18. Programa Mundial del Empleo "Población y desarrollo OIT" febrero 1980.
19. Balance de la problemática ocupacional en Panamá MITRAB-MIPPE.
20. Instrumentación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México.
21. Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica, 1979-1980.