

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA

CAUSAS Y PERSPECTIVA DEL DESEMPLEO EN PANAMA

DOCUMENTO DE TRABAJO No.48

Por: Aurora Corsen de Correa
Directora de Planificación Social

Panamá, agosto de 1983

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA
DIRECCION DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
DIVISION DE PLANIFICACION SOCIAL
DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS Y EMPLEO

LAS CAUSAS Y PERSPECTIVAS DEL DESEMPLEO
EN PANAMA

Por: Aurora Corsen de Correa

Panamá, 3 de agosto de 1983

CONTENIDO

Capítulo Número		Página Número
1	INTRODUCCION.....	1
2	EVOLUCION DEL EMPLEO.....	5
3	CONFORMACION DEL DESEMPLEO.....	8
4	CONDICION DE LOS DESOCUPADOS.....	9
5	PRINCIPALES CAUSAS DEL DESEMPLEO..	12
6	PERSPECTIVAS.....	17
	A. DEMOGRAFICAS.....	17
	B. ECONOMICAS.....	19

1. INTRODUCCION

El tema del empleo ha sido preocupante y prioritario desde que existe el hombre, sin embargo, el mismo comienza a volverse más importante, en la medida en que las actividades se van organizando y se requiere información precisa para conocer y orientar el problema.

Los economistas fueron los primeros en formular leyes generales y doctrinas que explican y justifican la teoría de la ocupación; no obstante, la desocupación, problema nacional, pocas veces ha sido objeto de acciones concertadas acorde con una estrategia de conjunto.

En el presente siglo es cuando se han dado los más grandes avances en esta materia, de allí que los estudiosos del empleo y los recursos humanos hayan ido evolucionando teóricamente al respecto.

En tal sentido, cabe señalar las cuatro etapas más representativas por las cuales ha pasado el análisis del empleo.

Primera Etapa: Lucha contra el Desempleo

Los primeros razonamientos en relación al tema del desempleo eran referente a que "las medidas tomadas no tenían que luchar contra el desempleo, sino contra los desempleados", es decir preocupa el desocupado y la desocupación.

Segunda Etapa: Política de Empleo

Ya no preocupa sólo el desempleado, sino también la desocupación, es decir ya no solo se quieren medir los efectos, sino las causas creadoras de tal situación. Sin embargo, se desea resolver el problema a corto plazo y no hay una actitud previsionista. En este período nacen las "bolsas de trabajo".

Tercera Etapa: Política de Pleno Empleo

Aquí se enfrenta el problema de que en términos de corto plazo es poco lo que puede hacerse, ya que "la mano de obra ya está en el mercado". Sin embargo, esta política de empleo no tiene en cuenta la relación entre el empleo y la economía. No puede por lo tanto transformar el mercado variando uno o dos componentes. No es más que un intento de remediar los desequilibrios desocupacionales de tipo estrictamente coyuntural lo que se mueve a corto plazo.

En estas circunstancias se llega a que la desocupación se presenta como un problema serio e importante, tanto como para darse cuenta de lo siguiente:

- a. Que podía ser un fenómeno no temporal;
- b. Que sus causas desbordaban las fórmulas habituales; y
- c. Que los problemas exigían soluciones imposibles de lograr a corto plazo, por lo menos no era mucho lo que se podía hacer.

Queda claro también en esta etapa que la intervención del Estado era necesaria no sólo por vigilar el contrato de trabajo, sino también para influenciar el nivel de empleo. Igualmente ya no preocupa solamente el desempleo visible, sino también el invisible es decir que se establece el sub-empleo. El empleo por lo tanto se transforma en una variable más del sistema económico productivo.

Cuarta Etapa: La Planificación de la Mano de Obra

En esta etapa se destaca que la mano de obra no reúne los requisitos que exige el mercado de trabajo. La demanda creciente de calificación respecto a la mano de obra, por parte de los procesos productivos comienza a ser un problema. Es por eso que se fomenta entonces la formación profesional, la cual fue y es un importante instrumento en la solución del problema.

El crecimiento económico es necesario, pero no suficiente como se creía para resolver los problemas del pleno empleo, sino que hay que fomentar actividades generadoras de empleo.

En esta etapa se destaca entonces que el empleo, esta en función de la población, de la economía y de la educación, es decir, que es necesario hacer realidad un equilibrio entre oferta y demanda en el mercado de trabajo, compatible con el nivel de crecimiento demográfico, de una política económica que trate de crear empleos y adecuadas condiciones de

trabajo y de una política educativa que busque suministrar las calificaciones exigidas para la cobertura de los empleos creados.

Se trata, entonces, de una política que pretende adecuar debidamente los recursos humanos disponibles para el mundo del trabajo o sea, es el diseño y ejecución de una planificación coordinada de la política ocupacional, de la política económica y de la política educativa, en el corto, mediano y largo plazo.

En Panamá, podría decirse que no fue, sino en la mitad de la década del 60 que se inician algunos estudios referentes a la planificación de los recursos humanos y el empleo y en la década del 70 se introduce por primera vez a nivel nacional los conceptos del empleo en el Plan Nacional de Desarrollo.

En la actualidad existen en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, en el IFARHU, y en el Ministerio de Planificación y Política Económica, unidades administrativas que tienen entre sus funciones orientar la planificación del empleo y los recursos humanos en el país.

2. Evolución del Empleo

Con la finalidad de comprender mejor la problemática del desempleo, es conveniente analizar brevemente como ha venido evolucionando la fuerza laboral en el país.

Partiendo del año 1963, en el cual inicia la Dirección de Estadística y Censo, las encuestas de mano de obra, se tiene que la P.E.A. creció entre 1963 y 1970 a un promedio anual de 15,400 personas, es decir este era el volumen de población nueva que deseaba un puesto de trabajo y presionaba por él año a año.

En ese mismo período se generaron 13,600 puestos de trabajo nuevos por año, de allí que el desempleo se incrementara en promedio por año en aproximadamente 1,700 personas, pasando de 21,000 desocupados que habían en 1963 a 33,200 en 1970. Visto de otra manera se tiene que la tasa de desempleo paso de 5.8% a 7.1% en el período.

Esta situación ocurrió en un período de bonanza económica, por cuanto el PIB creció a un promedio anual de 7.4% y el empleo a un 3.6% dando un coeficiente de elasticidad empleo/producto del orden del 0.49%.

Es decir que en promedio cuando el PIB crecía en 1, el empleo crecía a 0.49.

Durante el período 1970-1979, la fuerza laboral que presionó por un puesto de trabajo fue de 12,250 por año

(lo cual es inferior al período anterior que fue de 15,400); esto se debe básicamente a que disminuyó la tasa de participación de la PEA de 61.3% a 57.6% por razones de:

- a. Incremento en las tasas de escolaridad;
- b. Cambios en las leyes y edades de jubilación; y
- c. Población desalentada.

En este período se generaron 10,300 puestos nuevos por año, (lo cual también es inferior a la década anterior que fue de 13,600) y por consiguiente la población desempleada se incremento en 1950 personas por año (superior al período anterior que fue de 1,700) llegando a un total de 50,700 personas desocupadas en 1979 lo que elevó la tasa de desempleo abierto de 7.1% a 8.8%.

Este período considerado como difícil significó para el país, que el PIB creciera en promedio 4.5% (y no 7.4% de la década pasada) y que el empleo lo hiciera a 2.2% (en vez de 3.6%). Es interesante señalar sin embargo, que el coeficiente empleo/producto de este período fue igual que el período anterior de 0.49% (el sector público creó el 70% de los empleos).

En lo que va de la presente década la fuerza laboral ha crecido en 12,900 personas por año (un poco más que en la década del 70 que fue de 12,250), se ha creado en promedio 11,200 puestos de trabajos nuevos (lo

cual es levemente superior que el período anterior que fue de 10,300) y el desempleo se incremento por año en 1,400 personas lo cual llevó a un desempleo total de 54,900 personas, con una tasa de desempleo abierto de 8.9%, la más alta de todo el período analizado.

En este período continuó bajando la tasa de participación de la PEA de 57.6% a 54.0%.

En este corto y último período analizado el PIB creció en promedio 6.9% en tanto el empleo sólo lo hizo al 2.1%, dando por consiguiente un coeficiente elasticidad de empleo/producto de 0.30, lo cual es muy inferior al de los períodos analizados anteriormente que era 0.49%.

Es decir que en lo que va de la presente década ha disminuido drásticamente la relación del PIB y el empleo, ya que antes (1963-1970) cuando el PIB creció en 1 el empleo lo hizo a 0.49% en cambio ahora por cada 1 que crecio el PIB, el empleo logró subir 0.30%(menos de 1/3).

Es bueno hacer aquí una salvedad la cual consiste en que entre mayor es el período a analizar entre el PIB, y el empleo estos se correlacionan mejor; y este último período analizado solo contempla 3 años. Sin embargo, es conveniente tenerlo en cuenta para conocer más a fondo sus causas y corregir a tiempo cualquier anomalía que se este produciendo en la economía.

En cuanto a la subutilización de la mano de obra, relacionada al suempleo, solo se tiene información oficial a partir del año 1977; en ese año la subutilización total de la mano de obra considerando el desempleo abierto más el desempleo equivalente daba un 17.2% y se estima que si bien para 1978 y 1979 se redujo al 15%, en 1982 vuelve a los niveles de 17.0% lo cual da un total de 104,900 personas sub-utilizadas de las cuales 54,900 son por concepto de desempleo abierto y 50,000 por desempleo equivalente (este es el obtenido a través del subempleo visible más el invisible).

3. Conformación del Desempleo

Antes de pasar a conocer las características de los desempleados y las causas del desempleo, es conveniente resaltar que la tasa de desempleo abierto (8.9%) esta compuesta en parte por el llamado desempleo friccional, que es aquel que existe aun cuando las condiciones económicas mejoren. En Panamá se estima que la tasa de desempleo friccional es de alrededor del 6%; y se consideran en él, la movilidad laboral, los desempleados crónicos y los trabajadores nuevos. El 3% adicional en la tasa de desempleo es lo que nos indica que el problema del desempleo se ha agravado y es necesario saber cuales son los factores que estan afectando la economía para que no se generen los puestos de trabajos necesarios para dicha población.

4. Condición de los Desocupados

Según la Encuesta de Mano de Obra de 1979, se tiene que las principales características que tienen los desempleados pueden estar incidiendo en su grave situación por cuanto que de todos es conocido como se dificulta cada día más el lograr un puesto de trabajo frente a los requisitos que exige el mercado laboral el cual se vuelve cada vez más sofisticado, es decir especializado.

a. A nivel nacional los desempleados presentan la siguiente situación:

- El 41% de los desocupados son trabajadores nuevos, es decir no tienen ninguna experiencia;
- El 64% de los desocupados tienen menos de 25 años, lo que significa que son jóvenes;
- La mediana de educación está en 1.7 años de secundaria, es decir no tienen una calificación que les permita competir en el mercado laboral;
- El 26% de los desocupados son jefes de familia, lo cual significa que en por lo menos en unas 7,000 familias el jefe del hogar no tiene trabajo;
- El 53% de los desempleados tienen menos de seis meses de estar buscando trabajo;
- De los 59% de los desocupados que son cesantes, es decir que han trabajado antes;

- El 50% se desempeña en actividades relacionadas a los servicios y el comercio;
- El 29% trabajaba en ocupaciones relacionadas a los servicios personales; y
- El 88% trabajan como empleados, es decir eran asalariados.

b. La situación de la mujer desocupada, es un poco diferente a la nacional o a la de los hombres. Es conveniente señalar que la mujer viene presionando fuertemente la fuerza laboral, en 1963 el 25% de la población económicamente activa eran mujeres en cambio a 1979, esta proporción sube al 30%.

Este deseo de participar de la mujer tiene varias razones, por una parte su alto nivel de educación alcanzado, por otro, la necesidad de contribuir al ingreso familiar, un alto porcentaje de ellas son jefes de familia (19%), su deseo de superación personal y profesional la estimula y el mercado laboral le abre las puertas a la mujer principalmente en las actividades relacionadas a los servicios y al comercio.

La tasa de desempleo femenino (13.5%) es por lo tanto mucho más elevada que la nacional 8.8% o la de los hombres 6.7%.

Las características principales de la mujer desocupada son:

- El 46% son trabajadoras nuevas.
 - El 63% tienen menos de 25 años.
 - La mediana de educación es de 2.0 años de secundaria, lo cual es superior a la nacional 1.7 y la de los hombres 1.4 años.
 - El 52% tiene un año y más de buscar trabajo, lo cual presenta una situación más seria que la nacional y la de los hombres en donde la mayoría tiene menos de 6 meses de buscar trabajo.
 - De las 44% de las desocupadas que son cesantes, el 54% se desempeña en actividades dedicadas al comercio y los servicios.
 - El 48% trabajan en servicios personales ; y
 - El 97% eran empleadas es decir asalariadas.
- c. El hombre desocupado tiene las siguientes características: Primeramente su tasa del desempleo es de 6.7% lo cual es más baja que la nacional (8.8%).
- El 36% son trabajadores nuevos,
 - El 66% tiene menos de 25 años;
 - Su mediana de educación es de 1.4 años de secundaria;

- El 33% de los desocupados son jefes de familia, lo cual es superior a lo nacional y a la mujer;
- El 65% tiene menos de 6 meses de buscar trabajo.
- De los 64% de los desocupados que son cesantes, el 25% se desempeña en actividades de la construcción y el 27% en el comercio.
- El 36% trabajaban como artesanos y operarios, y
- El 81% era empleado, es decir asalariado.

5. Principales Causas del Desempleo

Las causas del desempleo pueden ser muchas y de diversos matices, sin embargo, es muy posible que algunas incidan más en este problema que otras.

En base a los análisis de la problemática del empleo y desempleo que se han realizado en el país por diversas fuentes y a las observaciones emanadas de reuniones tanto del sector público como del privado y de los trabajadores, se presentan en esta oportunidad un conjunto de consideraciones que han podido contribuir en alguna forma a la merma del dinamismo de la generación de empleo lo que ha traído como consecuencia un incremento en el grado de subutilización de la mano de obra.

Desde 1970 hasta la fecha la economía panameña ha pasado por diversos tipos de problemas con orígenes tanto internos como externos, que han afectado de alguna

manera el crecimiento económico y la generación de nuevos puestos de trabajo.

Entre las causas externas caben señalar aquellas que han afectado a países desarrollados y en vías de desarrollo, como los de América Latina, con los cuales el país tiene vinculación comercial, por lo que ha sido receptor de los mismos. Entre dichas causas se pueden citar las siguientes:

- La inflación y la recesión internacional que dada la amplia apertura que mantiene nuestra economía con el mercado mundial, han incidido negativamente tanto en términos de costos como en la pérdida de mercados.
- La elevada tasa de interés internacional, la cual afecta no sólo las inversiones del sector público, sino que a la vez incide en las tasas de interés bancario al nivel local, afectando de esta manera también al sector privado.
- Los altos precios del petróleo, los cuales han tenido un peso decisivo sobre el nivel general de precios.
- Las medidas proteccionistas de los países desarrollados frente a exportaciones tradicionales de países del tercer mundo.
- Los graves problemas económicos que confrontan los países de Centro y Sur América con los cuales Panamá mantiene estrechas relaciones comerciales, los cuales se

han visto obligados a devaluar sus monedas e imponer drásticos controles sobre las divisas, y

- El constante deterioro de los términos de intercambio.

Estos factores indiscutiblemente afectaron a los productores y a los consumidores; los primeros porque se les incrementaron los costos de producción y se redujeron sus mercados, y los segundos porque los ingresos no crecieron en la misma proporción que la inflación. frente a esta situación, la capacidad de compra de la población disminuyó.

Entre las causas económicas de índole internas aunque de ellas afectadas en alguna medida por las causas externas señaladas, caben indicar las siguientes:

- Baja en la actividad económica.
- Disminución de las posibilidades de sustitución de importaciones.
- Fomento de algunas actividades del sector terciario, lo que se constituyó en un incentivo para invertir en dicho sector y no en otros más productivos.
- Reducción del monto de la inversión privada y, en los últimos años, de la pública.
- Las expectativas e incertidumbres que produjo el largo proceso de negociaciones que, condujeron a un nuevo tratado del Canal de Panamá.

Los altos costos de producción que disminuyen la competitividad del país en materia de exportaciones.

En la elevación de estos costos han influido decididamente el alza de los costos del combustible, la energía y la mano de obra. Conquistas tales como las laborales, los aumentos obligatorios, el décimo tercer mes, y la elevación de los salarios mínimos entre otras, han influido en el aumento significativo registrado en el costo de la mano de obra.

- Utilización de tecnología muy sofisticada que sustituyen mano de obra por maquinaria debido a la existencia de incentivos fiscales que estimulan el uso de las mismas.
- Sistema de regulación de precios que no dá flexibilidad de ajuste.
- Reducción del número de pequeñas empresas.
- La contracción y poca actividad del sector de la construcción.
- Bajo crecimiento del sector industrial
- Irregularidad en el comportamiento del sector agropecuario.
- Poca capacidad administrativa de algunas empresas lo que ha motivado el cierre de algunas de ellas.
- Demora en algunas dependencias del sector público en tramitar documentos.

- Falta de mayor ingenio y dinamismo del sector privado para crear nuevas empresas.
- Carencia de motivación o incentivos a los trabajadores para lograr así un impulso positivo de estos en beneficio de la empresa donde trabajan con el propósito de que la misma sea cada vez más fuerte y productiva para el bien de todos.
- Poca prioridad asignada al fortalecimiento de las entidades públicas que tienen que velar y estimular el proceso de generación de nuevos puestos de trabajo, como son el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y el Ministerio de Comercio e Industrias.
- Falta de una política nacional de empleo.

Por otro lado, es interesante hacer notar que a pesar de las facilidades concedidas al sector terciario, en los dos últimos años las actividades del transporte, turismo, banca y comercio están disminuyendo su personal ocupado por falta de ventas y rentabilidad, entre otras causas.

Existen otros factores, que si bien no influyen en el lento crecimiento de la ocupación, si tienen incidencia en el volumen y las condiciones de los desempleados. Entre ellas cabe mencionar las siguientes:

- Continuación del proceso de migración hacia las áreas urbanas, preferiblemente la metropolitana, lo cual ha

contribuido a concentrar en esta región el problema del desempleo (71% del total del país).

- Presión de la mujer por participar cada vez más en la actividad económica del país.
- Falta de una adecuación entre la disponibilidad y los requerimientos de mano de obra calificada.
- Falta de una política educativa, y
- Falta de impulso y fortalecimiento de la formación profesional.

6. Perspectivas

En este punto se presentarán algunos aspectos de orden demográfico y económico que pueden tener algún efecto en el empleo en lo que falta de la presente década.

A. Demográficas

Las perspectivas del empleo para los próximos años se han estimado, en esta oportunidad, en base a varias hipótesis relacionadas con supuestos de participación de la población de 15 años y más en la actividad económica y supuestos sobre la tasa de desempleo abierto.

No se ha considerado en estas proyecciones las tasas de crecimiento del PIB, por cuanto estamos en un período en donde es muy difícil predecir el futuro;

sin embargo, se considera que aún sin esa variable tan importante, se puede estimar demográficamente la presión de la población por puestos de trabajo y la magnitud del desempleo involucrado.

Los supuestos considerados para la tasa de participación han oscilado entre el 54.0 y el 61.3%, considerando el mínima y el máxima dado en el período analizado; para el desempleo se han considerado los supuestos de: pleno empleo y tasas de desempleo de 6%, 7% y 9%.

Si se pretendiera lograr el pleno empleo o por lo menos acercarse a él, habría que crear en promedio de 27,300 puestos por año en función de la tasa de participación que se registre en el período.

Si se considerara una tasa del desempleo del orden del 6% lo cual es una meta optimista, habría que crear en promedio de 21,400 a 35,000 puestos nuevos por año.

Para que la tasa de desempleo anduviese por el 7% (como en la década del 60) habría que generar en promedio de 20,500 a 33,900 puestos nuevos por año.

Si la tasa de desempleo se mantiene en 9% que es más o menos la actual, habría que generar en el período un promedio de 18,800 a 31,600 puestos por año.

Frente a esta situación, cabe señalar que si no se desea que la tasa de desempleo sea mayor que un 9%, el número de puestos de trabajo mínimos a crear anualmente serían 18,800, lo cual ya es un verdadero reto, pues hemos visto como aún en la década del 60 considerada de alto crecimiento económico se produjeron en promedio 13,600 puesto por año.

B. Perspectivas Económicas

Las perspectivas económicas del país para lo que falta de la presente década dependerá en buena medida de la recuperación económica mundial.

A nivel interno el Gobierno continuará su política de racionalización del gasto público y dedicará gran parte de sus recursos a lograr un sector privado más dinámico e innovador de fuentes de riquezas y empleo para el país y sus habitantes.

La labor del estado en los próximos años deberá estar orientada a por lo menos mantener los niveles alcanzados de bienestar de la población en materia de salud, educación, vivienda, electrificación y salubridad entre otros. De por si esta labor exigirá gran parte de los recursos del Estado.

Por otro lado, desde el punto de vista del empleo del sector público, la política estará orientada a no incrementar el número de puestos de trabajo

y continuar más o menos alrededor de la cifra actual de 130,000 empleados públicos.

Considerando lo anterior, el Estado intensificará sus esfuerzos por propiciar el ambiente y las condiciones adecuadas para que el sector privado invierta en el país, ya sea ampliando sus empresas, creando nuevas, (pequeñas, medianas o grandes), invitando a empresas del exterior a establecerse en el país, y promoviendo la creación de medios asociativos de producción y fomentando la artesanía.

Entre algunas acciones que tomará el gobierno esta el promover aún más las exportaciones tanto de productos tradicionales como no tradicionales, para lo cual tratará de lograr que seamos más competitivos.

Igualmente el gobierno esta preparando una serie de estudios en áreas específicas que orientarán el diseño de una estrategia de desarrollo para los próximos años; estos estudios cubren, el sector industrial, el sistema impositivo; la conveniencia o no de sustituir las cuotas por aranceles y sobre protección industrial. Proximamente se darán inicio a estudios sobre la seguridad social y otros.

Se continuará considerando el gran potencial que tiene Panamá con su posición geográfica y la adecuada planificación y utilización de las áreas revertidas.