

# *ESTUDIOS DEL CIFE*

---

PUBLICACIÓN DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA FACULTAD  
DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ

---

*No. 6*

**Perfil de la Fuerza de Trabajo en Panamá:  
Necesidades para su Adecuación en el Futuro**

**Oscar García Cardoze**

**Panamá, Agosto de 1995**

# ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>II. ESTRUCTURA OCUPACIONAL.....</b>	<b>4</b>
<b><u>A. SEGÚN CATEGORÍA Y PROFESIÓN.....</u></b>	<b>4</b>
<b><u>B. SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD .....</u></b>	<b>7</b>
<b><u>C. SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN.....</u></b>	<b>10</b>
<b>III. CALIFICACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO.....</b>	<b>13</b>
<b>IV. EL TIPO DE INSERCIÓN INTERNACIONAL QUE LE CONVIENE A LA ECONOMÍA PANAMEÑA .....</b>	<b>16</b>
<b>V. PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL Y NECESIDADES DE COOPERACIÓN.....</b>	<b>21</b>
<b><u>A. VINCULACIÓN ENTRE LOS SECTORES PRODUCTIVOS Y EL SISTEMA EDUCATIVO.....</u></b>	<b>21</b>
<b><u>B. DISEÑO Y PUESTA EN OPERACIÓN DE UNA BOLSA DE TRABAJO EN PANAMÁ.....</u></b>	<b>25</b>
<b>VI. CONCLUSIONES .....</b>	<b>26</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>27</b>

## I. INTRODUCCIÓN.

El desempleo actual en Panamá, que según estimaciones oficiales fue de 13.8% para el año 1994, no sólo es un problema directo para las personas que lo sufren, en la medida que no obtienen los recursos para una existencia decorosa, sino también para el resto de la sociedad, ya que indica que la sociedad está dejando de utilizar valiosos recursos susceptibles de incrementar la corriente anual de bienes y servicios. En esencia, se hace un uso ineficiente de nuestro recurso más abundante: la mano de obra.

Con esto en mente, en este trabajo se intenta hacer un *diagnóstico inicial* de las acciones que se deben llevar a cabo para que el perfil de la fuerza trabajo en Panamá sea consistente con las necesidades laborales que tendrán las empresas de este país, al estar planteándose un proceso de reinserción productiva en la economía internacional.

En términos de la distribución temática, la estructura ocupacional en Panamá es objeto de análisis en la segunda parte de este informe, donde se estudia la distribución de la Población Económicamente Activa (PEA), según criterios como: categoría y profesión, rama de actividad y nivel de instrucción.

En la tercera parte se aborda el tópico de la calificación de la fuerza de trabajo, enfatizando en la orientación de la educación media, así como en una serie de indicadores que son útiles para mostrar el volumen de recursos que destina el Estado a la educación, así como el aprovechamiento que de estos hacen los estudiantes.

No es indiferente insertarse en la economía internacional de cualquier manera. Es por esto, que en la cuarta parte del informe se adelantan algunos criterios sobre cómo y en qué sentido debiera llevarse adelante la incorporación de Panamá al proceso de globalización económica.

La quinta parte lleva el análisis al ámbito institucional identificando de forma inicial, aunque breve, cuales son las relaciones que existen entre los sectores productivos y los diversos elementos del sistema educativo formal. Este diagnóstico que aquí se adelanta podrá servir para proponer aquellos cambios que hagan más eficientes las relaciones entre estos sectores, al igual que permitirá hacer un primer inventario de los esquemas que se deben reforzar (educación dual) o implantar (Bolsa de Trabajo), y de la cooperación técnica y financiera internacional que para tal fin será necesario obtener.

Las conclusiones del estudio se presentan de forma resumida en la sexta y última parte.

## II. ESTRUCTURA OCUPACIONAL

### A. Según Categoría y Profesión.

En Panamá, la mayoría de las personas ocupadas se encuentran en una condición de dependencia directa respecto a terceros, como lo demuestra el hecho de que más de dos tercios de la PEA ocupada la constituyen empleados de los diferentes sectores institucionales (ver gráfica No. 1).

Dentro de esta categoría llama la atención el hecho de que los empleados de la empresa privada sean apenas el doble de aquellos que prestan sus servicios en el sector público. Esto habla del poco desarrollo del mercado de trabajo, ya que sólo poco más del 40% del total de las personas ocupadas obtienen su ingreso producto de la economía privada.

Todavía se mantienen, en una especie de *histéresis*<sup>1</sup>, las consecuencias sobre el mercado de trabajo de la activa participación del Estado en la economía durante la década de los '70. Durante esos años, el problema del desempleo no había llegado a los alarmantes niveles de la actualidad debido a algunas acciones estatales tendientes ya sea a proporcionar empleo en el sector público o a retrasar el crecimiento natural de la PEA. Entre estas medidas se destacan (Cf. Wisecarver, 1987):

- i) Incremento en los años de estudios cursados por gran parte de la población joven al facilitar el acceso a la educación superior (Universidad de "puertas abiertas").
- ii) Reducción de la edad de jubilación, lo que creaba, independientemente de la justificación social de la medida, de forma artificial "vacantes" en el mercado de trabajo.
- iii) Incremento en el número de servidores públicos, como una forma de generar empleo y dinamizar la economía a través del incremento de la Demanda Agregada.

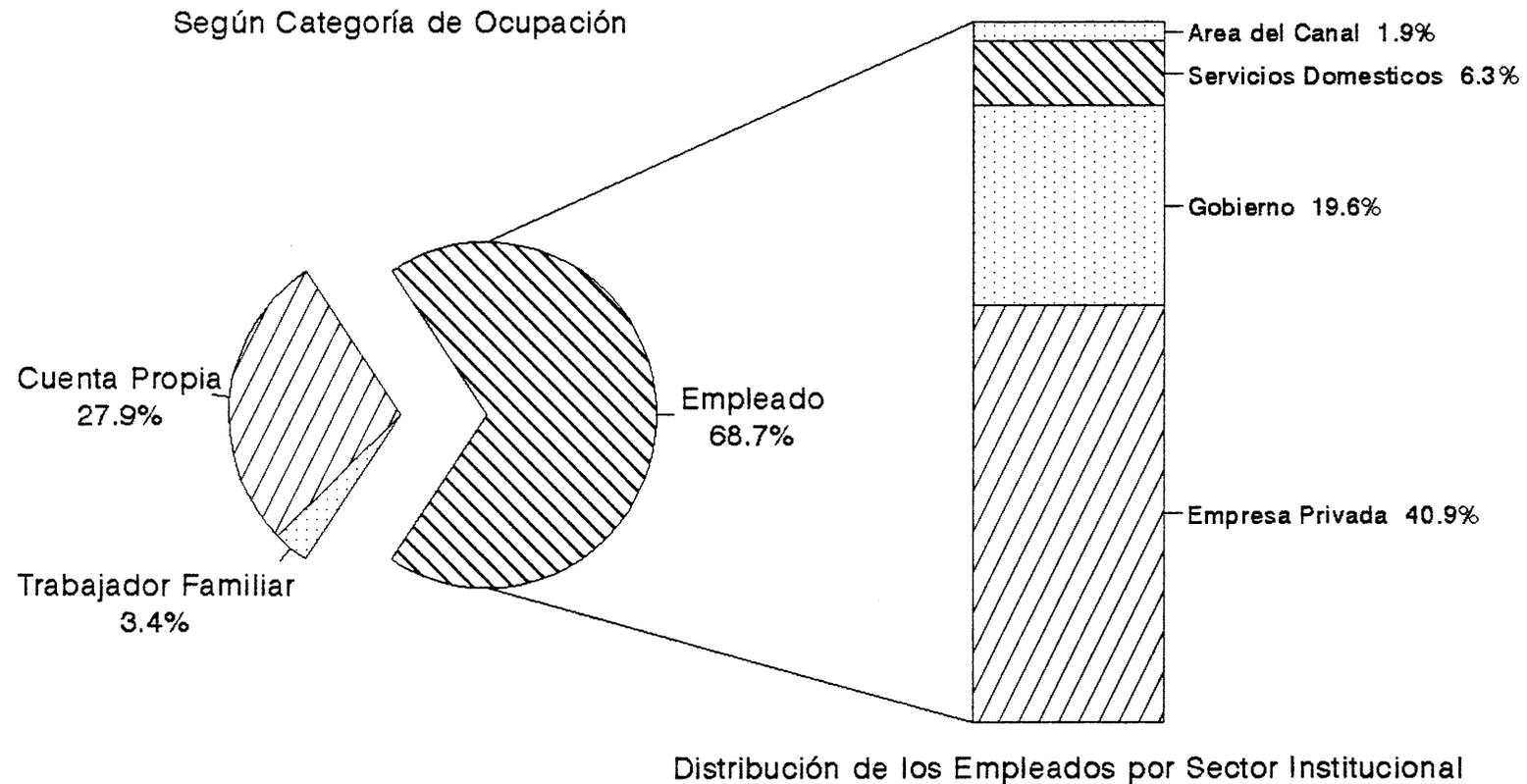
Por otro lado, en lo que respecta a la profesión, se tiene que una quinta parte de la PEA total se desempeña como trabajadores agropecuarios, siendo la ocupación de mayor peso relativo, seguida luego por la de servicios personales (ver gráfica No. 2).

---

<sup>1</sup> Concepto utilizado para describir el fenómeno donde el comportamiento de una variable viene determinado en gran parte por el comportamiento pasado de ella misma.

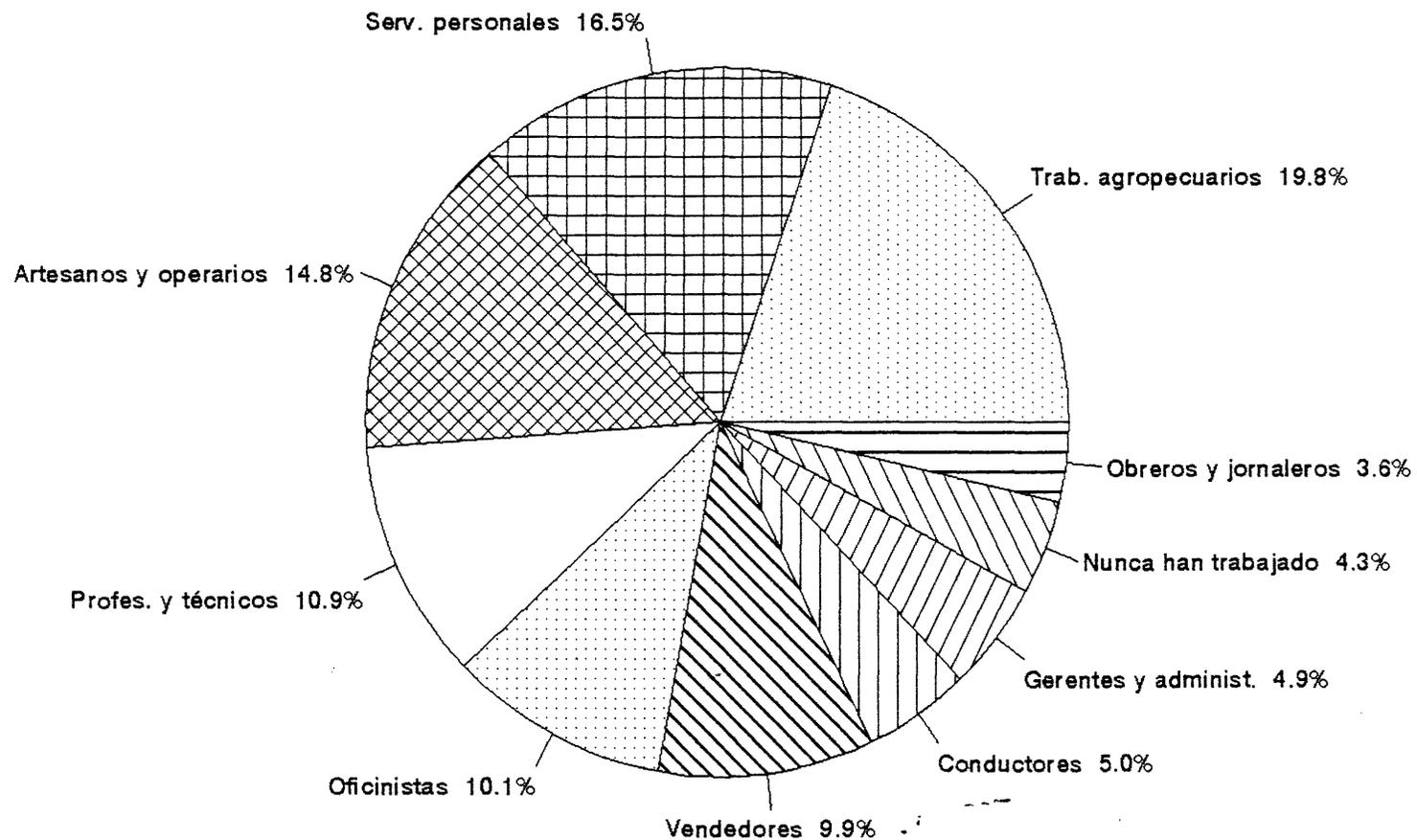
# Gráfica No. 1

## Estructura del Empleo en Panamá. Año 1994



Fuente: Encuesta de Hogares de 1994 de la DEC-CGR.

*Gráfica No. 2*  
Estructura de la Población Económicamente Activa  
en Panamá, Según Ocupación. Año 1993



Fuente: Encuesta de Hogares de 1993 de la DEC-CGR.

## B. Según Rama de Actividad.

A diferencia de lo que ocurre con la producción de bienes y servicios dentro de la economía, donde el sector terciario (comercio en general y servicios prestados a las personas y empresas) concentra aproximadamente el 75% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que la agricultura aporta alrededor del 10% (ver cuadro No. 1 para los últimos 10 años), en el campo de la ocupación es este último sector el que proporciona la mayor cantidad de empleos. En efecto, tal como se aprecia en las gráficas Nos. 2 y 3, el sector agropecuario fue responsable de casi el 20% de la PEA, elevándose en más de dos puntos porcentuales, si nos centramos en la PEA ocupada, mientras que la PEA desocupada en el sector agropecuario es de apenas 3.2%.

Lo anterior contrasta de manera notable con las cifras para el sector comercio. En éste, para todas las condiciones de actividad de la PEA, las tasas se encuentran alrededor del 16%, siendo de hecho el sector que tiene el problema más grave de desempleo con un número absoluto de desempleados de cerca de 20,000 personas, casi la mitad del total de personas que nunca han trabajado hasta ese año (40,291).

El sector agropecuario se ha convertido, de hecho, en una red de seguridad social que a pesar de no generar una parte muy significativa del PIB, sí permite el sustento a cerca de 200,000 personas y sus hogares.

Es en este sector en particular, aunque de ser posible deberían abarcarse la totalidad de los sectores productivos, donde se haga más necesaria la cooperación internacional, tanto en términos de financiamiento de proyectos como en componentes de asistencia técnica, debido al gran contingente de población que está insertado en el agro, aunque con niveles de productividad bastante más bajos que el promedio. En la medida que la productividad de las personas ocupadas no se incremente de forma importante, seguirán recibiendo remuneraciones muy bajas que no le permiten satisfacer plenamente el conjunto de sus necesidades.

Para hacer operativo estos incrementos iniciales en la productividad, y luego los incrementos derivados en ingresos, resultará necesario contar con una mayor desagregación en la información sobre las actividades desarrolladas por esta población, que aquella que proporcionan las Encuestas de Hogares realizadas anualmente por la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República (DEC-CGR). Esto resulta necesario ya que al diseñar una estrategia de reinserción productiva en la economía internacional, es indispensable contar con un inventario del recurso de mano de obra necesario, así como del recurso que está disponible y de las posibilidades de readiestramiento de éste en la medida que se produzca una divergencia entre los recursos humanos necesario versus los disponibles .

**CUADRO 1**  
**PANAMÁ: PIB A PRECIOS DE MERCADO SEGÚN GRAN DIVISIÓN ECONÓMICA, EN MILLONES DE BALBOAS DE 1970. AÑOS 1985-1994**

GRAN DIVISIÓN ECONÓMICA	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994(P)
1. Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	195.9	190.4	207.3	196.5	203.8	210.0	220.6	235.4	236.8	246.0
2. Explotación de Minas y Canteras	2.4	2.5	2.7	1.7	1.5	2.0	3.0	4.2	5.0	5.6
3. Industria Manufacturera	179.3	183.3	190.1	147.1	155.2	173.2	188.3	203.6	217.8	227.7
4. Electricidad, Gas y Agua	69.2	73.3	78.4	76.3	74.1	76.5	71.7	70.8	75.8	80.2
5. Construcción	87.9	94.5	91.9	36.1	23.9	33.5	72.7	113	148.6	158.3
6. Comercio, Restaurantes y Hoteles	251.4	255.4	243.5	184.2	192.0	217.7	241.3	260.9	275.0	284.4
7. Transporte, Almac. y Comunicaciones	512.5	524.8	547.6	495.2	469.3	471.0	535.4	577.9	593.3	630.0
8. Est. Fin., Seguros, B. Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas	283.2	301.3	309.7	279.1	270.7	279.1	299.7	323.1	347.7	368.5
9. Servicios Comunales, Sociales y Personales	182.4	195.7	197.1	141.9	154.4	162.2	176.6	190.4	199.2	214.1
Menos: Comisión Imputada al Sector Bancario	80.5	84.2	85.7	70.2	63.5	62.0	74.5	88.2	100.7	108.6
<b>SUB-TOTAL INDUSTRIAS</b>	<b>1,683.7</b>	<b>1,737.0</b>	<b>1,782.6</b>	<b>1,487.9</b>	<b>1,481.4</b>	<b>1,563.2</b>	<b>1,734.8</b>	<b>1,891.1</b>	<b>1,998.5</b>	<b>2,106.2</b>
Productores de Servicios Gubernamentales	258.7	265.2	272.4	264.0	260.0	244.4	250.1	258.6	254.0	250.9
Productores de Servicios Domésticos	21.9	22.5	22.4	19.5	20.9	23.0	24.0	26.8	26.1	26.8
Más: Derechos de Importación	36.1	42.3	39.6	15.3	16.9	31.0	30.5	36.4	53.7	58.0
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL</b>	<b>2,000.4</b>	<b>2,067.0</b>	<b>2,117.0</b>	<b>1,786.7</b>	<b>1,779.2</b>	<b>1,861.6</b>	<b>2,039.4</b>	<b>2,212.9</b>	<b>2,332.3</b>	<b>2,441.9</b>

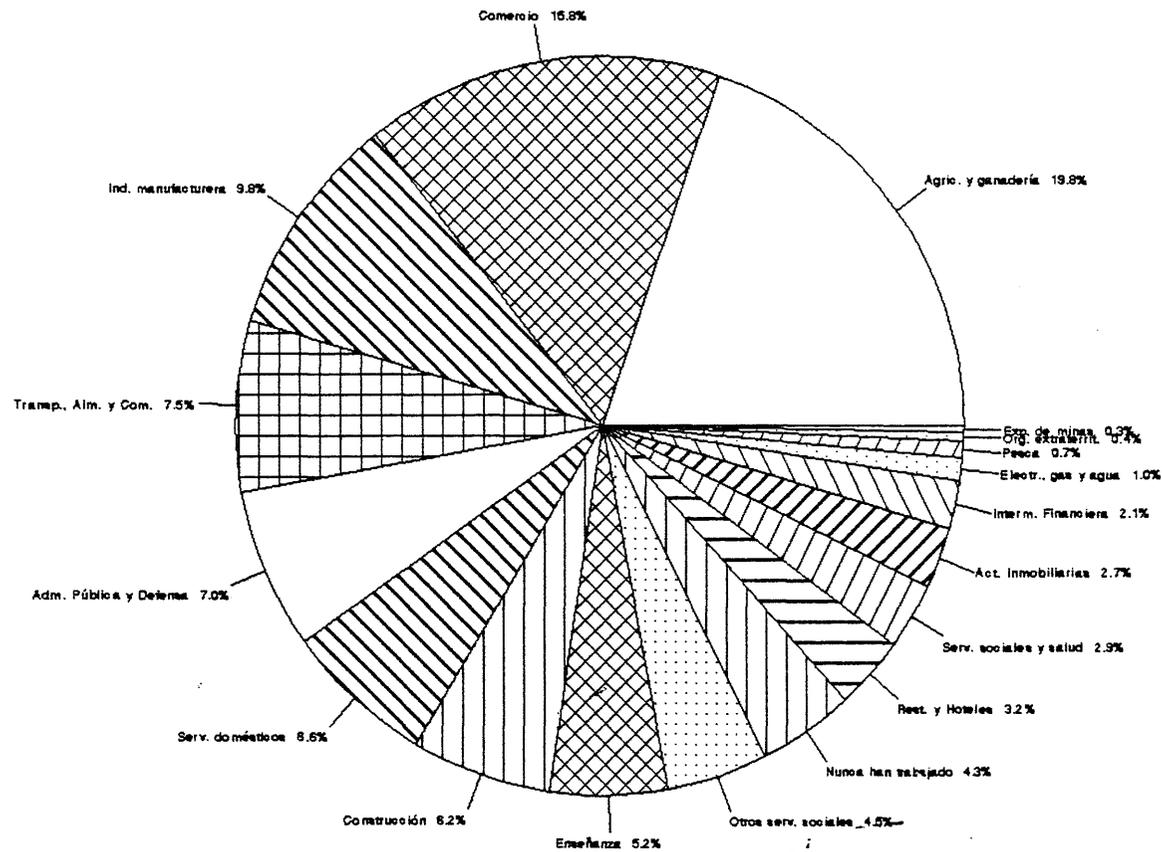
Nota: La serie 1985-91 corresponde a cifras revisadas, de acuerdo a los ajustes efectuados en las exportaciones de banano.

(P) Cifras preliminares.

Fuente: Contraloría General de la República.

## *Gráfica No. 3*

### Estructura de la Población Económicamente Activa en Panamá, Según Rama de Actividad. Año 1993



Fuente: Encuesta de Hogares de 1993 de la DEC-CGR.

### C. Según Nivel de Instrucción.

Desde hace varios años, la educación de una sociedad se viene considerando como uno de sus principales y más valiosos recursos. Como sostiene uno de los economistas más influyentes del Banco Mundial:

“Por mucho tiempo los economistas han esgrimido que la acumulación de capital humano, a través de incrementos en la cobertura y calidad de la educación, constituye uno de los pilares fundamentales de estrategias de desarrollo exitosas... La educación, entonces, juega un papel múltiple en el proceso de desarrollo. Tiene importantes efectos tanto al nivel macro agregado, donde es una fuente clave de crecimiento, y en el nivel microeconómico donde es un vehículo fundamental para salir de la pobreza” (Edwards, 1994: 6. Traducción libre).

En la ciencia económica, la teoría del capital humano (Herrera, 1995) sostiene, de forma breve, que los ingresos de los agentes productivos están en función directa de su nivel de educación y, en consecuencia, de habilidad y capacidad. Por lo tanto, aquellas personas con mayor cantidad de cursos tomados estarán, en materia de productividad e ingresos, situados por encima de aquellas que apenas han culminado su educación básica y/o media.

La lógica de este razonamiento también sugeriría que a mayor grado de instrucción, mayor será la disposición de las personas a ofrecer sus servicios en el mercado de trabajo, ante las expectativas de altas remuneraciones.

Esta última situación efectivamente se da en Panamá, ya que según datos del Censo de Población realizados por la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República (DEC-CGR) en 1990 (ver cuadro No. 2), la mayor tasa de actividad<sup>2</sup> se da en aquel segmento de población con los más altos niveles de instrucción: 4 años y más de universidad, y post-grado. Efectivamente, del total de la población con ese nivel de estudios universitarios, sólo el 19% y el 13%, respectivamente, se catalogan como personas no económicamente activas.

La alta calificación obtenida por estas personas, permite explicar de igual manera las relativas bajas tasas de desempleo soportadas por estos grupos: 4.3% para aquellos con post-grado y 9.3% para aquellos con más de 3 años de estudios universitarios. Sin embargo, las tasas de desempleo más altas no se encuentran, como pudiera haberse esperado, en las personas con menores niveles de instrucción (sin grado aprobado o primaria incompleta),

---

<sup>2</sup> Porcentaje que representa la PEA de la población total de 10 años y más de edad.

**CUADRO 2**  
**PANAMÁ: POBLACIÓN DE 10 AÑOS Y MÁS DE EDAD, POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN. CENSO DE 1990**

Nivel de instrucción	Población de 10 años y más de edad										
	Total	Económicamente activa								No Económicamente Activa	Tasa de Actividad (por cada 100 personas)
		Total	Ocupada			Desocupada					
			Total	Trabajo la semana de referencia	Hace trabajos ocasionales	Total	Porcentaje	Trabajaba antes (cesantes)	Nunca han trabajado		
<b>Total</b>	<b>1,769,488</b>	<b>839,695</b>	<b>741,567</b>	<b>688,203</b>	<b>53,364</b>	<b>98,128</b>	<b>11.7</b>	<b>64,276</b>	<b>33,852</b>	<b>929,793</b>	<b>47.5</b>
Sin grado aprobado	145,696	59,781	55,792	51,914	3,878	3,989	6.7	2,505	1,484	85,915	41.0
Primaria incompleta	388,008	131,329	121,171	110,292	10,879	10,158	7.7	7,017	3,141	256,679	33.8
Primaria completa	379,972	194,075	174,487	159,833	14,654	19,588	10.1	12,307	7,281	185,897	51.1
Primaria no especificado	815	75	59	54	5	16	21.3	8	8	740	9.2
Secundaria incompleta	408,123	158,991	135,835	123,545	12,290	23,156	14.6	15,471	7,685	249,132	39.0
Secundaria completa	204,340	130,015	107,034	101,162	5,872	22,981	17.7	13,553	9,428	74,325	63.6
Secundaria no especificado	4,005	444	331	307	24	113	25.5	45	68	3,561	11.1
Universidad, 1 a 3 años	83,555	54,993	48,372	46,838	1,534	6,621	12.0	4,847	1,774	28,562	65.8
Universidad, 4 años y más	78,512	63,327	57,409	56,369	1,040	5,918	9.3	4,512	1,406	15,185	80.7
Universidad no especificado	96	67	60	60	60	7	10.4	2	5	29	69.8
Post-grado	6,829	5,951	5,696	5,639	57	255	4.3	223	32	878	87.1
Vocacional	49,859	33,807	29,208	26,479	2,729	4,599	13.6	3,252	1,347	16,052	67.8
No declarado	19,678	6,840	6,113	5,711	402	727	10.6	534	193	12,838	34.8
<b>Hombres</b>	<b>892,588</b>	<b>594,408</b>	<b>532,281</b>	<b>487,726</b>	<b>44,555</b>	<b>62,127</b>	<b>10.5</b>	<b>43,317</b>	<b>18,810</b>	<b>298,180</b>	<b>66.6</b>
Sin grado aprobado	67,962	49,644	46,344	43,092	3,252	3,300	6.6	2,231	1,069	18,318	73.0
Primaria incompleta	206,819	111,647	103,327	93,833	9,494	8,320	7.5	5,993	2,327	95,172	54.0
Primaria completa	202,514	153,757	138,852	126,101	12,751	14,905	9.7	9,974	4,931	48,757	75.9
Primaria no especificado	404	54	43	38	5	11	20.4	4	7	350	13.4
Secundaria incompleta	205,388	113,306	98,103	87,931	10,172	15,203	13.4	10,684	4,519	92,082	55.2
Secundaria completa	93,850	74,210	63,180	58,422	4,758	11,030	14.9	7,164	3,866	19,640	79.1
Secundaria no especificado	2,131	284	222	202	20	62	21.8	25	37	1,847	13.3
Universidad, 1 a 3 años	37,084	28,236	25,285	24,168	1,117	2,951	10.5	2,339	612	8,848	76.1
Universidad, 4 años y más	37,636	32,661	29,910	29,174	736	2,751	8.4	2,272	479	4,975	86.8
Universidad no especificado	56	45	42	42	3	3	6.7	3	3	11	80.4
Post-grado	4,354	3,957	3,780	3,741	39	177	4.5	154	23	397	90.9
Vocacional	24,958	21,604	18,690	16,780	1,910	2,914	13.5	2,090	824	3,354	86.6
No declarado	9,432	5,003	4,503	4,202	301	500	10.0	387	113	4,429	53.0
<b>Mujeres</b>	<b>876,900</b>	<b>245,287</b>	<b>209,286</b>	<b>200,477</b>	<b>8,809</b>	<b>36,001</b>	<b>14.7</b>	<b>20,959</b>	<b>15,042</b>	<b>631,613</b>	<b>28.0</b>
Sin grado aprobado	77,734	10,137	9,448	8,822	626	689	6.8	274	415	67,597	13.0
Primaria incompleta	181,189	19,682	17,844	16,459	1,385	1,838	9.3	1,024	814	161,507	10.9
Primaria completa	177,458	40,318	35,635	33,732	1,903	4,683	11.6	2,333	2,350	137,140	22.7
Primaria no especificado	411	21	16	16	16	5	23.8	4	1	390	5.1
Secundaria incompleta	202,735	45,685	37,732	35,614	2,118	7,953	17.4	4,787	3,166	157,050	22.5
Secundaria completa	110,490	55,805	43,854	42,740	1,114	11,951	21.4	6,389	5,562	54,685	50.5
Secundaria no especificado	1,874	160	109	105	4	51	31.9	20	31	1,714	8.5
Universidad, 1 a 3 años	46,471	26,757	23,087	22,670	417	3,670	13.7	2,508	1,162	19,714	57.6
Universidad, 4 años y más	40,876	30,666	27,499	27,195	304	3,167	10.3	2,240	927	10,210	75.0
Universidad no especificado	40	22	18	18	18	4	18.2	2	2	18	55.0
Post-grado	2,475	1,994	1,916	1,898	18	78	3.9	69	9	481	80.6
Vocacional	24,901	12,203	10,518	9,699	819	1,685	13.8	1,162	523	12,698	49.0
No declarado	10,246	1,837	1,610	1,509	101	227	12.4	147	80	8,409	17.9

Fuente: DEC-CGR (1991), cuadro 5.

sino en aquellas personas para las que no se pudo especificar correctamente los años aprobados, ya sea en primaria o secundaria, las que presentan tasas de desempleo de 21.3% y 25.5% respectivamente. En este punto, los problemas de información no permiten llegar a conclusiones definitivas.

Podría contrarrestar los argumentos anteriores, el hecho de que población con los niveles más bajos de instrucción (sin grado aprobado o con educación primaria incompleta), tengan tasas de desempleo por debajo del promedio nacional (6.7% y 7.7% respectivamente), incluso significativamente inferiores a la de aquellos grupos con algún grado de educación secundaria. La probable explicación para este hecho radica en que estas personas al internalizar que, por su nula o escasa preparación académica, no podrán acceder a puestos de trabajo mejor remunerados, se ofrecen a desempeñar trabajos que generalmente no son aceptados por la población con un nivel básico de educación formal.

Por otra parte, la estructura ocupacional en Panamá, según nivel de instrucción, muestra la existencia de una posible situación discriminatoria por género en el mercado de trabajo, ya que dentro del grupo femenino, a pesar de estar en minoría en términos absolutos, se da un número mayor de personas desempleadas; y esto ocurre a pesar de que, en general, cuentan con niveles de instrucción más altos. En efecto, las mujeres afectadas por la falta de empleo han concluido la Secundaria y tienen 1 ó más años de estudios universitarios.

El nivel de instrucción también es un factor que explica el grado de participación de las mujeres dentro de la fuerza laboral. Así, aunque en promedio tienen una tasa de participación muy inferior a la de los hombres (ver cuadro No. 2), ésta se incrementa de forma directa con la mayor educación recibida.

Para los niveles de instrucción más bajos, las mujeres tienen una tasa de participación que es menos de la tercera parte para los hombres en la misma situación. Esto habla de la división familiar del trabajo, donde las mujeres se quedan predominantemente al cuidado del hogar, en la medida que su instrucción es nula o escasa, mientras que los hombres tienen la obligación de mantener a la familia.

La situación antes descrita permite afirmar que se está desperdiciando la importante oferta de mujeres con niveles de educación media completa (casi doce mil en 1990) y con varios años de carrera universitaria (cerca de siete mil para el año 1990). En total, veinte mil mujeres panameñas no sólo no se están realizando como profesionales, sino que tampoco contribuyen a la generación creciente de bienes y servicios que permitan suplir las necesidades de nuestra sociedad.

### III. CALIFICACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO.

Seguramente habrá unanimidad de criterios en cuanto a que el desempleo es uno de los problemas más graves que afronta la sociedad panameña. La falta de ocupación trae derivada la falta de ingresos y, en consecuencia, la capacidad de satisfacer las necesidades propias de cada persona. Ante esto, el desempleo puede ser un elemento, aunque por supuesto no el único, que explique a su vez otros problemas sociales como la delincuencia.

Estudios sobre el tema, señalan que el origen del desempleo en Panamá es eminentemente estructural. El sistema económico no demanda en forma adecuada la suficiente mano de obra que es ofrecida de forma creciente producto de la dinámica poblacional. Una de las principales razones para el desequilibrio entre demanda y oferta de trabajo lo es la inadecuación de ésta en términos de aquella.

Como se aprecia en el cuadro No. 3, la educación media en Panamá tiene una escasa vinculación con los sectores productores de bienes en general. La inmensa mayoría de los graduados tienen una orientación hacia el sector servicios, como se ve en el hecho de que del 27% de estudiantes que se gradúan de instituciones con formación profesional y técnica, un 17% lo hacen como peritos comerciales u otros servicios (v. g. belleza), mientras que sólo un 10% del total tienen alguna instrucción para desempeñarse en los sectores agrícolas e industrial.

**CUADRO 3**  
**ESTRUCTURA DE LOS GRADUADOS EN EDUCACIÓN MEDIA**  
**EN PANAMÁ. AÑO 1993**

<i>Tipo de Educación</i>	<i>Porcentaje</i>
Secundaria	73.0
Primer Ciclo	54.1
Segundo Ciclo	18.9
Profesional y Técnica	27.0
Agrícola	0.7
Belleza	0.3
Comercial	16.7
Industrias Domésticas y del Vestido	0.9
Industrial	8.4
Bachiller Industrial	0.9
Peritos y Otros	7.5
Total	100.0

Fuente: DEC-CGR, 1995(b).

Por otra parte, sobre la calificación y adecuación del sistema educativo panameño a las necesidades de la economía, se tiene que aunque la tasa de graduados muestra una cierta, aunque leve tendencia al alza, es preocupante el hecho de que el porcentaje de deserción escolar también haya aumentado en un punto porcentual durante el período de tiempo objeto de estudio (1991-1993), tal como se aprecia en el cuadro No. 4.

Este último dato hace reflexionar sobre la incapacidad de la sociedad panameña de retener a una parte creciente de su futura fuerza de trabajo dentro del sistema educativo formal. El problema con esto radica en que una población que no permanece en el sistema educativo adolecerá de la suficiente instrucción para insertarse dentro del mercado de trabajo en las ocupaciones de mayor productividad e ingresos.

Por otro lado, de acuerdo nuevamente al cuadro No. 4, es clara la dualidad del sistema educativo panameño, en especial a nivel de la educación media, al haber marcadas diferencias entre los colegios particulares y los oficiales. En efecto, mientras la tasa de retención está cercana al 60% en las instituciones oficiales, ésta apenas es de un tercio en los colegios particulares.

**CUADRO 4**  
**ALGUNOS INDICADORES SOBRE LA EDUCACIÓN MEDIA**  
**EN PANAMÁ. AÑOS 1991-1993**

<i>Indicadores</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>
Porcentaje de Deserción Escolar	5.7	5.5	6.7
Tasa de Retención	53.1	50.2	52.5
Colegios Oficiales	57.9	54.6	56.1
Colegios Particulares	33.6	33.5	37.0
Tasa de Graduados	48.5	49.2	50.0
Colegios Oficiales	45.0	46.1	45.6
Colegios Particulares	63.1	60.9	68.5
Gastos Oficiales en Educación (millones de B/.)	99.7	100.7	101.7
Costo por Alumno (B/.)	351.84	370.43	362.61

Fuente: DEC-CGR, 1995(b).

Estas diferencias no estarían explicando necesariamente un mayor rendimiento de los estudiantes en los colegios oficiales antes que en los particulares. De hecho, en las pruebas de ingreso a las distintas universidades en Panamá, las mejores puntuaciones son obtenidas de forma recurrente por egresados de colegios particulares. Parecería ser la mayor rigurosidad académica de las instituciones privadas, unida a una mayor supervisión de la calidad de educación que reciben sus hijos por parte de los Padres de Familia, lo que permitiría explicar las diferencias encontradas.

De forma parecida, la tasa de graduación es significativamente superior (más de 23% en el año 1993) en los colegios particulares que en los oficiales. Aunque las razones que expliquen esta situación puedan ser varias, es muy probable que una de las más importantes sea la presión por no desperdiciar los recursos gastados en el mantenimiento de los estudiantes dentro de estos colegios particulares.

El hecho de que menos del 50% de los estudiantes de colegios oficiales llegue finalmente a graduarse es preocupante. Las razones para esta situación deben ser objeto de registro y evaluación, que permita luego de conocidas las causas del fenómeno proponer algunas políticas concretas con miras a su superación.

Estudios de campo realizados en las áreas más susceptibles a la deserción estudiantil, al igual que compartir información con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) que se dedican a aliviar y/o remediar la situación de los niños en la calle, son necesarios si se quiere combatir de raíz las causas del abandono del sistema educativo.

Aunque no se cuenta con mucha información al respecto, parece lógico que una razón de peso para explicar esta situación de deserción estudiantil se encuentre en la difícil situación económica de los hogares, muchas veces desintegrados, de estos estudiantes.

Peor aún que el hecho de que muchos estudiantes tengan que abandonar sus estudios por falta de recursos, está la muy probable situación de autopropagación de su pobreza, en la medida que no van a contar con la instrucción o capacitación necesarias para obtener empleos con remuneraciones mínimamente decorosas.

Otro aspecto que tienen mucho que ver con la calidad de la educación, y por lo tanto con la calidad de la futura fuerza de trabajo panameña, es el relativo a los recursos que destina el gobierno central a la educación.

En el cuadro No. 4 resalta el virtual estancamiento de este tipo de gasto, ya que sólo ha aumentado en un millón de balboas por año. Además, se observa que el costo por alumno se redujo en 1993 con respecto a 1992. Esto es preocupante ya que a pesar de que las necesidades de una educación moderna son siempre crecientes, los recursos destinados a ella están mermando en términos relativos.

Mientras no se destine una mayor cantidad de recursos a la educación no se puede pensar seriamente de adecuar la fuerza de trabajo panameña a las cada vez más exigentes condiciones del entorno económico nacional e internacional.

#### IV. EL TIPO DE INSERCIÓN INTERNACIONAL QUE LE CONVIENE A LA ECONOMÍA PANAMEÑA.

El proceso de globalización en que se encuentran sumidos los diferentes bloques económicos, así como países que no forman parte de ningún esquema integracionista, exige de primera mano escoger el tipo de inserción en la economía internacional que más le conviene a cada país, con miras a lograr un desarrollo nacional económicamente eficiente, socialmente equitativo y autosustentable en el tiempo.

En Panamá, más que de *inserción* habría que desarrollar el análisis en términos de *reinserción productiva*, ya que históricamente la economía panameña ha estado estrechamente vinculada a la economía internacional. Vinculación que ha adoptado diversas formas en los últimos cinco siglos: como zona de tránsito de metales preciosos y realización de ferias comerciales (Ferias de Portobelo) durante el período de conquista y colonización; luego como ámbito geográfico estratégico para el paso de personas y mercancías entre ambos océanos (transporte por mulas, ferrocarril y Canal); como proveedor de ciertos *commodities* a los mercados mundiales (v. g. banano, café); y, más recientemente, como oferente de una serie de servicios internacionales entre los que destacan los de distribución de mercancías a nivel regional (Zona Libre de Colón), intermediación financiera (Centro Financiero Internacional), transporte de petróleo a través del oleoducto (Petroterminales de Panamá), etc.

En los últimos años, las administraciones del Estado panameño han tratado de impulsar la producción destinada a los mercados internacionales, antes que abastecer preferentemente a los consumidores domésticos. De tal forma, se han diseñado diversos mecanismos e instrumentos legales que incentiven una reorientación productiva de los sectores económicos en Panamá.

Se ha planteado incentivar la exportación de bienes mediante las denominadas Zonas Multisectoriales para la Exportación, que es un esquema dual de maquilas y exportación de servicios (como los de transmisión automática de datos y manejo de carga contenerizada). El problema aquí es que se exageran las bondades de un esquema de este tipo al enumerar las ventajas que tendría Panamá para que funcionara de forma exitosa, sin tomar en cuenta que muchas de esas ventajas también la tienen casi todos los países de la región<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Se han citado como ventajas: la incorporación a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), la posición geográfica que permitiría un suministro más eficiente hacia el país y el libre manejo de las divisas. El ser beneficiarios de la ICC deja de ser, por el alcance de la misma, una ventaja "exclusiva"; el libre manejo de divisas no es ninguna ventaja cuando en otros países éste es uno de los incentivos ofrecidos a los inversionistas, y ya existen varias experiencias nacionales de *dolarización*; los costos y la calidad de los servicios públicos junto con la inestabilidad política serían obstáculos para el éxito de tal esquema.

Por otra parte, parece que se quiere continuar con el histórico vínculo terciario que ha moldeado toda nuestra historia, antes que en tomar las medidas para impulsar un desarrollo productivo endógeno. Sobre este punto, Salazar-Xirinachs (1990) ha tipificado las diferentes modalidades de exportación así:

- i) Exportación de productos primarios (*commodities*).
- ii) Plataformas de exportación (productos manufacturados de propiedad extranjera, con uso intensivo de mano de obra en las zonas de procesamiento-zonas francas).
- iii) Subcontratistas internacionales (producción de bienes de consumo acabados por parte de empresas nacionales, cuya comercialización la realiza el capital extranjero).
- iv) Suministradores de componentes (producción de estos en las industrias locales para su posterior exportación y montaje final en el país contratista; que al final es la que genera mayor transferencia de tecnología).

Sería lógico esperar que las exportaciones de productos primarios (bananos, café, etc.) se mantengan. Esto, junto con el énfasis en la segunda modalidad de desarrollo exportador estaría haciendo que el país no tenga en realidad ninguna nueva ni eficiente reinserción internacional, ya que la misma se haría mediante el probable desmejoramiento de las condiciones laborales, por medio de inversiones poco integradas al resto del país y muy volátiles además, y con la sombra permanente del deterioro en los términos de intercambio de los productos primarios.

La ausencia de un enfoque integral se aprecia en el hecho de que no se propone que las exportaciones tradicionales lleguen a contar con mayores niveles de elaboración y encadenamiento productivo<sup>4</sup>, lo que además de incentivar una mayor generación de valor agregado doméstico puede ofrecer oportunidades de "nichos de mercado" en el exterior, disminuyendo los riesgos latentes de fluctuaciones bruscas en los flujos de divisas producto de estas exportaciones<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Es poco probable que las fuerzas del mercado, en este caso el internacional, favorezcan este desarrollo productivo pues, como lo plantea Ocampo (1992) al referirse a las prácticas proteccionistas de los países industrializados, es un hecho que: la estructura arancelaria de los países ricos penaliza el mayor procesamiento de las materias primas; los bienes de mayor dinamismo están sujetos a un "comercio administrado" a través de medidas "grises" (v. g. restricciones "voluntarias" a la exportación); y las medidas de carácter preferencial (v. g. Sistema Generalizado de Preferencias -SGP) siguen teniendo un carácter discrecional y alcance limitado.

<sup>5</sup> Benavente (1991: 48) sostiene que: "La elaboración de los productos básicos no sólo agrega valor a los productos exportados, aumentando así los ingresos de exportación, sino que puede desempeñar una función catalizadora en el establecimiento de sistemas de producción, transporte, comercialización y financiamiento, mejorando a la larga la capacidad de competir en la producción de bienes y servicios con más contenido tecnológico y caracterizadas por un aumento más rápido de la demanda." Según este artículo, si América Latina desea obtener la máxima valoración de sus ingresos obtenibles mediante la explotación de sus recursos naturales para la exportación (productos tropicales, minerales, etc.), así como un sustancial aporte a su proceso de desarrollo, cuatro áreas son de especial importancia: i)

A la exportación de servicios se le asigna el papel de motor principal de la economía, motor que seguirá funcionando eficientemente en el futuro, aunque no tenga la capacidad para impulsar a la sociedad del marasmo económico en que se encuentra. Es quizás por esto, que no sólo no se cuestionan los sesgos que este sector ha causado en la economía, en la medida en que la ha hiperespecializado, sino que se piensa reforzarlo en el futuro.

Difícilmente el dinamismo exportador sería de una magnitud tal que permitiera mantener, ya ni siquiera elevar, los niveles de empleo e ingresos; y sería difícil debido, entre otras cosas, a que:

- i) Las exportaciones de banano tienen un límite en su capacidad de colocar su producción por la competencia de países con mayores rendimientos por hectárea (Costa Rica), además de las restricciones impuestas por la Unión Europea a las importaciones del banano latinoamericano; mientras que las exportaciones de camarones están condicionadas en gran medida por condiciones naturales<sup>6</sup>;
- ii) Las exportaciones de servicios, han dado muestras de agotamiento (Canal de Panamá) o de volúmenes francamente marginales de operación (Oleoducto), además de que por el desarrollo tecnológico que han experimentado son poco demandantes de mano de obra;
- iii) La única esperanza serían las exportaciones intensivas en mano de obra que, como se ha visto, requieren de condiciones especiales para su eventual despegue, además de no constituir ninguna forma eficiente de inserción externa.

La competitividad panameña, tal como está siendo concebida, no se basaría en un concepto sistémico de la misma (Salazar-Xirinachs; 1990), que incluya toda una estrategia de reconversión industrial y transformación productiva global del sistema económico, sino que únicamente se enfatizan los elementos de costos y precios, descuidando completamente los aspectos claves de la transformación productiva, entre los que ocupa un lugar destacado la recalificación de la fuerza de trabajo nacional (Cf. Fajnzylber, 1991).

Resulta bastante claro que una inserción externa sobre estas premisas dista mucho de ser eficiente y competitiva, de manera sustentable, en el largo plazo. Se constituye, pues, en una respuesta inadecuada a los problemas de

---

la tecnología; ii) el acceso a los mercados; iii) la comercialización; y iv) la elaboración, que es el aspecto que se quiere enfatizar en este lugar.

<sup>6</sup> Las que de no respetarse, como ocurre con el período de veda, pueden llevar al agotamiento de este recurso marino, tal como ocurrió a mediados de la década de los 80's con la conchuela.

pobreza y marginación que sufre la economía panameña. A este respecto es de gran valor lo destacado por Garnier (1992: 3):

“Michael Porter ha señalado con agudeza el carácter efímero de esas ventajas comparativas que surgen no de la eficiencia y la productividad con que se utilizan los recursos productivos, sino del bajo costo unitario de los mismos. En ese tipo de industrias, característico de las naciones menos desarrolladas, los rápidos cambios en las ventajas de costo de los factores atraen continuamente nuevos competidores que empujan las ganancias hacia abajo y mantienen los salarios reprimidos.”

El propio Banco Mundial (1988: xxi) reconoce que en el corto plazo la sola vigencia de las políticas económicas "correctas" no es condición suficiente para un auge exportador. Las causas para esto radicarían en que:

“... puesto que la ventaja comparativa aparente de la región radica en la producción de café, bananos y otros cuantos productos básicos agrícolas, es posible que por sí sola una cabal liberalización del comercio no genere a corto plazo una expansión suficiente de las exportaciones no tradicionales”.

Una de las principales limitaciones de la estrategia de reinserción internacional que está siendo planteada a nivel oficial es su confianza excesiva en las virtudes del mercado en general, y del sistema de precios en particular. Parece que no se reconoce el hecho de que:

“La experiencia demuestra que la reconversión a nivel de empresas no tiene lugar automáticamente en respuesta a cambios en las políticas macroeconómicas o variaciones rápidas en las condiciones globales... Los gobiernos necesitan establecer políticas que faciliten un flexible movimiento de recursos en respuesta a la competencia, promover instituciones que sean capaces de llenar la información y las brechas de capacidad, y asegurar la disponibilidad de financiamiento adecuado”. (Lieberman, I., **Industrial Restructuring, Policy and Practice**, Policy and Research Papers No. 9, The World Bank, 1990, página 1. Citado por Alonso, 1991: 66-67).

Otra carencia notoria en la política económica del gobierno panameño, y que puede resultar determinante para el logro de una nueva y eficiente inserción internacional, es lo relacionado con la tecnología. La importancia de la tecnología, y la alta responsabilidad del Estado en este sentido ha sido entendida por algunos grupos en Panamá:

“Sin tecnología no hay desarrollo y la distancia de los países del Sur respecto del Norte industrializado, es abismal y crece su brecha por día, de ahí que no pueda hablarse de competitividad, eficiencia, productividad, sin tomar en cuenta la asignación que haga el Estado y la empresa privada al principal componente para alcanzar un crecimiento sostenido: la tecnología”. (Rognoni, 1991: 13).

En este sentido el plan de desarrollo actual no se aleja en esencia de los programas económicos implantados en el subcontinente y que han llevado a Fajnzylber (1989: 47) a argumentar que:

“En el ámbito económico, al hacer abstracción del hecho de que determinados sectores productivos presentan la propiedad de ser portadores privilegiados del progreso técnico, se haría abstracción ni más ni menos que de uno de los factores determinantes que explican el crecimiento y la transformación económica y social de los países”.

Está plenamente demostrado que una sólida y sostenida participación en el mercado internacional sólo se puede lograr cuando la competitividad se basa en la incorporación del progreso técnico, que es lo que permite aumentar la productividad. En síntesis, la clave está en agregar valor intelectual a la dotación nacional de recursos y no en una renta producto de la explotación de recursos naturales o del desmejoramiento en las condiciones de vida de los trabajadores.

Esto es lo que ha llevado al gobierno a plantearse una política de apertura que puede considerado como insuficiente e inadecuada. Lo más adecuado sería una inserción selectiva luego de que se hayan analizado sus potenciales costos y beneficios. Con esto se quiere resaltar que:

“Una estrategia de vinculación selectiva no es una de ‘cierre global’; el grado de apertura comercial -entendido estrictamente como el coeficiente de comercio exterior- puede ser menor o mucho mayor que el que resulta del modelo de apertura. Pero el contenido de los flujos de comercio es diferente, como distintas son las sociedades con las cuales se comercia. Un modelo de vinculación selectiva, asentado en una creciente integración tecnológica y productiva puede generar corrientes exportadoras de valor agregado también creciente.” (Nochteff, 1988: 30).

Para terminar, y en base a todo lo antes expuesto, se puede llegar a la conclusión que la reinserción en la economía internacional debiera darse en aquellas actividades que puedan ofrecer realmente una ventaja competitiva duradera para las naciones (Drucker, 1989 y 1994; Porter, 1991). Las principales características a cumplir serán entonces:

- i) Generadoras de alto valor agregado (énfasis en la información y el conocimiento).
- ii) Capaces de la generación, aplicación y difusión de tecnologías “apropiadas” a las condiciones específicas de la economía panameña.

## **V. PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL Y NECESIDADES DE COOPERACIÓN.**

### **A. Vinculación entre los Sectores Productivos y el Sistema Educativo.**

Panamá, al igual que la mayoría de los países de América Latina, tiene una deficiente vinculación entre el sistema educativo y sus sectores productivos. Se pierde de esta manera las posibilidades de sinergia entre estos sectores, que son necesarias para reimpulsar el dinamismo de una economía que ya muestra signos evidentes de agotamiento, entre otras cosas, por razones estructurales vinculadas al rezago tecnológico.

En el gráfico No. 4 se intenta reflejar esta situación de escasas conexiones entre los sistemas educativos, formales o no, con los sectores productivos. Se aprecia como la relación estrecha se da únicamente entre los diferentes niveles de la educación formal (básica, media y superior), con alguna proyección hacia el sistema económico, pero con una nula retroalimentación.

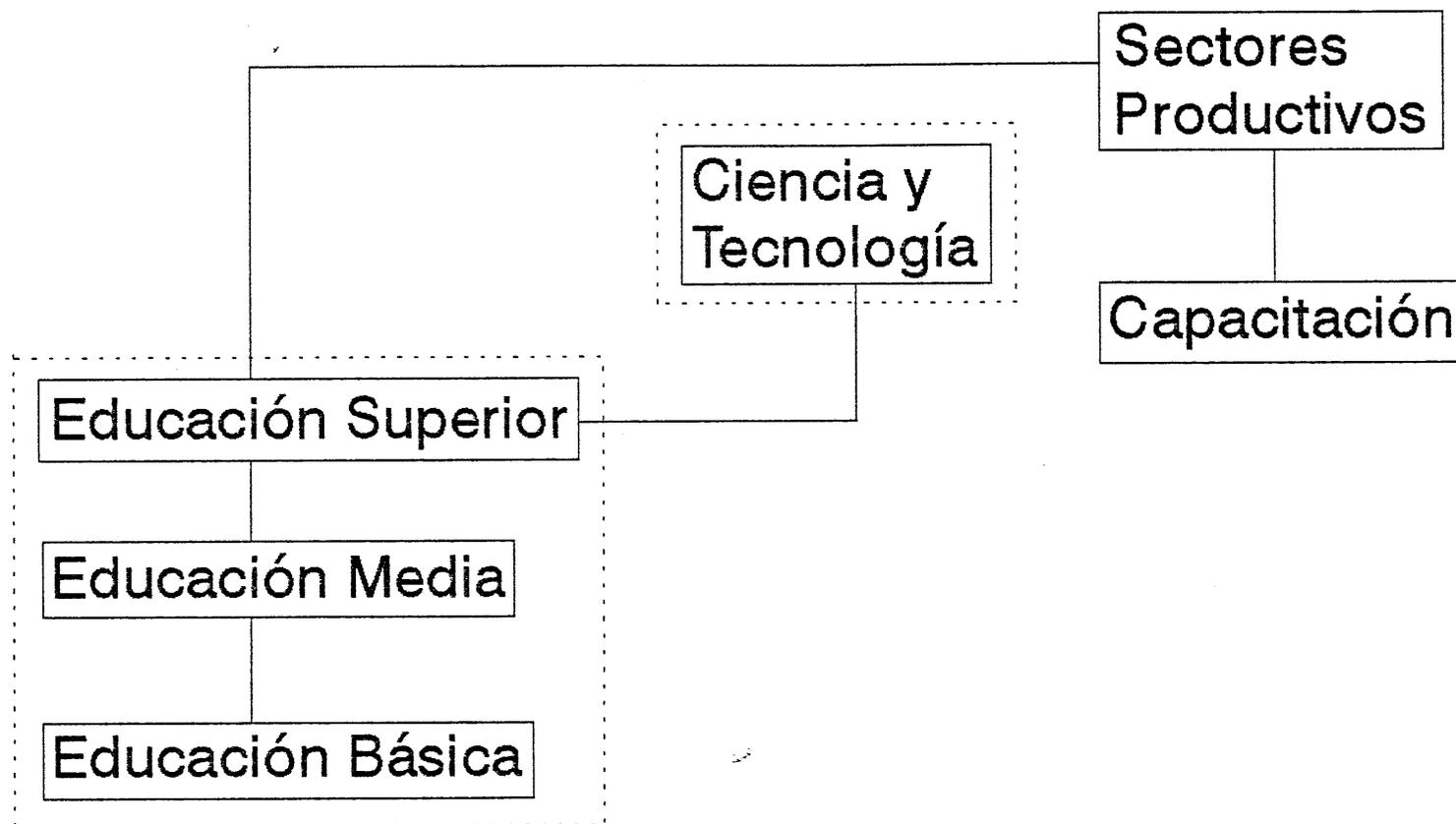
Una esfera tan necesaria como lo es la capacitación de los trabajadores, sin mencionar siquiera una profunda reconversión profesional, se desarrolla básicamente a lo interno de las empresas, sin vinculaciones con las instituciones educativas. A su vez, el sistema de diseño, generación, adaptación, difusión y aplicación de ciencia y tecnología se encuentra como un ámbito sin mayor extensión, constituyéndose en una especie de subproducto de la educación superior.

Los logros en materia de tecnologías apropiadas para las condiciones particulares de la economía panameña no se logran difundir de forma sistemática hacia los sectores demandantes de dichas tecnologías. Sobre este particular se pudieran esbozar algunas razones que intenten explicar esta situación:

- a) Desconocimiento a nivel de empresas de las posibilidades que un sistema nacional de ciencia y tecnología brinda para la modernización e incremento en la eficiencia de las actuales plantas y/o métodos productivos.
- b) Divorcio entre necesidades reales de las empresas y oferta efectiva de generación tecnológica brindada por las instituciones generadoras.
- c) Recursos exigüos que son destinados a investigación y desarrollo, dadas las limitaciones presupuestarias de las instituciones oficiales, que destinen la mayor porción de sus fondos a gastos corrientes de funcionamiento.

*Gráfica No. 4*

Vinculación Actual entre los Sectores Productivos y el Sistema Educativo



Fuente: Adaptado de CEPAL-UNESCO (1992).

d) Problemas de precio-costos en materia de transferencia tecnológica, aunque el propio carácter de estas instituciones indicaría que éste argumento, en cualquier caso, sería el menos importante.

Con este marco de referencia, el país como un todo, entendiéndose aquí no solamente a los entes oficiales sino también al conjunto de la sociedad civil (empresas, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc.), debe realizar un esfuerzo por transformar totalmente el actual enramado de relaciones entre los sectores productivos con el sistema educativo, de forma tal de llegar a un esquema mucho más útil y efectivo como el que se presenta en el gráfico No. 5.

Esta vinculación deseable entre el sistema encargado de formar a los futuros profesionales de este país, con aquellos sectores específicos que demandarían los servicios de esos profesionales, tendría que estar constituida por una red de relaciones en más de un sentido.

Si bien la capacitación de los trabajadores tendrá que manejarse de forma importante a nivel intra e ínter empresarial, también deberá retroalimentarse de la educación básica y media, a la vez que alimente o se extienda hacia el sistema de generación de ciencia y tecnología.

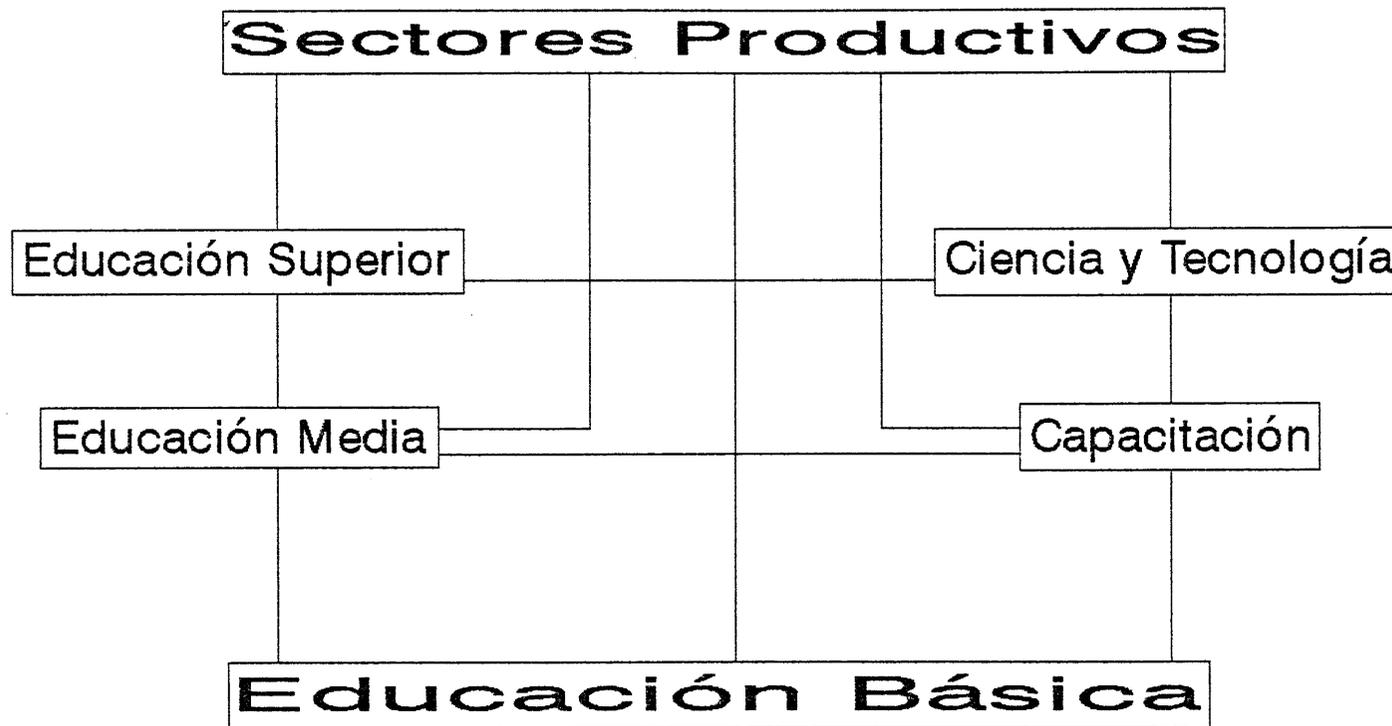
A su vez, el sistema de ciencia y tecnología debe tener más de un ámbito de influencia, esto es, no solamente constituirse en un resultado de la educación superior y transferir estos avances hacia los sectores productivos, sino también debe poder capacitar al personal que utilizaría de manera directa esas nuevas tecnologías.

Uno de los puntos más importantes del gráfico No. 5 radica en el hecho de que sería la educación básica el soporte fundamental de toda esta transformación educativa y productiva. La razón para esto se basa en el hecho de que es precisamente la educación básica la que proporciona las primeras herramientas a los futuros trabajadores de este país, y la que de una u otra manera va moldeando la capacidad de los mismos para ir acondicionándose a los vertiginosos cambios que se vienen sucediendo en la economía internacional y que afectan, en consecuencia, a la economía panameña.

Sin unas bases sólidas, cualquier intento dirigido hacia una profunda modificación del sistema educativo que tenga como uno de sus objetivos lograr una transformación productiva, será susceptible de colapsar al cambiar el entorno económico en el que estamos insertados. La educación en general, y la básica en particular, debe ser capaz de adaptarse de forma continua a los nuevos perfiles de profesionales que se demanden o que se piensen se demandarían en un futuro mediano.

*Gráfica No. 5*

Vinculación Deseada entre los Sectores Productivos y el Sistema Educativo



Fuente: Adaptado de CEPAL-UNESCO (1992).

Por otra parte, en cuanto a lograr una efectiva convergencia entre la oferta y la demanda de trabajo, a la vez que se complementa la formación teórica recibida en las instituciones de enseñanza, se puede echar mano de una experiencia que ha tenido notables resultados en los países (v. g. Alemania) donde se ha implantado. Nos referimos a la educación dual, que si bien ya se conoce en Panamá aún no llega a estar cerca de su potencialidad.

Este tipo de educación garantiza una efectiva relación entre el sistema educativo y los sectores productivos, el industrial especialmente, ya que los estudiantes van formando esas habilidades que posteriormente les harán mucho más expedito la consecución de un puesto de trabajo en la economía

En este sentido, sería de gran utilidad contar con un programa más amplio de cooperación técnica que pudiera tener como uno de sus principales objetivos el sistematizar este tipo de educación para un conjunto mucho más amplio de centros educativos y empresas industriales.

#### B. Diseño y Puesta en Operación de una Bolsa de Trabajo en Panamá.

Además de la educación dual, mencionada líneas arriba, existe otro instrumento que podría llenar un gran cometido en términos de evitar la no utilización de recursos humanos de gran valía, que como se explicó antes también puede considerarse como un uso ineficiente de los recursos. Nos referimos a una Bolsa de Trabajo, que sirva como mecanismo de intermediación entre los profesionales con cierto perfil educativo y las empresas necesitadas de dichos trabajadores.

La creación de esta Bolsa de Trabajo, que pudiera funcionar como una dependencia del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) ya que cumpliría con uno de los fines de esta institución, no habría que verla como un intento más del Estado por ejercer algún tipo de control o influencia sobre los ciudadanos. Todo lo contrario, se convertiría en un mecanismo que reforzaría el mercado, específicamente el de trabajo, al hacer más transparente el flujo de información. Recordemos que uno de los elementos que se señalan como causantes de las *fallas del mercado* es precisamente la falta de información.

De hecho en las recientes reformas a la legislación laboral se destaca la autorización para que funcionen agencias de colocación, privadas o no, siempre y cuando los costos del servicio que ellas brinden sean cubiertos por los empleadores y no por los trabajadores. Debido a la falta de experiencia en el diseño y puesta en ejecución de este tipo de esquema, ésta sería un área necesitada de cooperación técnica.

## VI. CONCLUSIONES.

En este estudio se ha demostrado la urgente necesidad del establecimiento de mecanismos que aseguren una plena compatibilidad entre la demanda y la oferta de trabajo. Para lograr este objetivo, hará falta realizar algunas acciones específicas que, dadas las limitaciones presupuestarias del IFARHU, deberán ser financiadas por organismos de cooperación externa.

Varias de las acciones sugeridas en el estudio giran en torno a dar una base cuantitativa mucho más sólida al diagnóstico inicial aquí realizado. Básicamente, hace falta contar con estadísticas sobre las condiciones de la oferta de trabajo más detalladas que las realizadas actualmente por la DEC-CGR.

Encuestas que hagan posible contar con un inventario de los recursos humanos disponibles, y su calificación, a nivel, al menos, de los subsectores económicos, es de la mayor importancia pues permitiría diseñar y planificar de forma real la transformación productiva que requiere la economía panameña. La estrategia de desarrollo que finalmente se siga demandará unas características concretas de la fuerza de trabajo, mientras que este inventario de recursos humanos permitirá conocer si el mismo es compatible con aquellas características, y en caso de no serlo diseñar los mecanismos para el readiestramiento de la mano de obra.

Con una visión de mediano y largo plazo, también resulta necesario conocer las razones para la deserción del sistema educativo formal. Sólo de este modo se podrán diseñar políticas que garanticen el máximo de instrucción posible a cada futuro trabajador, a la vez que le permite contar con la capacitación necesaria para su inserción efectiva en el mercado de trabajo, en ocupaciones de creciente productividad y remuneraciones. Para el logro de esto, también se requerirá de la cooperación internacional para la realización de estudios de campo que lleguen a la raíz del fenómeno de la deserción estudiantil.

Se ha visto que las relaciones entre el sistema educativo formal y los sectores productivos, si bien existen, no se acercan ni a su potencial ni están, por lo tanto, siendo suficientemente efectivas. Se demanda reforzar programas como los de educación dual, contando para ello con el financiamiento y la asistencia técnica de agencias de cooperación internacional.

Por último, pero no por esto menos importante, está la necesidad de hacer más expedita la inserción de la población que entra por primera vez al mercado de trabajo, así como la reinserción de aquellos trabajadores que han perdido sus puestos de trabajo. Para esto, un mecanismo idóneo sería la constitución de una Bolsa de Trabajo. Para el proceso de diseño e implantación de esta Bolsa se necesitaría, como en los otros casos, de financiamiento y asistencia internacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alonso, Eduardo

**Desgravación arancelaria, promoción de exportaciones y transformación productiva: Un enfoque integral.** Nota técnica del INCAE, Costa Rica, noviembre de 1991.

Banco Mundial

**Liberalización del comercio e integración económica en Centroamérica. Resumen general y recomendaciones.** Washington D.C., 1988.

Benavente, J.M.

“Exportación de productos básicos y desarrollo latinoamericano”.  
En: *Revista de la CEPAL*, No. 45, diciembre de 1991, Santiago de Chile, páginas 43-64.

Butler, Eamonn

**Milton Friedman. Su pensamiento económico.** Editorial LIMUSA y Noriega Editores, Primera edición, traducción de Ricardo Calvet Pérez, México, 1989.

CEPAL-UNESCO

**Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.** Santiago de Chile, marzo de 1992.

Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República (DEC-CGR)

**Censos Nacionales de Población y Vivienda. Resultados Finales Básicos - Total del País.** Panamá, agosto de 1991.

DEC-CGR

**Encuesta de Hogares.** Panamá, varios años.

DEC-CGR

**Panamá en Cifras.** Panamá, varios años.

DEC-CGR

**Trabajo y Salarios. Año 1991.** Panamá, febrero de 1995 (a).

DEC-CGR

**Educación: factor prioritario del desarrollo.** Información estadística para la Conferencia Anual de Ejecutivos de Empresas (CADE '95), Panamá, abril de 1995 (b).

Drucker, Peter F.

**Las nuevas realidades.** Grupo Editorial Norma - Colección Empresas y Empresarios, Primera edición, Traducción de Jorge Cárdenas Nannetti, Colombia, 1989, 260 páginas.

Drucker, Peter F.

**Gerencia para el futuro. El decenio de los 90 y más allá.** Grupo Editorial Norma - Colección Empresas y Empresarios, Primera edición, Traducción de Jorge Cárdenas Nannetti, Colombia, 1994, 353 páginas.

Edwards, Sebastián

"Economic reform, labor markets, and the social sectors: A Latin American Perspective". Institute for Policy Reform, No. 80, EUA, enero de 1994.

Fajnzyblber, Fernando

**Industrialización en América Latina: De la "caja negra" al "casillero vacío".** Cuadernos de la CEPAL, No. 60, Santiago de Chile, marzo de 1989.

Garnier, Leonardo

**La política social en tiempos de ajuste.** Ponencia presentada en la Conferencia Nacional sobre Política Económica y Transición hacia una Economía no Petrolera en Ecuador, organizada por el INCAE en Quito, del 18 al 22 de marzo de 1992.

Herrera, Víctor

**Política macroeconómica y flexibilidad del mercado de trabajo. Economía como si la gente importara.** Estudios del CIFE No. 4, Panamá, mimeo, junio de 1995.

Nochteff, Hugo J.

“Revolución industrial y alternativas regionales”. En: *Revista de la CEPAL*, No. 36, diciembre de 1988, Santiago de Chile, páginas 25-32.

Ocampo, José Antonio

**Developing Countries and the GATT Uruguay Round: A (preliminary) balance.** Ponencia preparada para el Grupo de los 24 y apoyada por la UNCTAD, Bogotá, marzo de 1992.

Porter, Michael E.

**La ventaja competitiva de las naciones.** Javier Vergara Editor - Business Class, Primera edición, Traducción de Rafael Aparicio Martin, Argentina, 1991, 1,025 páginas.

Reich, Robert

**El trabajo de las naciones.** Javier Vergara Editor - Business Class, Primera edición, Traducción de Federico Villegas, Argentina, 1993, 314 páginas.

Rognoni, Mario

“Hacia dónde va la economía: Panamá ¿ganadores y perdedores?”. En: *Análisis*, Vol. XIII, No. 12, Panamá, diciembre de 1991, páginas 13-47.

Salazar-Xirinachs, José Manuel

“Desarrollo e integración en Centroamérica: Desafíos y perspectivas en la década de los 90's”. Trabajo preparado para la *Revista de la CEPAL*, número especial dedicado a la memoria de Raúl Prebisch. San José, Costa Rica, agosto de 1990.

Wisecarver, Daniel

**Panamá.** Country Studies of the International Center for Economic Growth (ICEG), No. 2, EUA, 1987.