



República de Panamá

Ministerio de Planificación y Política Económica

EVOLUCION Y PROBLEMATICA
DEL EMPLEO:
PERIODO 1960 - 1982

DOCUMENTO DE TRABAJO
Nº 56

PANAMÁ, JULIO 1984

EVOLUCION Y PROBLEMATICA
DEL EMPLEO:
PERIODO 1960 - 1982

Panamá, julio de 1984

REPUBLICA DE PANAMA
MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA

DR. HECTOR ALEXANDER
MINISTRO

LIC. ABDIEL UREÑA MELO
VICE-MINISTRO

DR. JUAN LUIS MORENO V.
DIRECTOR DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

DIVISION DE PLANIFICACION SOCIAL

AURORA CORSEN DE CORREA, DIRECTORA

DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS Y EMPLEO

Cecilio L. Gadpaille, Jefe del Departamento

Antonio Olivita
Miguel A. Achurra
Tomás Fuentes

Félix A. Morales
Daniel Camazón

DEPARTAMENTO DE ANALISIS SOCIAL

María Cristina de Pastor, Jefa del Departamento

Armando Villarreal
Giovanni Ciniglio

Ana Monge C.
Leda Arrue

DEPARTAMENTO DE POBLACION

Rosa E. de De La Cruz, Jefa del Departamento

Luis O. Montero
Luis A. Modes
Margarita Aquino
Xenia Q. de Madrid

María P. de Viggiano
Moisés Ramírez
Elisa Fernández Ch.
Rosa E. Nuñez

ASESORES

Gian S. Sahota, Asesor del Proyecto de Pobreza Crítica

Huges Delannoy, Experto Asociado, Proyecto de Pobreza Crítica

PERSONAL ADMINISTRATIVO

Aminta I. de Rodríguez
Elzevir P. de Delgado
Isabel Castillo
Doris G. de Cruz

Edilma de Escobar
Marien Peralta
Nora E. Wong
Daisy Rodríguez

INDICE

CAPITULO NUMERO		PAGINA NUMERO
	INTRODUCCION	i
I.	Características de la Economía Panameña en la Década del 60 y 70 y Tendencias Recientes	1
II.	El Comportamiento del Empleo en el Período 1960 - 1982	9
	A. La Presión Poblacional	9
	B. La Fuerza de Trabajo	11
	C. La Situación Ocupacional	14
	c.1 Evolución y Estructura de la Población Ocupada	16
	c.2 La Calificación de la Mano de Obra	22
	D. La Subutilización de la Fuerza de Trabajo	24
	d.1 El Desempleo Abierto	24
	d.1.1. Características de los Desocupados	28
	d.2 Subempleo y Desempleo Equiva- lente	29
	E. La Problemática del Empleo	31
	F. Principales Acciones Realizadas du- rante la Década del 70	38
III.	Crecimiento de la Población Económicamente Activa: Reto a la Generación de Empleo	45
	Bibliografía	

INTRODUCCION

El Presidente Electo de la República, Dr. Nicolás Ardito Barletta, creó una serie de Comisiones de Trabajo para atender áreas específicas, con la participación de amplios sectores de la sociedad panameña. Esta iniciativa le permitirá contar con valiosos elementos de juicio para la estructuración de su Programa de Gobierno que cubrirá el período 1984 - 1989.

Una de éstas áreas, la de Inversiones y Generación de Empleos, se compuso de 23 Grupos de Trabajo. Al primero de éstos grupos se le asignó la responsabilidad de preparar un documento que incluyera "diagnosís y antecedentes sobre el empleo en Panamá".

El Departamento de Recursos Humanos y Empleo, de la División de Planificación Social del Ministerio de Planificación y Política Económica, a solicitud del grupo señalado, procedió a la elaboración del presente informe que consituye un diagnóstico de la situación del empleo en Panamá y cubre el período comprendido entre 1960 y 1982.

El mismo recoge, en forma resumida, las principales características de la economía panameña en el período estudiado. En este aspecto, es necesario señalar el escollo que para el análisis constituyó el cambio introducido en la metodología de las cuentas nacionales en los años 70, el cual afecta en forma sensible la comparabilidad de los datos.

Por otra parte, a través del informe también se analiza, a

partir de 1963, el comportamiento de los principales indicadores asociados al tema empleo. De allí que se estudia la evolución de la Fuerza de Trabajo y la presión que sobre ella ejerce la población; se analiza la situación ocupacional en el período en cuanto a evolución y estructura y se hace referencia al grado de calificación de la mano de obra. De igual manera, se analiza el problema de la subutilización de la Fuerza Laboral y se presenta un detalle de las principales acciones realizadas tendientes a fortalecer el área empleo.

Finalmente, se presentan varias alternativas de crecimiento de la Fuerza Laboral hacia 1989 y el reto que ello significará en cuanto a la dinámica en la generación de nuevos puestos de trabajo.

CAPITULO I
CARACTERISTICAS DE LA ECONOMIA PANAMEÑA EN LA DECADA
DEL 60 Y 70 Y TENDENCIAS RECIENTES

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se produce una aguda recesión en la economía, cuya posterior recuperación se inicia a mediados de los años cincuenta y que sin embargo, tiene su máxima expresión durante la década del sesenta.

Este auge de los años 60 se caracteriza principalmente por reflejar elevadas tasas de crecimiento del producto, así como del empleo y la fuerza laboral.

En efecto, durante este período el producto creció a una tasa promedio del 8.1% anual, el empleo lo hizo en 3.6% en tanto que la población económicamente activa, en 3.8%. A pesar del extraordinario crecimiento registrado, la generación de empleos fue insuficiente para absorber la creciente oferta laboral y mejorar cualitativamente y de manera significativa la situación de una gran parte de la población. Así, durante la década de referencia, la tasa de desempleo osciló alrededor del 7.0% y hacia fines de la misma se estimó que aproximadamente el 35% de las familias no satisfacían sus necesidades básicas.

Entre los factores que contribuyeron al auge observado en los años 60, cabe destacar los siguientes:

- La firma del Tratado Remón - Eisenhower, lo que significó la ampliación del mercado interno, al limitarse las operaciones comerciales en la antigua Zona del Canal.

- La aprobación y posterior reformulación en la década previa, de la legislación que define la política de industrialización del país.
- Estos dos elementos, entre otros, explican a su vez el extraordinario crecimiento observado en la industria manufacturera (12.2% anual), dentro de lo cual, el proceso de sustitución de importaciones logra sus máximos niveles.
- Las inversiones efectuadas en el Canal de Panamá, para ampliar su capacidad y que significaron un aumento en la demanda de mano de obra y otros servicios de parte del resto de la economía.
- El fortalecimiento del sector público como resultado de las reformas tributarias efectuadas.
- El aumento de las inversiones del sector público, las cuales registraron una tasa de crecimiento promedio anual del 15.5%.
- En términos generales, la década de los 60 significó para Panamá no sólo un proceso de rápido crecimiento económico, sino también señaló una modernización de su estructura productiva y una mayor vinculación al mercado mundial vía el incremento de sus exportaciones.

Para los años setenta, dado el grado de apertura que muestra la economía panameña hacia el resto del mundo, el crecimiento de su producto se ve más estrechamente vinculado al ciclo de la economía internacional.

En primer término, la economía mostró durante la década del 70 una moderada tasa de crecimiento de su producto, la cual fue de 4.5% anual. Desde el punto de vista del ciclo económico, es fácil advertir la presencia de tres períodos claramente diferenciados. El primero entre 1970 y 1973 en el cual el producto creció a una tasa promedio anual del 6.5%, destacándose el aporte de los sectores Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, Establecimientos Financieros, Seguros y Bienes Inmuebles y Construcción, así como Electricidad, gas y agua. Contribuyen en ese esfuerzo, la aprobación de una nueva legislación bancaria, la aprobación de incentivos fiscales para la construcción así como cuantiosas inversiones de parte del Estado en obras de infraestructura.

El período 1974 - 1976 marca una caída drástica de la dinámica observada en el período previo. Así, el producto disminuye su ritmo de crecimiento a un 1.7% anual, afectado por la recesión y el proceso inflacionario internacional, en lo cual se destaca el aumento de los precios del petróleo y sus derivados, todo lo cual repercute en los costos internos a través de los insumos importados y por tanto en el precio de los bienes producidos en el país.

Los sectores más afectados en este período fueron los servicios prestados al Area Canalera, el Transporte, el Comercio y la Industria, los cuales decrecieron en términos absolutos. Sin embargo, sectores claves como la Construcción, Finanzas y Servi-

cios vieron disminuida sensiblemente su tasa de crecimiento.

Finalmente, a partir de 1977 se inicia un leve período de recuperación que arroja como resultado, hasta fines de la década, una tasa de crecimiento promedio del producto del orden del 4.7% anual.

Especial atención merece el comportamiento de la inversión tanto pública como privada durante el período 1970 - 1979. En efecto, a partir de 1974 la inversión privada tiende a disminuir no sólo en términos absolutos, sino también en relación al monto de la inversión pública. Esta caída tiene su nivel más bajo en el año 1976, en el cual tan sólo el 38% de la inversión total es explicada por el sector privado.

La contracción de la inversión privada es atribuible a múltiples factores, entre los cuales cabe mencionar, el aumento de la tasa de interés, la propia crisis internacional, así como las expectativas negativas que generó el proceso negociador con los Estados Unidos de América.

Frente a esta situación, el Estado inició una serie de inversiones, financiadas fundamentalmente vía deuda externa, que tuvieron un efecto compensador de la caída de la inversión privada y que se tradujo en obras de infraestructura económica y social de gran impacto para el desarrollo nacional. Esta acción del Estado permitió niveles mínimos de crecimiento, que de no haberse logrado, hubiese significado una situación extremadamente difícil para el país.

Sin embargo, con el fin de promover y reactivar la inversión privada, hacia fines de 1976, el Gobierno Nacional ofreció un amplio paquete de incentivos fiscales y laborales, lo cual sumado a la conclusión de las negociaciones que se materializan en el Tratado Torrijos - Carter, sientan las bases para la recuperación que se refleja hacia fines de la década. A pesar de ello, el aumento de la inversión privada, medida a precios constantes, no logra alcanzar los niveles registrados en los primeros años de la década. Por otro lado, a pesar del enorme esfuerzo de inversiones realizado, el empleo no evoluciona en una proporción similar, lo cual se refleja en los coeficientes empleo - producto relativamente bajos y el propio deterioro de la situación ocupacional.

En efecto, durante el período 1970 - 1973 dicho coeficiente es de 0.34, elevándose a 0.47 para el período 1973 - 1976 y a 0.73 para los 3 últimos años de la década. Sin embargo, es preciso señalar que para el año 1979, más del 70% del aumento de la población ocupada se explica por trabajadores por cuenta propia.

En tal sentido, correspondió al Estado el peso principal en la generación de empleos. Así, entre 1974 y 1979, éste absorbe el 88% de los nuevos puestos de trabajo asalariado generado en dicho período.

En lo que a desempleo se refiere las tasas de desocupación aumentan a niveles sin precedentes, aún cuando se da una tenden-

cia marcada a la disminución de las tasas de participación.

Desde el punto de vista de los precios, aún cuando el aumento de los precios del petróleo y sus derivados hizo sentir sus efectos en la economía nacional, en su conjunto el proceso inflacionario de la década se puede calificar de moderado, muy similar al de los Estados Unidos y muy por debajo de la mayoría de los países de América Latina.

A pesar de ello, la situación de los salarios y por tanto de los asalariados se deteriora en dos sentidos. En primer lugar, en términos de los salarios reales, o sea de la capacidad adquisitiva de los mismos, se produce un deterioro equivalente al 3.1% entre 1970 y 1979. En segundo lugar, la participación de los salarios en el producto disminuye de 50% en 1970 a 49.7% en 1979, aún cuando años posteriores señalan caídas aún mayores.

Este hecho es importante por cuanto los salarios tienen un peso específico elevado dentro de la demanda efectiva, lo cual para efectos de la dinámica económica es determinante.

Por otro lado, la productividad media, medida en términos de producto por ocupado, aumentó considerablemente en el decenio (22.4%), lo cual sumado a la caída de los salarios reales y la disminución de la participación de los salarios en el producto, indica una clara redistribución de los ingresos que fue en detrimento de la situación de los trabajadores asalariados.

Otro de los hechos relevantes en la pasada década, lo constituyó el significativo aumento de la deuda externa, cuyo servi-

cio se reflejó tanto en el presupuesto fiscal, como en la Balanza de Pagos. En este sentido, el aumento notable de la tasa de interés jugó un papel decisivo en la situación económica del país.

Esta es, a su vez, una de las razones fundamentales que limitan la acción Estatal en materia económica hacia fines de la década e inicios de los ochenta.

La actual década presenta en sus primeros años, rasgos poco halagadores, por cuanto la crisis tiende a profundizarse y el problema del empleo a agudizarse.

En efecto, el desempleo alcanza sus niveles tanto absolutos como relativos máximos y el ritmo de crecimiento de la economía decae, llegando a un nivel tan bajo como 0.2% en 1983.

Frente a la crisis se hace necesario el reajuste de la estrategia para el desarrollo y las respectivas políticas económicas con el fin de preservar y continuar desarrollando lo que ha producido resultados y aprovechar mejor otras fuentes de crecimiento más generadoras de empleo.

En este sentido, el reto más importante en el mediano y largo plazo consiste en la absorción de la nueva fuerza de trabajo y en la reactivación del sector privado.

Debido a las graves restricciones financieras, el sector público no podrá continuar con la política de gastos e inversiones que le fueron características en los años setenta; por el contrario, se considera que el Estado seguirá una política fiscal

contractiva, al menos en el corto y mediano plazo.

En síntesis, el principal reto que enfrenta el país en los próximos años consiste en el diseño y concreción de medidas de política económica que permitan la creación de las condiciones necesarias para que se generen anualmente alrededor de 25,000 empleos debidamente remunerados.

Este es un reto al que se enfrenta no sólo el Gobierno Nacional, sino toda la sociedad panameña.

CAPITULO II
EL COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO EN EL PERIODO
1960 - 1982

El instrumento más eficaz disponible para medir el comportamiento de los indicadores asociados al empleo lo proporciona la Encuesta de Mano de Obra que a partir de 1963 aplica a nivel nacional la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Esta encuesta tiene como universo de estudio a la población de 15 años y más de edad que reside habitualmente en las viviendas particulares de la República, con exclusión de las áreas que enmarcan a la población indígena, los residentes en el Area del Canal y los Grupos no Familiares, es decir, los residentes en viviendas colectivas, tales como: Reformatorios, Cárceles, Colonias Penales, Hospitales, Hoteles, Pensiones y otros Locales de Alojamiento similares.

El tema principal de investigación de esta encuesta ha sido siempre la medición del volumen, estructura y cambios experimentados en la fuerza laboral del país. De allí que los resultados de la misma constituirán la base fundamental en que se apoyará el análisis de diagnóstico que se propone realizar y que deberá reflejar, en buena medida, el comportamiento que ha tenido históricamente la variable empleo.

A.- La Presión Poblacional

La participación relativa de la población en edad de

trabajar (15 años y más) en la población total constituye un indicador de la presión a que puede verse sometida la fuerza de trabajo de un país.

En lo que va de la década del 80, la población en edad de trabajar representa, en promedio, el 56.4% de la población total del país. En los años 60, dicha proporción era de 51.8%. El incremento registrado se explica, básicamente, por la disminución gradual que experimenta el ritmo de crecimiento de la población total a partir de la segunda mitad de la década del 60, principalmente debido a la reducción en la fecundidad. Simultáneamente, el grupo de personas en edad productiva ha evidenciado un ritmo ascendente, aunque en forma moderada.

CUADRO No. 1

PARTICIPACION RELATIVA DE LA POBLACION
DE 15 AÑOS Y MAS EN LA POBLACION TOTAL:
PERIODO 1963 - 69, 1970 - 79 Y 1982 - 83

Período	Participación relativa Promedio
1963 - 69	51.8%
1970 - 79	53.1%
1982 - 83	56.4%

FUENTE: Dirección de Estadística y Censo,
Contraloría General de la República.
Elaborado en el Depto. de Recursos
Humanos y Empleo del MIPPE.

Las proyecciones que se han elaborado indican que la tendencia descendente en el ritmo de crecimiento de la población continuará a través de la presente década (2.2%), mientras que se prevee que la población en edad de trabajar mantendrá el ritmo observado en la década anterior (3.1%). De allí que la importancia relativa de esta última irá en aumento y la atención que demandará la fuerza de trabajo, en cuanto a generación de empleos, será mayor.

B.- La Fuerza de Trabajo

El crecimiento de la población en edad de trabajar no constituye el único factor que incide en el volumen de la fuerza de trabajo. El deseo de participar en la actividad económica del país que muestre dicha población también es una determinante. De allí que el concepto de tasa de actividad o tasa de participación esté referido a la proporción de la población en edad de trabajar que participa en la Fuerza Laboral.

En términos generales, la tasa de participación en la Fuerza Laboral mostró una tendencia creciente entre 1963 y 1970, al pasar de 58.1% a 61.3%. A partir de 1970, inicia un descenso gradual hasta llegar a 53.7% en 1982.

Son varios los factores que han influido en la reducción de la tasa de actividad de la población en edad de trabajar. Algunos de estos factores se relacionan con la educación, otros con las leyes de jubilación y otros son de

índole económica. En cuanto al primer factor mencionado, la educación, se destaca el elevado nivel de incorporación al Sistema Educativo registrado por la población en edad escolar, es decir, la alta tasa de escolaridad alcanzada en los últimos 15 años. A la par de este hecho, se logró mejorar los índices de retención escolar, lo que implica que una mayor proporción de los que ingresan al Sistema logran alcanzar su meta de completar los estudios. Por último, la política de "puertas abiertas" puesta en práctica por la Universidad de Panamá en los primeros años de la década del 70 (democratización de la enseñanza superior), atrajo a un contingente importante de estudiantes que tenían conciencia que un mercado de trabajo cada vez más competitivo exigía la máxima superación profesional. Estos hechos descritos, entre otros, contribuyeron a que la tasa de participación de la población comprendida entre 15 y 19 años de edad se redujera de 48.3% en 1970 a 27.2% en 1982.

Por otro lado, la ley de jubilación que permitió la "jubilación anticipada" (a edad más temprana) propició la salida de la Fuerza de Trabajo de un número importante de trabajadores. De allí que la tasa de actividad de la población de 50 a 59 años de edad disminuye de 65.0% a 54.1% entre 1970 y 1982.

En su conjunto, las causas mencionadas, por un lado, pospusieron la entrada a la Fuerza de Trabajo de personas en

CUADRO No.2

TASA DE PARTICIPACION DE LA POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS
DE EDAD EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL PAIS:
AÑOS 1963 - 82

Año	Población de 15 años y más edad (en miles)		Tasa de Participacion
	Total	Económicamente Activos	
1963	620.0	360.0	58.1
1964	636.0	365.0	57.4
1965	659.0	379.0	57.5
1966	680.0	391.0	57.5
1967	697.0	409.0	58.7
1968	713.0	435.0	61.0
1969	737.0	450.0	61.1
1970	762.7	467.5	61.3
1971	786.8	477.6	60.7
1972	811.7	488.6	60.2
1973	835.8	499.0	59.7
1974	869.5	517.4	59.5
1975	896.1	492.8	55.0
1976	917.9	505.3	55.0
1977	950.5	515.5	54.2
1978	973.7	543.1	55.8
1979	1,003.0	577.8	57.6
1980	---	---	---
1981	---	---	---
1982	1,149.6	617.4	53.7

FUENTE: Encuesta de Hogares, Dirección de Estadística y Censo.

edad de trabajar (estudiantes) y, por otro, propiciaron la salida de personas ocupadas que optaron por jubilarse anticipadamente.

El factor económico se traduce en la detección de tasas de actividad mas bajas en períodos de situación económica desfavorable.

En valores absolutos, un promedio de 15,000 personas se incorporaron anualmente a la Fuerza de Trabajo durante la década del 60 que registró una tasa de actividad promedio de 58.8%. En los años 70, sin embargo, la incorporación promedio fue de 12,800 personas por año y la disminución con respecto al período anterior se atribuye, básicamente a la reducción de la tasa de participación a 57.9%, por las razones ya anotadas.

C.- La Situación Ocupacional

El empleo como variable socio-económica es de capital importancia dado que la misma actúa en ambos planos o instancias pero no en forma aislada o independiente. Ella funciona como articuladora entre las tendencias del crecimiento y las necesidades del desarrollo. En el caso de Panamá, la correlación entre las variables empleo y PIB no es perfecta, sin embargo, se da por norma que cuando la tasa del producto crece, se produce un aumento en el empleo. En el cuadro que sigue puede apreciarse cómo funcionan estas dos variables en el período comprendido entre 1963 y 1979.

CUADRO No.3

VARIACION DE LA TASA DE CRECIMIENTO
DEL PIB Y EL EMPLEO:
PERIODOS 1963 - 1966; 1966 - 1969;
1970 - 1973; 1973 - 1976 y 1976 - 1979

Período	P I B ^{1/}	Empleo
1963 - 1966	7.0	3.0
1966 - 1969	8.0	4.2
1970 - 1973	6.5	2.2
1973 - 1976	2.0	0.5
1976 - 1979	5.1	3.8

^{1/} Para la década del 60, las tasas de crecimiento del PIB, se calcularon en base a balboas de 1960. Para la década del 70, la base fue balboas de 1970

FUENTE: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo. Elaborado en el Departamento de Recursos Humanos y Empleo del MIPPE

No obstante y pese a existir en la práctica la relación mencionada del PIB y el empleo, el crecimiento económico en forma aislada no presupone satisfacción de las necesidades básicas de la población ni una mayor o mejor distribución del ingreso.

En la década del 70, de crisis económica y de empleo fluctuante, se lograron grandes incrementos de beneficios sociales como salud, educación, viviendas, electrificación y una red vial, entre otros. Sin embargo, en la década del 60, de auge económico y proporcionalmente mayor generación de empleo, no se lograron los niveles de calidad de vida de

los 70.

Lo anterior no pretende de manera alguna indicar una negación al crecimiento, sino más bien significa que no es una condición única; el sistema debe contemplar el diseño y manejo de las políticas de desarrollo global, regional y sectorial a fin de orientar en mayor forma las fuentes del *crecimiento económico*.

c.1 Evolución y Estructura de la Población Ocupada

Durante el período comprendido entre 1963 y 1982, la economía panameña generó, en promedio, un total de 11,700 puestos de trabajo por año.

La década del 60 registra un mayor dinamismo en este aspecto. En efecto, en ese período la economía creció a una tasa promedio anual de 7.4% y generó alrededor de 13,500 nuevos puestos de trabajo por año, lo cual no fue suficiente para absorber el volumen de personas que se incorporó a la Fuerza Laboral (15,000 por año). Ello trajo como consecuencia que un promedio de 1,500 personas ingresaran anualmente al contingente de desocupados.

El coeficiente de elasticidad empleo/producto en los años 60 fue de 0.5, lo que indica que, en promedio, cuando el producto creció en 1, el empleo lo hizo en 0.5.

En cambio, en la década del 70, la economía, afectada por diversos factores tanto de índole interna como externa, disminuye su ritmo de crecimiento y ello incide directamente

en la dinámica de generación de empleos. En este período, el PIB creció en 4.5% y se generaron, en promedio, 10,700 nuevos puestos de trabajo por año. Como la Fuerza de Trabajo, en valores absolutos se incrementó en alrededor de 12,800 personas anualmente, la población desocupada del país siguió creciendo, pero esta vez a razón de 2,100 personas cada año.

El coeficiente de elasticidad empleo/producto registrado en los años 70 fue similar al de la década anterior, 0.5.

CUADRO No.4

TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB, DEL EMPLEO Y
ELASTICIDAD EMPLEO/PRODUCTO: PERIODOS
1960 - 1969 Y 1970 - 1979

Período	Tasa de Crecimiento		Elasticidad Empleo/Producto
	P I B	Empleo	
1960 - 69	7.4	3.6	0.5
1970 - 79	4.5	2.2	0.5

FUENTE: Dirección de Estadística y Censo; Contraloría General de la República. Elaborado en el Depto. de Recursos Humanos y Empleo del MIPPE.

En virtud de que en los años 1980 y 1981, por diversas razones, la Dirección de Estadística y Censo no efectuó encuesta de mano de obra, existe un vacío de información para esos años. No obstante, si se compara la información disponible para 1982 con la registrada tres años antes (1979), se observa que en promedio, la ocupación en el país

aumenta a razón de 12,800 nuevos puestos de trabajo por año, lo cual arroja un déficit de 400 puestos anuales para cubrir siquiera el incremento absoluto anual de la Fuerza de Trabajo que fue de 13,200 personas, aproximadamente.

La evolución de la población ocupada en los últimos 20 años puede apreciarse en el Cuadro No.5.

La participación sectorial en el empleo está fuertemente influido por la inserción de Panamá en el Mercado Mundial, situación que históricamente se ha dado a través de la prestación de servicios vinculados a las actividades de tránsito. Ello ha determinado tanto la estructura como la dinámica de su producto y su ocupación.

En virtud de lo expresado, en la actualidad las actividades que se ubican dentro del Sector Terciario concentran a más de la mitad (51%) de la población ocupada del país.

Por las condiciones propias del Sector Agrícola, se nota una tendencia creciente al traslado de trabajadores a otras actividades, principalmente del Sector Terciario, en donde los requisitos de calificación no suelen ser muy elevados. Entre 1963 y 1982, la participación relativa del Sector Agrícola en el empleo global pasó de 48.6% a sólo 28.2%. En cambio, el Sector Terciario, que en 1963 concentraba al 33% de la población ocupada, aumentó dicha proporción a 51% en 1982. A lo interno de este sector, la rama de servicios es lo que absorbe un mayor número de ocupados,

CUADRO No.5

POBLACION OCUPADA Y VARIACION ANUAL: AÑOS 1963 -82
(en miles)

Año	Total	Variación Anual	
		Absoluta	Relativa (%)
1963	339.0	-	-
1964	338.0	- 1.0	-0.3
1965	350.0	12.0	3.6
1966	371.0	21.0	6.0
1967	384.0	13.0	3.5
1968	404.0	20.0	5.2
1969	420.0	16.0	4.0
1970	434.3	14.3	3.4
1971	441.3	7.0	1.6
1972	455.4	14.1	3.2
1973	464.1	8.7	1.9
1974	487.4	23.3	5.0
1975	461.2	-26.2	-5.4
1976	471.6	10.4	2.2
1977	470.5	- 1.1	-0.2
1978	499.3	28.8	6.1
1979	527.0	27.7	5.5
1980	---	---	---
1981	---	---	---
1982	565.5	12.8 <u>a/</u>	2.4 <u>b/</u>

a/ Se refiere a la variación promedio del período 1979 - 82.

b/ Se refiere a la tasa de crecimiento promedio anual del período 1979 - 82.

FUENTE: Encuesta de Hogares, Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República. Elaborado en el Departamento de Recursos Humanos y Empleo del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE).

gran parte de los cuales se dedican a actividades informales. (véase Cuadro No.6)

El Sector Secundario, pese haber aumentado su participación relativa en el empleo, aún no refleja el dinamismo esperado.

Para mayor ilustración, se destaca que, de los 81,300 puestos de trabajo que generó la economía entre 1963 y 1969, el Sector Terciario aportó el 78%, el Sector Secundario 28%, mientras que las actividades primarias redujeron en alrededor de 9% su ocupación.

En la década del 70 esta situación se acentúa aún más ya que el 86% de los empleos generados por la economía correspondieron a actividades terciarias. El dinamismo en la generación de nuevos puestos de trabajo puede apreciarse, para cada rama de actividad, en el Cuadro No.7.

Por otro lado, cabe destacar la creciente modernización que está experimentando la economía panameña. En efecto, en 1982 alrededor del 66% de los ocupados eran asalariados. Veinte años atrás (1963) esta proporción alcanzaba a sólo el 48% de la población ocupada. Es necesario resaltar el rol de primer orden que ha desempeñado la Empresa Privada en ese proceso de modernización, ya que a ella corresponde la mayor proporción de puestos asalariados dentro del mercado laboral.

CUADRO No.6

ESTRUCTURA SECTORIAL DEL EMPLEO: AÑOS
1963, 1972 y 1982.

Sector	1963	1972	1982
TOTAL.....	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
PRIMARIO	<u>48.6</u>	<u>33.7</u>	<u>28.2</u>
Agricultura	48.6	33.6	28.1
Minas	-	0.1	0.1
SECUNDARIO	<u>12.5</u>	<u>17.5</u>	<u>17.9</u>
Industria	8.3	9.6	9.7
Electricidad	0.6	1.1	1.4
Construcción	3.6	6.8	6.8
TERCIARIO	<u>33.0</u>	<u>43.7</u>	<u>51.1</u>
Comercio	10.1	14.2	13.2
Transporte	2.7	4.0	6.2
Finanzas	-	2.4	4.3
Servicios	20.2	23.1	27.4
AREA DEL CANAL	<u>5.9</u>	<u>5.1</u>	<u>2.8</u>

FUENTE: Encuesta de Hogares, Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.
Elaborado en el Departamento de Recursos Humanos y Empleo del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE).

c.2 La Calificación de la Mano de Obra

El grado de calificación de la mano de obra es una de las condiciones más importantes para que la economía logre un adecuado desarrollo. Es imposible lograr grandes avances técnicos sin contar con especialistas en las distintas actividades que se piensen llevar a cabo.

Panamá se caracteriza por contar con una alta proporción de su mano de obra, con un buen nivel de instrucción. Alrededor del 47% de la población ocupada posee, como mínimo, algún año de educación secundaria cubierto, y el 11.4% de la mano de obra cuenta con educación universitaria.

Como es de esperarse, la mano de obra ubicada en la Región Metropolitana posee un nivel de instrucción más elevado que en el resto del país. En efecto, el 62% de la población ocupada metropolitana cuenta con algún año de educación media, como mínimo, mientras que el 16% de la misma posee educación universitaria, lo que constituye una proporción elevada.

Es necesario señalar que el avance logrado en el nivel de instrucción de la mano de obra panameña es producto, en gran medida, del carácter prioritario que le ha concedido a la Educación el Gobierno Nacional. Ello se ha traducido en el incremento sustancial de las facilidades educativas y la distribución geográfica más equitativa de las mismas.

CUADRO No.7

PARTICIPACION SECTORIAL EN LA GENERACION DE PUESTOS DE TRABAJO: PERIODO
1963-69, 1970-79 y 1979-82

Rama de Actividad	Puestos de Trabajo Generados		
	1963 - 69	1970 - 79	1979 - 82
TOTAL.....	<u>81,300</u>	<u>92,700</u>	<u>34,100</u>
Agricultura	-7,600	-3,300	2,600
Minería	400	200	- 400
Industria	13,300	10,800	1,000
Electricidad	1,000	2,600	1,300
Construcción	8,200	7,200	7,700
Comercio	24,500	9,400	3,000
Transporte	6,800	12,200	5,900
Finanzas	8,600	10,400	4,700
Servicios	23,900	48,200	10,300
Area del Canal	2,200	-5,000	-2,000

FUENTE: Encuesta de Hogares, Dirección de Estadística y Censo. Elaborado en el Departamento de Recursos Humanos y Empleo del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE).

D.- La Subutilización de la Fuerza de Trabajo

La determinación del volumen y características de la Fuerza de Trabajo que se encuentra subutilizada, ya sea porque no tiene trabajo pese a que lo busca en forma activa o ya sea porque a pesar de estar ocupada, no ve aprovechada plenamente su capacidad de trabajo, es de crucial importancia para el diseño y puesta en marcha de políticas con miras a lograr los objetivos y metas trazados.

De allí que se analizará la evolución y características principales de los dos indicadores generalmente utilizados para medir la subutilización de la Fuerza Laboral: el desempleo abierto y el subempleo.

d.1 El Desempleo Abierto

Desde el inicio de las Encuestas de Mano de Obra en 1963 y hasta 1976, el desempleo abierto se constituyó en el indicador único utilizado para medir la subutilización de la Fuerza de Trabajo en Panamá. Más a partir de 1977 con la medición del subempleo, se logra una mayor aproximación a la magnitud del problema.

En el período comprendido entre 1963 y 1983, el desempleo abierto creció a una tasa promedio anual de 5.6%. En Cifras absolutas, las personas afectadas por el desempleo fluctuaron entre 20,000 y 63,000, lo que constituye el 5.1% y 9.5% de la Fuerza Laboral, respectivamente. (Véase cuadro No.9)

Sin embargo, esos 20 años reflejan dos períodos claramente diferenciados: El período que va de 1963 a 1975 en el cual la definición de desocupado se mantuvo invariable y el desempleo creció a una tasa promedio de 3.5% anualmente. Luego, en 1976 se amplía la definición de desocupados para incluir a los "desalentados". Este hecho se refleja inmediatamente en el aumento de la desocupación que incrementa su ritmo de crecimiento promedio a 9.3% anual en el período 1976 - 1983, como era de esperarse. Por otra parte, las tasas de desocupación que en el primer período fluctuaron entre 5.1% y 7.6%, pasaron a alcanzar niveles entre 6.7% y 9.5% después de 1976.

A manera de ilustración, seguidamente se inserta un cuadro que señala la proporción del desempleo total que responde o equivale a la ampliación de la definición de desocupación.

CUADRO No.8
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS DESOCUPADOS DE ACUERDO
A LA EVOLUCION DE LOS CRITERIOS DE MEDICION:
AÑOS 1976 - 1982

A ñ o	D e s o c u p a d o s		
	Total	Definición Trad.	Desalentados
1976	100.0	83.0	17.0
1977	100.0	69.0	31.0
1978	100.0	74.0	26.0
1979	100.0	74.0	26.0
1982	100.0	73.0	27.0

FUENTE: Encuesta de Hogares, DEC., Contraloría General de la República. Elaborado en el Departamento de Recursos Humanos y Empleo del MIPPE.

CUADRO No.9

POBLACION DESOCUPADA EN LA REPUBLICA: AÑOS 1963 - 83

A ñ o	Total	Tasa de Desempleo
1963	21,000	5.8
1964	27,000	7.4
1965	29,000	7.6
1966	20,000	5.1
1967	25,000	6.2
1968	31,000	7.2
1969	30,000	6.6
1970	33,000	7.1
1971	36,300	7.6
1972	33,200	6.8
1973	34,900	7.0
1974	30,000	5.8
1975	31,600	6.4
1976	33,700	6.7
1977	45,000	8.7
1978	43,800	8.1
1979	50,800	8.8
1980	---	---
1981	---	---
1982	51,900	8.4
1983	63,000	9.5

FUENTE: Encuesta de Hogares, Dirección de Estadística y Censo; Contraloría General de la República.

Por otra parte, es interesante hacer notar el efecto que tendría sobre las tasas de desempleo registradas a partir de 1976, la exclusión de los "ocultos en inactivos" o "desalentados". El cuadro que se incluye a continuación, permite observar que de no haberse modificado la definición tradicional de desocupados, la evolución del desempleo abierto no se hubiese violentado como en efecto ocurrió a partir de dicho año (Compárese con cuadro N0.9). En el período 1976 - 1982, la tasa de desempleo oculto contribuyó a aumentar el desempleo real en la proporción que se detalla en el cuadro que sigue.

CUADRO No.10

TASA DE DESEMPLEO REAL, DESEMPLEO AJUSTADO
A LA DEFINICION TRADICIONAL DE DESOCUPADOS
Y OCULTOS EN INACTIVOS: AÑOS 1976 - 1982

A ñ o	T a s a d e D e s e m p l e o		
	Real	Definición Tradicional	Ocultos en Inactivos (Desalentados)
1976	6.7	5.6	1.1
1977	8.7	6.2	2.5
1978	8.1	6.1	2.0
1979	8.8	6.6	2.2
1982	8.4	6.3	2.1

FUENTE: Encuesta de Hogares, Dirección de Estadística y Censo; Contraloría General de la República. Elaborado en el Departamento de Recursos Humanos y Empleo del MIPPE.

El análisis de las tendencias del desempleo abierto permite percibir, sin lugar a dudas, que la ampliación del

concepto de desocupados realizado a partir de 1976, representa un factor de primer orden a considerar al analizar el incremento experimentado por el desempleo en el país. En otras palabras, ese deterioro se atribuye en alguna medida, al perfeccionamiento del instrumento de medición utilizado, aunado claro está, a otros factores de orden económico.

d.1.1. Características de los Desocupados

La Encuesta de Mano de Obra realizada en 1982 revela que el problema del desempleo afecta en mayor grado a la mano de obra femenina y a la población joven. En efecto, en el caso de la mujer, ésta registra una tasa de desocupación del orden del 13.3%, la cual es superior al promedio nacional que se ubica en 8.4%. Esta situación se da a pesar de que la mujer desocupada registra un mayor nivel de instrucción que el hombre en igual condición.

Por otro lado, la Encuesta pone en evidencia que el 60% de la población desocupada está comprendida entre 15 y 24 años de edad y una proporción importante (25%), registra menos de 20 años.

En el año señalado, el 56% de los desocupados se encontraban en condición de cesantía, es decir, habían trabajado antes; mientras tanto, el restante 44% se encontraba en busca de su primer empleo (trabajadores nuevos). Se destaca que, más de la mitad (53%) de este último grupo estaba constituido por mujeres. Las cifras indican, a la vez, que

el problema del desempleo adquiere una dimensión mayor en la Región Metropolitana, entre otras razones, por la concentración de actividades terciarias que la hacen atractiva a la población. En efecto, el 10.2% de la Fuerza Laboral Metropolitana se encontraba sin empleo en 1982, mientras que a nivel nacional este problema, afectaba al 8.4% de la PEA. Cabe destacar, además, que allí se concentra el 64% del total de desocupados del país.

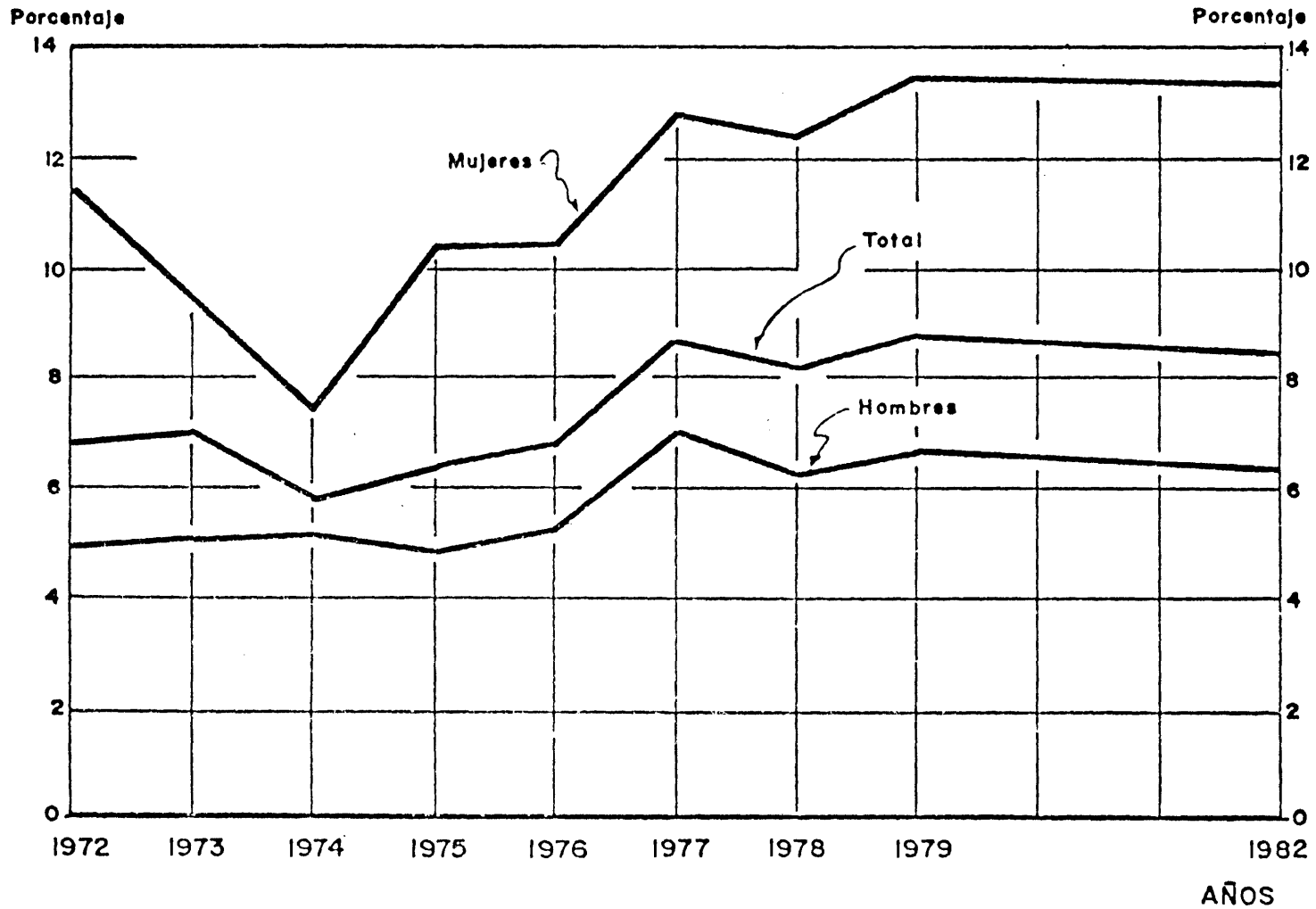
d.2 Subempleo y Desempleo Equivalente

En 1977 Panamá introduce nuevos indicadores para cuantificar la subutilización real de la fuerza de trabajo, como son el subempleo y el desempleo equivalente.

A partir de esa fecha, el desempleo abierto deja de ser indicador único de subutilización y el desempleo equivalente viene a constituir un indicador complementario, que permite agregar a la población desocupada, el equivalente de los puestos de trabajo que sería necesario crear, para proporcionar ocupación plena a la población ocupada cuya capacidad productiva no es utilizada plenamente, es decir, permite incorporar a los subocupados.

Desde su medición en 1977 hasta agosto de 1982, el subempleo ha oscilado entre 69,600 y 117,000 personas (Véase cuadro No.11). La serie de subempleo que se ha construido hasta la fecha, pone en evidencia el problema de bajo salario que afecta a la población empleada, el cual requiere

**TASAS DE DESOCUPACION DE LA POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS DE EDAD
EN LA REPUBLICA DE PANAMA, POR SEXO: ENCUESTA DE HOGARES
AÑOS 1972-1982**



atención prioritaria. En efecto, entre 1977 y 1978 el subempleo invisible (por bajo ingreso) afecta en promedio a unos 88,000 asalariados. A pesar de que las cifras reflejan una mejoría significativa hacia 1982, ésta es sólo aparente, pues varios hechos hacen suponer que la norma de B/.30.00 semanales como cuota superior para establecer el subempleo invisible, requiere actualización tanto en función de los ajustes efectuados en el salario mínimo, como el costo de la Canasta Básica de Alimentos.

El subempleo visible, por su parte, también disminuye en el período señalado, aunque en forma más moderada.

El desempleo equivalente que corresponde al subempleo registrado en el período 1977 - 1982, pasó de 43,600 a 30,100 (Véase cuadro No.12). Ello sitúa el orden de magnitud de la subutilización de la Fuerza Laboral en alrededor de 82,000 personas en 1982 (entre desocupados abiertos y equivalentes) lo cual representa aproximadamente 13% de la PEA. Cabe señalar, que el 63% de la subutilización registrada en el año citado, corresponde a personas en condiciones de desempleo abierto y el restante 37% a personas ocupadas cuya capacidad de trabajo no era aprovechada plenamente.

E.- La Problemática del Empleo

En base a trabajos realizados con anterioridad, sobre la problemática del empleo y el desempleo, se trata en esta

CUADRO No.11

SUBEMPLEO VISIBLE E INVISIBLE
EN LA REPUBLICA. AÑOS 1977, 1978
y 1982

Subempleo	1977	1978	1982
Subempleo total	<u>112,272</u>	<u>116,963</u>	<u>69,564</u>
Visible <u>1/</u>	29,503	23,156	28,510
Tasa	6.3	4.6	5.1
Invisible <u>2/</u>	82,769	93,807	41,054
Tasa	26.5	27.9	11.1

1/ Referido a la población ocupada que trabaja menos de 40 horas semanales y desea trabajar más.

2/ Referido a los empleados que trabajan 40 horas o más semanales y perciben un salario semanal inferior a B/.30.00

FUENTE: Encuesta de Hogares, Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

CUADRO No.12

SUBUTILIZACION DE LA MANO DE OBRA SEGUN TIPO:
AÑOS. 1977-78 Y 1982

Tipo de Subutilización	1977	1978	1982
Subutilización.....	<u>88,596</u>	<u>85,125</u>	<u>81,613</u>
Tasa.....	17.2	15.7	13.3
Desempleo Abierto.....	45,000	43,775	51,505
Tasa.....	8.7	8.1	8.4
Desempleo Equivalente. <u>1/</u>	<u>43,596</u>	<u>41,350</u>	<u>30,108</u>
Tasa.....	8.5	7.6	4.9
Desempleo Equivalente Visible.....	13,242	9,810	12,806
Tasa.....	2.6	1.8	2.1
Desempleo Equivalente Invisible. <u>2/</u>	30,354	31,540	17,302
Tasa.....	5.9	5.8	2.8

1/ Desempleo Equivalente: Corresponde al número de puestos de trabajo plenos que sería necesario crear para absorber totalmente a las personas subempleadas (subempleo visible + subempleo invisible).

2/ El subempleo invisible esta referido únicamente a la categoría empleados.

FUENTE: Encuesta de Hogares, Dirección de Estadística y Censo; Contraloría General de la República. Flaborado en el Departamento de Recursos Humanos y Empleo del MIPPE.

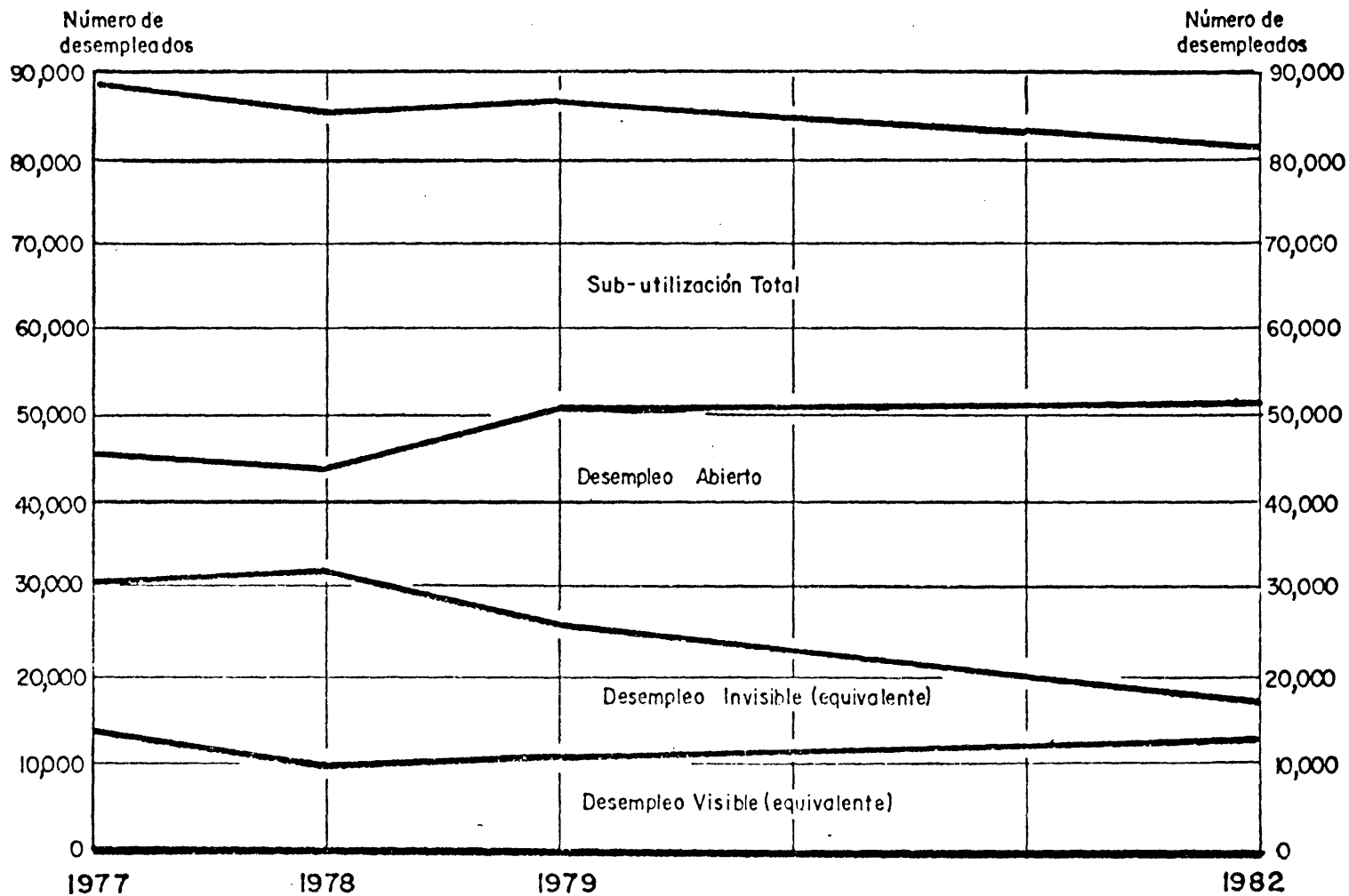
oportunidad de presentar un conjunto de factores que han contribuido al incremento del grado de subutilización de la mano de obra, expresada fundamentalmente en el desempleo abierto.

Estos factores o causas que son de carácter estructural, coyuntural o bien institucional, se pueden agrupar en dos grandes categorías, a saber: causas de origen externo y de origen interno, aún cuando ambas por lo general guardan una estrecha relación.

Las causas externas se internalizan en nuestra economía a través de la amplia gama de relaciones que mantiene Panamá con el resto del mundo. Entre estas causas se pueden señalar las siguientes:

- La inflación y la recesión internacional que incidieron negativamente tanto en términos de costos como en la pérdida de mercados.
- Elevadas tasas de interés internacional, lo cual afectó no solo las inversiones del sector público, la Balanza de Pagos y el presupuesto fiscal, sino también al sector privado, al elevar la banca local el costo del dinero.
- Extraordinaria elevación de los precios del petróleo y sus derivados, los cuales han tenido un papel decisivo sobre el nivel general de precios.
- Las medidas proteccionistas adoptadas por los países desarrollados frente a las exportaciones tradicionales de

**SUB-UTILIZACION DE LA MANO DE OBRA EN LA POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS DE EDAD, SEGUN TIPO,
EN LA REPUBLICA DE PANAMA: ENCUESTAS DE HOGARES,
AÑOS 1977-1979 Y 1982**



los países del Tercer Mundo.

- Los graves problemas que confrontan los países de Centro y Sur América con los cuales Panamá mantiene estrechas relaciones comerciales, los que se han visto obligados a devaluar sus monedas e imponer estrictos controles sobre divisas, y
- El constante deterioro de los términos de intercambio.

Entre las causas de origen interno, algunas de las cuales están íntimamente vinculadas con las anteriores, se señalan las siguientes:

- Disminución en el crecimiento económico global.
- Desaceleración en el ritmo de expansión del sector industrial por el agotamiento relativo de las posibilidades de sustitución de importaciones.
- La contracción de la inversión privada en los años setenta.
- Incertidumbre que produjo el proceso negociador del Canal, el cual culminó con la firma del Tratado Torrijos - Carter.
- Las crisis cíclicas que afectaron al sector de la construcción.
- La modernización de algunas actividades agrícolas, que se tradujo en un descenso en términos absolutos del empleo en dicha actividad.
- Dinámica relativamente baja demostrada por la pequeña y

mediana empresa.

- Contracción del crédito por parte del sistema bancario Nacional en determinados períodos.
- Falta de una política de empleo claramente definida.
- El alto componente tecnológico de la inversión en los años setenta reduce las posibilidades de crecimiento del empleo.
- Altos costos de producción que afectaron la competitividad del país en materia de exportación.
- Política general de precios poco flexible.

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

- Continuación de un proceso de migración hacia las áreas urbanas, específicamente la metropolitana, lo cual ha contribuido a concentrar en esta región al problema del desempleo.
- 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 impulso y fortalecimiento de la formación profesional.

F.- Principales Acciones Realizadas Durante la Década del 70

La década pasada se distingue por el gran avance logrado en el sector laboral en materia de medidas económicas, sociales, normativas e institucionales que permitieron organizar y fortalecer al sector con miras a una mayor productividad y generación de empleos en el país.

A continuación se presentan las principales acciones, medidas y programas realizados hasta la fecha:

Económicas

Entre los programas de índole económico más importantes que se han desarrollado en el sector del empleo caben destacarse los siguientes:

- Un vigoroso programa de inversiones públicas, el cual durante los años críticos de la contracción de la inversión privada, se convirtió en elemento anticíclico que permitió en alguna medida estimular la demanda y nivelar el crecimiento económico.
- Se vincula a la Planificación Económica y Social, la Planificación de los Recursos Humanos y el Empleo como objetivo prioritario del desarrollo Nacional.
- En diciembre de 1976 el Gobierno Nacional ofreció un paquete de leyes de incentivos con la finalidad de reactivar la actividad económica del país.
- El finalizado Plan de Emergencia, el cual tuvo una duración de 27 meses y logró dar empleo a alrededor de 24,500

personas en su mayoría no calificadas, constituyó un esfuerzo valioso y una solución real e inmediata a miles de panameños afectados por problemas de desempleo y falta de ingresos.

- Entre los proyectos iniciados en el período, que tienen por objetivo central la creación de empleos, vale la pena mencionar el Plan de Desarrollo de Colón "Juan Demóstenes Arosemena", el cual consiste en una serie de proyectos públicos y privados de infraestructura física, económica y social, tendientes a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la provincia de Colón y a generar empleos, ligados a un componente de capacitación de mano de obra. Este proyecto tendrá su etapa de mayor impacto en la década del 80.

- Otro proyecto que se distingue por su objetivo de generar empleo y reducir la corriente migratoria es el Proyecto URBE, el cual está orientado hacia las áreas urbanas de las regiones occidental y central del país. Su componente principal comprende la creación de empresas productivas y el desarrollo de obras de infraestructura social y de servicios urbanos.

Normativas

En el período analizado (1970 - 1980) se toman acciones y medidas orientadas a fortalecer los aspectos legales del sector laboral; entre dichas medidas cabe mencionar las siguientes:

- En marzo de 1970 se centralizó en la Caja del Seguro Social la cobertura obligatoria de los Riesgos Profesionales para todos los trabajadores;
- En julio de 1971 se crea el Seguro Educativo;
- En diciembre de 1971 se aprueba el Código de Trabajo;
- En diciembre de 1975 se dictan disposiciones relacionadas con el contrato de trabajo de la actividad de la construcción (Fondo de Censatía);
- En marzo de 1975 se establece el régimen de pensiones anticipadas para los asegurados que tengan acreditados por lo menos 180 meses de cotizaciones. Esta disposición considera las siguientes edades por sexo: para los hombres el haber cumplido por lo menos 55 años de edad y para las mujeres que hayan cumplido por lo menos 50 años de edad;
- En diciembre de 1976 se establece la Ley 95 que modifica algunos artículos del Código de Trabajo y se adoptan otras medidas;
- En 1981 se derogó la Ley 95 mediante la Ley 8 la cual entre otras cosas restablece el mecanismo de las convenciones colectivas.

Salariales

En materia salarial, el incremento del costo de la vida, que afectó a los trabajadores, motivó una serie de ajustes salariales con la finalidad de reducir la presión inflacionaria.

A continuación se presentan las medidas generales de salarios tomadas en la década:

- En noviembre de 1971 se establece el Décimo Tercer Mes como contribución especial a los trabajadores;
- En esa misma fecha se establecen nuevos salarios mínimos en el país;
- En marzo de 1974 se decretan aumentos de salarios mínimos;
- En marzo de 1974, se decretan aumentos de sueldo al empleado público, en forma escalonada de acuerdo al salario devengado, siendo el máximo de B/.30.00 mensuales;
- En mayo de 1979 se establecen aumentos de salarios para empleados de empresas particulares que oscilan entre los B/.15.00 y B/.25.00;
- En agosto de 1979 se determinan nuevos salarios mínimos para los trabajadores en general;
- En septiembre de 1979 se fija salario mínimo en las actividades canaleras relacionadas con el uso, manejo, funcionamiento, mantenimiento, protección o defensa del Canal de Panamá;

- En marzo de 1980 se establece un aumento de B/.20.00 a los empleados públicos;
- En mayo de 1980 se decretaron B/.25.00 mensuales de aumentos a los empleados de empresas particulares;
- En julio de 1981 se establecieron B/.30.00 mensuales de aumento para los trabajadores de empresas particulares. De igual manera se decretaron aumentos de B/.7.50 mensuales para trabajadores domésticos y B/.15.00 para trabajadores de empresas agrícolas, pecuarias y agroindustriales;
- En diciembre de 1982 se fijan nuevamente salarios mínimos en toda la República, siendo efectivo los mismos a partir de febrero de 1983;
- En junio de 1983 se establecen aumentos de salarios para los funcionarios públicos, con salarios inferiores a B/.300.00 mensuales;
- Durante 1983 el movimiento sindical obtuvo la devolución del la 2da. partida del Décimo Tercer Mes para todos los trabajadores, lo cual se hizo efectivo a partir de agosto de 1984;
- La aprobación y aplicación del Código de Trabajo ha permitido la firma de un número significativo de Conveniones Colectivas, lo cual se ha traducido no sólo en aumentos salariales, sino también en un mejoramiento en las condiciones de trabajo de los asalariados.

Institucionales

Otras acciones y medidas que se llevaron a cabo en el período analizado tuvieron relación con el desarrollo institucional de la administración del trabajo.

Entre las acciones más relevantes se encuentran las siguientes:

- En julio de 1970 se dicta la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, el cual había sido creado mediante Decreto de Gabinete de enero de 1969;
- En septiembre de 1973 se crea el Instituto Panameño de Estudios Laborales (I.P.E.L.) en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social;
- En enero de 1974 se establece en el Ministerio de Planificación y Política Económica, la Unidad de Recursos Humanos y Empleo que pasa a ser Departamento en 1978;
- En septiembre de 1974 se organizó la Dirección de Empleo y Formación Profesional en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y posteriormente en 1979 se sub-divide en dos direcciones nacionales: La Dirección Nacional de Empleo y la Dirección Nacional de Formación Profesional;
- En febrero de 1975 se establece dentro de la jurisdicción especial de trabajo las juntas de conciliación y decisión a nivel tripartita;
- A partir de 1979 se establecen agencias de la Dirección Nacional de Empleo en Colón, David y San Miguelito;

- En 1983 se aprueba la Ley que crea el Instituto Nacional de Formación Profesional como entidad autónoma del Estado;
- Durante el período analizado. El "Tripartismo" se convirtió en un mecanismo de consulta y decisión en diferentes instancias, lo cual permite el diálogo directo entre las partes. Este mecanismo se institucionalizó en: La Comisión Nacional de Salario Mínimo; La Comisión Nacional de Adiestramiento y Formación Profesional y las Juntas de Conciliación y Decisión.

CAPITULO III

CRECIMIENTO DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE

ACTIVA: RETO A LA GENERACION DE EMPLEO

El ritmo de crecimiento de la Fuerza de Trabajo está determinado por factores tanto de orden demográficos como económicos.

En el orden demográfico, las personas en edades productivas (15 a 64 años) han aumentado su importancia relativa con respecto a la población total, como consecuencia del descenso de la tasa de crecimiento demográfico que se viene registrando a partir de la segunda mitad de la década del 60 y con mayor énfasis durante la década del 70. Este grupo muestra una tendencia ascendente en su ritmo de crecimiento, aunque moderado. Durante la década del 60 registró una tasa de crecimiento promedio anual del orden del 2.9%, aumentando la misma a 3.1% en la década siguiente.

En el orden económico, se ha observado que en períodos de mayor crecimiento del producto, las expectativas de la población aumentan en cuanto a las posibilidades de incorporarse al mercado de trabajo, lo cual incide positivamente en la tasa de actividad de la población en edad de trabajar (tasa de participación). El fenómeno inverso se da en períodos de crisis económica.

De allí que para predecir la presión a que estará sometida la Fuerza de Trabajo en los próximos años, es necesario analizar la posible evolución que experimentarán los factores citados.

El análisis de los indicadores demográficos permite pronosticar que la población en edad de trabajar (15 años y más) regis-

trará un crecimiento promedio anual similar al observado en la década del 70 que fue de 3.1%.

La tasa de participación, estrechamente vinculada con el dinamismo de la economía, fluctuó entre 53.7% y 61.3% en el período comprendido entre 1963 y 1983. Este último nivel se alcanzó en 1970 y de allí en adelante se ha registrado una disminución gradual hasta alcanzar su nivel más bajo en 1982 que fue de 53.7%. No obstante, según cifras preliminares de la Dirección de Estadística y Censo, este indicador aumenta a 55.9% en 1983.

De allí que se considere razonable plantear tres alternativas de tasas de actividad para los próximos años, cada una de las cuales va a reflejar la magnitud del reto en cuanto a generación de empleos, que enfrentará el país en el mediano plazo.

En primer lugar, se plantea para el período 1984 - 1989 una tasa de participación similar a la registrada en 1983 que fue de 56%. Como segunda alternativa, se adopta el supuesto de que la misma será de 58% a través del período señalado; ésta es la tasa promedio registrada en el década del 70. Por último, se plantea una alternativa máxima de 60%. La posibilidad real de que se alcance alguna de estas tasas de actividad dependerá, en gran medida, de la dinámica que se le imprima a la economía.

Con estos supuestos básicos, los resultados obtenidos pueden apreciarse en detalle, en el Cuadro No.13

Es evidente, entonces, que de comportarse las variables analizadas de acuerdo a lo previsto, la economía se vería forzada

a generar, en promedio, un mínimo de entre 22,000 y 32,000 puestos de trabajo anuales a fin de absorber el recurso humano que se sumará a la Fuerza de Trabajo en busca de empleo en el período 1984 - 1989. No obstante, vale la pena aclarar que si la intención es reducir el volumen actual de desocupados, la meta anual de generación de puestos de trabajo deberá ser aún mayor de la anotada.

CUADRO No.13.

CRECIMIENTO DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE
ACTIVA: PERIODO 1984 - 89

A ñ o	Población de 15 años y más de Edad	P		E		A	
		Tasa de Participación 56%		Tasa de Participación 58%		Tasa de Participación 60%	
		Total	Variación Anual	Total	Variación Anual	Total	Variación Anual
1984	1,216,500	681,200	21,200	705,600	45,600	729,900	69,900
1985	1,254,200	702,400	21,200	727,400	21,800	752,500	22,600
1986	1,293,100	724,200	21,800	750,000	22,600	775,900	23,400
1987	1,333,200	746,600	22,400	773,300	23,300	799,900	24,000
1988	1,374,500	769,700	23,100	797,200	23,900	824,700	24,800
1989	1,417,200	793,600	23,900	822,000	24,800	850,300	25,600
PROMEDIO			22,300		27,000		31,700

FUENTE: Estimación realizada por el Departamento de Recursos Humanos y Empleo del Ministerio de Planificación y Política Económica.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- MIPPE Proyecto Nacional de Desarrollo de Panamá (Estrategia hacia el año 2000). Julio, 1980
- 2.- MIPPE Bases para el Plan Nacional de Desarrollo Económico Social de Panamá: 1981 - 1985. Diciembre, 1980
- 3.- MIPPE Evolución, Problemática, Perspectivas y Lineamiento de Empleo. Diciembre, 1980
- 4.- MIPPE Perfil del Desempleo. Junio, 1983
- 5.- MIPPE Medición de la Subutilización de la Fuerza Laboral. Marzo, 1984
- 6.- MIPPE Una Década de Desarrollo Social en Panamá. Mayo, 1984
- 7.- MIPPE Las Causas y Perspectivas del Desempleo en Panamá. Agosto, 1983
- 8.- COMISION TRI-PARTITA PARA EL ESTUDIO DEL DESEMPLEO. Informe al Ejecutivo. Septiembre, 1983
- 9.- PREALC Evolución y Estructura de los Salarios en Panamá. Mayo, 1984