

**DESARROLLO DE LA FUERZA LABORAL
EN EL AREA URBANA DE PANAMA**

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA
AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL

DESARROLLO DE LA FUERZA LABORAL EN EL AREA URBANA
DE PANAMA

DOCUMENTO DE TRABAJO
No. 44

1982

REPUBLICA DE PANAMA
MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA

DR. J. MENALCO SOLIS R.
MINISTRO

DR. HECTOR ALEXANDER
VICE-MINISTRO

DR. JUAN LUIS MORENO VILLALAZ
DIRECTOR GENERAL DE PLANIFICACION ECONOMICA
Y SOCIAL

DIVISION DE PLANIFICACION SOCIAL

Ana Hernández de Pittí, Directora

Silvia de Saldaña, Asistente Administrativa

DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS Y EMPLEO

Aurora C. de Correa, Jefe del Departamento

Cecilio Gadpaille
Félix Morales T.
Miguel Achurra

Daniel Camazón
Antonio Olivita

DEPARTAMENTO DE POBLACION

Rosa E. de De La Cruz, Jefa del Departamento

Luis A. Modes
Judith Dejud
María E. P. de Viggiano
Nellie Rodríguez
Manuel Flores
Margarita Aquino

Luis O. Montero
Elisa Fernández
Xenia Q. de Madrid
Pablo Vivar
Moisés Ramírez
Rosa E. Nuñez

DEPARTAMENTO DE ANALISIS SOCIAL

María C. de Pastor, Jefa del Departamento, a.i.

Marta B. de Sánchez
Nadja Vásquez

Giovanni Ciniglio
Armando Villarreal

ASESORES

Valeria Ramírez, Asesor Proyecto PAN/78/P01

PERSONAL ADMINISTRATIVO

Edna C. de Arosemena
Daysi Rodríguez
Princesa W. de Vergara
Doris Garibaldi
Angelica Ng.
Humberto García

Isabel Castillo
Marien Peralta
Nora Wong
Elzevir de Delgado
Edilma de Escobar

PRESENTACION

El presente trabajo constituye un documento básico que sintetiza y amplía una serie de estudios enmarcados hacia la aprobación, ejecución y puesta en marcha del "Proyecto de Desarrollo de la Fuerza Laboral"

El estudio, titulado "Desarrollo de la Fuerza Laboral en el Area Urbana de Panamá" representa el marco de referencia de dicho proyecto, siendo su objetivo el esclarecer en que medida la oferta de la fuerza laboral, está respondiendo a los requerimientos de la demanda, partiendo de la premisa de que los programas actuales vinculados al desarrollo de la fuerza laboral deben ser fortalecidos con el fin de promover una mejor solución a la utilización de los recursos humanos y por ende reducir el desempleo.

En la metodología seguida, primero se efectúa una caracterización de la demanda y luego se analizan las diferentes instituciones y organismos relacionados con la formación y capacitación de recursos humanos, de intermediación y de orientación y coordinación que apoyan por el lado de la oferta. Para su realización fue necesaria la consulta de una amplia bibliografía, así como la visita y entrevista a un número significativo de personas y empresas.

El trabajo fue financiado con fondos donados por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) a través del Ministerio de Planificación y Política Económica y dirigido por el Ingeniero Boris Chacón F., consultor de Recursos Humanos y Empleo, quien contó con la estrecha colaboración de los ayudantes investigadores Licenciado Hugo Morgado y Profesor Félix Morales T. El Ministerio de Planificación y Política Económica, como contraparte, estuvo representado por la Licenciada Aurora Corsen de Correa, Jefe del Departamento de Recursos Humanos y Empleo y por el Licenciado Daniel Camazón, funcionario de dicho Departamento.

INDICE

| <u>Contenido</u> | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| INTRODUCCION | |
| A.- ANTECEDENTES | |
| B.- MARCO CONCEPTUAL | |
| C.- ALCANCE DEL ESTUDIO | |
| | |
| CAPITULO I | |
| CARACTERISTICAS DE LA DEMANDA DE FUERZA LABORAL | 1 |
| A.- TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA | 2 |
| 1.- Situación Anterior | 2 |
| 2.- Perspectivas | 3 |
| B.- REQUERIMIENTOS POR GRUPOS OCUPACIONALES Y NIVEL EDUCATIVO | 5 |
| 1.- Proyección de Requerimientos, según el Ministerio de Planificación y Política Económica | 6 |
| 2.- Balance de Recursos Humanos según el ICASE | 11 |
| C.- REQUERIMIENTOS DERIVADOS DE LOS PROYECTOS DE INVERSION | 11 |
| | |
| CAPITULO II | |
| LOS RECURSOS HUMANOS DEL AREA URBANA | 25 |
| A.- MARCO GENERAL | 25 |
| B.- NIVELES DE PARTICIPACION Y DE OCUPACION DE LOS RECURSOS HUMANOS | 29 |
| C.- CONCENTRACION URBANA | 37 |

| <u>Contenido</u> | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| CAPITULO III | |
| LA FUERZA LABORAL POTENCIALMENTE DISPONIBLE PARA EL TRABAJO EN LAS AREAS URBANAS | 40 |
| A.- LA FUERZA LABORAL POTENCIAL DEL AREA URBANA | 40 |
| B.- INDOLE Y MAGNITUD DE LAS NECESIDADES DE LA FUERZA LABORAL POTENCIAL | 47 |
| 1.- Necesidades de Capacitación | 47 |
| 2.- Necesidades de Apoyo a la Colocación | 49 |
| | |
| CAPITULO IV | |
| AREA Y POBLACION BENEFICIADA | 50 |
| A.- ANTECEDENTES | 50 |
| B.- POBLACION OBJETIVO | 52 |
| | |
| CAPITULO V | |
| INSTITUCIONES Y PROGRAMAS DE FORMACION Y CAPACI- TACION DE RECURSOS HUMANOS | 57 |
| A.- INSTITUCIONES DE FORMACION DE RECURSOS HUMANOS | 58 |
| 1.- Educación Vocacional o Profesional y Técnica | 60 |
| 2.- Educación Suplementaria | 63 |
| 3.- Educación Superior | 63 |
| 4.- Formación Profesional y Adiestramiento | 72 |
| 4.1 Formación Profesional a través del SENAFORP | 72 |
| 4.1.1 Capacitación Impartida | 74 |
| 4.1.2 Colaboración directa con el Sector Público | 74 |
| 4.1.3 Convenios Internacionales | 76 |
| 4.2 Programas de Adiestramiento de Empresas e Instituciones | 78 |

| <u>Página</u> | <u>Contenido</u> | <u>Página</u> |
|---------------|--|---------------|
| | 4.2.1 Sector Privado | 78 |
| 40 | 4.2.2 Sector Público | 81 |
| 40 | 5.- Becas y Préstamos Educativos | 88 |
| 47 | B.- INSERCIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO | 92 |
| 47 | 1.- Provenientes de la Educación Vocacional y Técnica | 94 |
| 49 | 2.- Provenientes de la Educación Suplementaria | 96 |
| | 3.- Provenientes de la Educación Superior | 97 |
| | 4.- Provenientes de la Formación Profesional | 98 |
| 50 | 5.- Relativos al Sistema de Becas y Préstamos | 99 |
| 50 | C.- PROBLEMAS CENTRALES RELATIVOS A LA FORMACION Y CAPACITACION DE RECURSOS HUMANOS | 100 |
| 52 | 1.- Educación Vocacional | 100 |
| | 2.- Educación Suplementaria | 101 |
| | 3.- Nivel Superior Universitario | 102 |
| 57 | 4.- Formación Profesional | 104 |
| 58 | 5.- Sistema de Becas y Préstamos Educativos | 106 |
| 60 | D.- RECOMENDACIONES | 108 |
| 63 | 1.- Formación de Recursos Humanos en el Sistema Vocacional | 108 |
| 63 | 2.- Formación de Recursos Humanos a través de la Educación Suplementaria | 109 |
| 72 | 3.- Formación de Recursos Humanos a través de la Formación Profesional | 110 |
| 72 | 4.- Formación de Recursos Humanos en el Nivel Superior | 112 |
| 74 | 5.- Formación de Recursos Humanos a través del Sistema de Becas y Préstamo Educativo | 112 |
| 74 | | |
| 76 | | |
| 78 | | |

| <u>Contenido</u> | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| CAPITULO VI INSTITUCIONES DE COLOCACION DEL SECTOR PUBLICO Y DEL PRIVADO | 113 |
| A.- SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO | 113 |
| 1.- Antecedentes | 113 |
| 2.- Organización, cobertura regional y recursos del Servicio de Empleo | 115 |
| 3.- Funcionamiento del Servicio de Empleo. Problemas Críticos | 119 |
| 3.1 Problemas Económicos y Organiza- cionales | 120 |
| 3.2 Problemas de Disponibilidad y Calidad de los Servicios | 121 |
| 3.3 Problemas de Coordinación | 124 |
| 4.- Alcances de la Acción del Servicio de Empleo | 126 |
| B.- MEDIOS DE TRANSMITIR LAS NECESIDADES DE RECURSOS HUMANOS | 127 |
| C.- INFORMACION SOBRE OPORTUNIDADES DE TRABAJO POR CUENTA PROPIA O DE PEQUEÑAS EMPRESAS | 129 |
| D.- RECOMENDACIONES | |
| 1.- En Relación a los Servicios de Empleo | 131 |
| 1.1 Propositiones Generales | 131 |
| 1.2 Propositiones Específicas | 133 |
| 2.- En Relación a los Medios de Comunicación | 135 |
| 3.- En Relación a Información sobre Oportuni- dades de Trabajo por Cuenta Propia o de Pequeñas Empresas | 136 |

| <u>Contenido</u> | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| CAPITULO VII | |
| INSTITUCIONES DE PLANIFICACION Y COORDINACION | 137 |
| A.- PARTICIPACION INSTITUCIONAL | 137 |
| 1.- Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) | 137 |
| 2.- Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (MITRAB) | 139 |
| 3.- Ministerio de Educación (MINEDUC) | 141 |
| 4.- Universidad de Panamá | 142 |
| 5.- Instituto para la Formación y Aprove- chamiento de los Recursos Humanos (IFARHU) | 143 |
| 6.- Dirección de Estadística y Censo (DEC) | 143 |
| B.- INSTRUMENTOS DE COORDINACION | 144 |
| C.- INVESTIGACIONES NECESARIAS | 145 |
| D.- RECOMENDACIONES | 146 |
| | |
| CAPITULO VIII | |
| DISPOSICIONES LEGALES RELATIVAS AL APRENDIZAJE, CAPACITACION Y USO DE MANO DE OBRA | 148 |
| A.- APRENDIZAJE Y CAPACITACION | 148 |
| B.- USO DE MANO DE OBRA | 150 |
| | |
| CAPITULO IX | 153 |
| ALTERNATIVAS Y RECOMENDACIONES | |
| A.- ALTERNATIVAS ESTRATEGICAS DE UN PROYECTO DE DESARROLLO DE LA FUERZA LABORAL | 153 |
| 1.- Alternativa General | 153 |
| 2.- Alternativa centrada en el Grupo Pobla- cional con "Insuficiencias Ocupacionales" | 153 |

| <u>Contenido</u> | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| 3.- Alternativa con Enfasis en la Productividad Empresarial | 154 |
| 4.- Alternativa Integrada | 154 |
| B. ESTUDIOS NECESARIOS | 155 |
| C.- PROGRAMAS PRIORITARIOS | 157 |
| D.- APOYO INSTITUCIONAL NECESARIO | 160 |
| 1.- Instituciones de Planificación | 160 |
| 2.- Instituciones de Educación y Adiestramiento | 161 |
| 3.- Instituciones de Colocaciones | 162 |
| E.- NUEVAS INSTITUCIONES O ACTIVIDADES | 163 |
| F.- ALGUNOS INCENTIVOS | 164 |

INDICE DE CUADROS

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| Cuadro I-1 Estimación del Aumento de la Población Activa y Ocupada entre 1980 y 1985 | 4 |
| Cuadro I-2 Requerimientos de Recursos Humanos calificados según Nivel de Educación y Ocupación Período 1980-1988 | 7 |
| Cuadro I-3 Estimación de los Déficit y Superavit de Recursos Humanos calificados según Nivel Educativo y Especialidad 1971-1985 | 12 |
| Cuadro I-4 Requerimientos de Mano de Obra en Distintos Proyectos del Plan de Desarrollo de la Provincia de Colón. Período 1981-1991 | 17 |
| Cuadro I-5 Esquema comparativo de la Oferta y la Demanda de Recursos Humanos para el Proyecto de Ampliación de Area Comercial de la Zona Libre de Colón, por categoría profesional Años 1982-1984. | 20 |
| Cuadro I-6 Esquema Comparativo de la Oferta y Demanda de Recursos Humanos para el Proyecto del Establecimiento del Area Industrial por Categoría Profesional años 1984-1991 | 21 |

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| Cuadro I-7 Esquema Comparativo de la Oferta y Demanda de Recursos Humanos para el Proyecto de Puerto Escondido, por Categoría Profesional años 1981-1983 | 22 |
| Cuadro II-1 Población Urbana de Panamá 1980 | 26 |
| Cuadro II-2 Población Urbana del País por Regiones y Lugares Poblados 1970, 1980, 1990 y 2000 | 27 |
| Cuadro II-3 Recursos Humanos del País y del Area Urbana 1970-1980 | 30 |
| Cuadro II-4 Población Ocupada de 15 años y más según Nivel de Instrucción Area Urbana y Urbana Metropolitana 1980 | 32 |
| Cuadro II-5 Población Ocupada de 15 años y más, según categoría de ocupación, Area Urbana y Urbana Metropolitana | 34 |
| Cuadro II-6 Estimación del Número de Familias Pobres en el Area Urbana 1980 | 35 |
| Cuadro II-7 Ingreso Mensual Percibido por Percep tores de Ingresos mayores de 10 años en algunos Centros Urbanos 1980 | 36 |

| | |
|---|----|
| Cuadro II-8 Algunos Indicadores de la Magnitud del Area Urbana Metropolitana | 38 |
| Cuadro II-9 Estructura Ocupacional de la Población Activa en algunos Centros Urbanos. Año 1980 | 39 |
| Cuadro III-1 Fuerza Laboral Potencialmente Dis- ponible para el Trabajo en las Areas Urbanas | 41 |
| Cuadro III-2 Fuerza Laboral Potencial Disponible para el Trabajo en el Area Urbana Metropolitana | 43 |
| Cuadro III-3 Distribución por Edades de la Fuerza Laboral Potencial del Area Urbana Metropolitana | 44 |
| Cuadro III-4 Nivel Educativo de la Fuerza Laboral Potencial del Area Urbana Metropli- tana | 45 |
| Cuadro III-5 Experiencia Laboral de la Fuerza de Trabajo Potencialmente Disponible en la Región Metropolitana Urbana | 46 |
| Cuadro IV-1 Estimación de la Población Objetivo General y Específica del Area Metro- politana | 54 |

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| Cuadro IV-2 Población Objetivo Sintesis | 55 |
| Cuadro IV-3 Población Objetivo Específico en Ciudades consideradas | 56 |
| Cuadro V-1 Matrícula de la Educación Voca- cional. Areas Industrial, Indus- tria Doméstica y del Vestido y Area Comercial. Datos de 1978 y 1981 | 61 |
| Cuadro V-2 Magnitud relativa de la Matrícula de la Educación Vocacional | 62 |
| Cuadro V-3 Graduados en la Educación Vocacio- nal (Técnico Profesional) según areas de Enseñanza Oficial y Par- ticular 1980 | 64 |
| Cuadro V-4 Matrícula en Educación Suplementa- ria de la República por sexo, según dependencia y Clase de Enseñanza Año 1981 | 67 |
| Cuadro V-5 Matrícula de las Universidades de la República, según Facultad y De- partamento. Primer Semestre de los Años 1976-80 | 69 |
| Cuadro V-6 Graduados en el Nivel Superior Uni- versitario 1976-1980 | 70 |

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| Cuadro V-7 Matrícula del Instituto Politécnico por sede según sexo y año de estudio. Primer semestre 1981 | 71 |
| Cuadro V-8 Graduados en el Instituto Politécnico por sede, según carrera y Especializa ción. Año 1980 | 73 |
| Cuadro V-9 Egresados del Servicio de Formación Profesional según Sectores | 75 |
| Cuadro V-10 Oficina Central de Adiestramiento del Sector Público, Participantes y Areas 1980-1981 | 81 |
| Cuadro V-11 Oficinas Institucionales de Adiestra- miento. Areas y Participantes 1981 | 85 |
| Cuadro V-12 Oficina Central de Adiestramiento del Sector Público Estudiantes en el ex- terior. Participantes y areas 1981 | 85 |
| Cuadro V-13 IRHE. Acciones de Adiestramiento y Participantes | 87 |
| Cuadro V-14 Préstamos concedidos por el Instituto para la Formación de Recursos Humanos 1970-1980 | 89 |
| Cuadro V-15 Becas concedidas por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Re- cursos Humanos en la República 1970-1979 | 91 |

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| Cuadro VI-1 Porcentaje de Colocaciones verificadas por los Servicios de Empleo de Países Americanos | 118 |
| Grafica No 1 Bosquejo del Sistema Educativo y Destino de sus Egresados | 59 |
| Grafica No 2 Enfoque analítico del Estudio sobre Desarrollo de la Fuerza Laboral | 93 |

INDICE DE ANEXOS

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| Anexo No.1 Desarrollo de la Fuerza Laboral y su Relación con algunos Proyectos de Inversión | 166 |
| Anexo No. 2 Nivel Educativo de la Población Ocupada y Desocupada de algunos Centros Urbanos 1980 | 169 |
| Anexo No.3 Desempleo oculto y Población Potencialmente Activa. | 173 |
| Anexo No. 4 Especialidades Impartidas en el Nivel Universitario | 188 |
| Anexo No. 5 Escuela de Artes Aplicadas | 191 |
| Anexo No. 6 Capacitación de Trabajadores en la Construcción mediante Convenio Capac-Suntracs. | 193 |
| Anexo No. 7 Estudiantes en el Exterior según país donde estudian 1978 | 195 |
| Anexo No.8 Principales leyes y Decretos que tienen incidencia en la Formación e Incentivos al uso de mano de obra. | 196 |

INTRODUCCION

A.- ANTECEDENTES

El conjunto de programas y proyectos de desarrollo económico y social que se encuentran en ejecución y los que se implementarán en el futuro, plantean diferentes tipos de requerimientos de recursos humanos necesarios para el desarrollo nacional (demanda). La contrapartida destinada a adecuar la fuerza laboral (oferta), o el desarrollo de aquella que puede satisfacer esa demanda, surge como complemento indispensable de esos programas.

El análisis tendiente a establecer de qué manera la demanda está siendo atendida por la oferta, implica estudiar cuáles son las instituciones y mecanismos existentes y en uso destinados a desarrollar la fuerza laboral, y establecer si están actuando en la dirección requerida y de manera eficiente. Por tal razón, el mejoramiento del acceso al empleo, y como consecuencia el incremento de la productividad y de los ingresos de la fuerza laboral implica actuar simultáneamente en tres áreas básicas:

1.- Formación y capacitación de la fuerza laboral, ya sea mediante el sistema educativo regular (educación básica, media, superior y técnica); como el sistema no formal (capacitación y formación profesional), tanto público como privado.

2.- Proporcionar a la fuerza laboral servicios de empleo, de orientación y de apoyo necesario para facilitar su ingreso al mercado de trabajo.

3.- Orientar las acciones de mejoramiento de la fuerza laboral mediante un sistema de planificación de recursos humanos y empleo que coordine, estudie y entregue los elementos de juicio necesario para una mejor adecuación entre los requerimientos y la disponibilidad de recursos humanos.

En estas tres áreas básicas actúan tanto el sector público como el privado. Sin embargo el primero ha tenido un peso decisivo y ha asumido las tareas de formación, colocación y planificación de los recursos humanos, con distintos grados de cobertura. El sector privado con excepción

de la formación de recursos humanos en el nivel vocacional y superior, ha tenido poca participación en el desarrollo de la fuerza laboral que ocupará posteriormente.

Es necesario dejar establecido que existen además otros aspectos (que no se analizan), relacionados con el desarrollo de la fuerza laboral y que pueden incidir en el acceso de la misma al mercado de trabajo. En este sentido no puede dejarse de mencionar el escaso o bajo ingreso que percibe un amplio sector de la población y que les impide pagar cursos de capacitación, el transporte a los centros en que se imparte, o dejar de percibir una parte de su reducido ingreso para asistir a los centros de instrucción o de colocaciones. De igual manera el no contar con un nivel de educación mínima, o los problemas nutricionales que han mutilado la capacidad de desarrollo de muchos individuos, limitan las posibilidades de acceso de un sector no despreciable de la población.

B.- MARCO CONCEPTUAL

Durante la década de 1960 y a través de los trabajos realizados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico de Europa en su Proyecto del Mediterráneo y de la teoría del capital humano, surge con gran fuerza un conjunto de premisas que valorizan los recursos humanos y especialmente su calificación, como el factor fundamental del desarrollo económico y social.

La carencia de calificación de la fuerza laboral tiende a considerarse como determinante en el retraso de los países y por lo tanto, para impulsar el desarrollo de los mismos es primordial eleva su nivel de calificación. El mejoramiento del nivel de calificación deberá responder, a su vez, a los requerimientos del sistema económico siendo necesario que el sistema educacional en general, se adecúe debidamente para suplir esa necesidad. En términos generales se plantea una valorización sustantiva del rol de la educación como factor de desarrollo económico, lo que incide en las políticas generales de la misma, en su estructura y orientación. La demanda económica viene a substituir, aunque no totalmente, la concepción anterior basada en la demanda individual y en los deseos de las personas.

Al mismo tiempo y vinculado al problema del aprovechamiento productivo de los recursos humanos disponibles así como al problema de la amplitud de la subutilización

de los recursos humanos que se venía dando de manera persistente y expresada principalmente por el desempleo y subempleo, se sostenía que la subutilización de los mismos es causada por un desajuste entre la disponibilidad de calificación (escasa y baja), y la demanda proveniente de los sectores productivos, la cual se expresa en puestos de trabajo calificados y especializados.⁽¹⁾ La solución del problema ocupacional se conseguía, por lo tanto, mediante programas de expansión del sistema educativo, la capacitación del trabajador y la formación de cuadros especializados. La creación de numerosos centros de formación profesional en América Latina y la gran preocupación que los Ministerios de Trabajo de la misma han demostrado por este tipo de educación, prueban el auge alcanzado por esta concepción.

Son numerosas las constataciones que emergen de nuestras realidades en América Latina que tienden a contradecir en parte estas premisas. De las mismas se desprende que en general, se ha sobrevalorizado el papel de la educación en la solución del problema del empleo. Evidentemente no puede desconocerse el rol de la educación en la formación de recursos humanos para el trabajo. Sin embargo, la sobrevalorización de su capacidad para solucionar el problema del empleo ha retrasado la comprensión de los factores realmente condicionantes. Es el sistema económico (debido a sus características estructurales) el que ha sido incapaz de generar los puestos de trabajo necesarios para absorber la mano de obra disponible. La demanda o la ampliación de las oportunidades de empleos condicionadas a su vez por la estructura económica imperante, la tecnología usada, el volumen y tipo de inversión, la estructura de propiedad y otras, son en definitiva las variables centrales para ampliar las oportunidades de empleo. Poco se consigue con excelentes escuelas y universidades y muy buenas oficinas de colocaciones, si no se generan los empleos suficientes.

El esquema de solución del problema del empleo que se venía planteando y que en algunos casos sigue considerándose como un problema de oferta señalando que con buenos sistemas de capacitación y oficinas de colocaciones se

(1) Esta concepción está suponiendo una igualdad entre el volumen de demanda y el de la oferta de mano de obra, de tal manera que la diferencia estructural entre lo requerido con lo ofrecido es lo que provoca el desempleo.

consigue eliminar la desocupación y el subempleo, debe ser revisado a la luz de la experiencia recogida en nuestros países de América Latina. Sin dejar de reconocer la gran importancia de la capacitación y los sistemas de intermediación, ellas son sólo una parte del conjunto de factores a considerar (la oferta). Los que surgen del lado de la demanda (citados anteriormente), permiten ponderar adecuadamente cuál es el peso relativo de ambos grupos de factores. En este sentido los programas vinculados al desarrollo de la fuerza laboral o la oferta, constituyen una ayuda o un componente, pero no son la solución del problema del desempleo.⁽¹⁾ La formación de los recursos humanos deberá enfocarse de manera conjunta y complementaria con las políticas de generación de empleos productivos y no en forma autónoma o como el componente principal de las acciones gubernamentales y del sector privado dirigidas a solucionar el problema del empleo.⁽²⁾

Por otro lado y desde el punto de vista de la ayuda que presta la capacitación para que la fuerza laboral se inserte en el mercado de trabajo, es necesario distinguir entre los distintos componentes o segmentos del mercado laboral. Existe un sector de la economía que se caracteriza por ser muy moderno, desarrolla actividades altamente productivas, los trabajadores vinculados a estas actividades tienen una productividad relativamente alta y perciben remuneraciones más elevadas. Este sector moderno de la economía o sector formal, está permanentemente demandando trabajadores calificados y preparados para el desempeño de tareas especializadas. Sin embargo, este sector no genera el número suficiente de puestos de trabajo para absorber la fuerza de trabajo disponible. Este "excedente" de

(1) La comprensión de lo anterior ha tenido al mismo tiempo un efecto significativo en una redefinición del rol de la educación en la sociedad. Actualmente y sin dejar de reconocer la importancia que ella tiene en la formación de los recursos humanos, tiende a considerársele también una necesidad básica que debe ser atendida por sí misma.

(2) El Proyecto de Generación de Empleo de AID, se enmarca justamente en esta concepción. Tiende a incidir sobre la demanda ampliando la capacidad del sector privado de generar empleos. En este sentido, y complementado con este proyecto de desarrollo de la fuerza laboral, se estaría actuando en las dos caras del problema.

fuerza laboral busca la forma de generar su propia demanda, (1) o se vincula a alguna actividad productiva muy incipiente o de servicios. (2) Los ocupados en estas actividades informales de la economía y que representan aproximadamente el 25% de la población ocupada urbana, tienen muy bajos ingresos, baja calificación, ningún acceso a las fuentes de crédito o de apoyo que se han diseñado, y sobreviven en condiciones de marginalidad y pobreza. La capacitación requerida por esta fuerza laboral es diferente y debe estar dirigida ya sea a ayudarla a pasar al sector moderno o mejorar sus actividades informales transformándolas en productivas y más generadoras de ingresos. Es decir si se desea desarrollar toda la fuerza laboral del país, será necesario establecer diferentes modalidades de apoyo y en diferentes áreas.

De hecho, los sistemas de formación y capacitación de la fuerza laboral y en general el conjunto de medidas y acciones destinadas a facilitar su ingreso al mercado de trabajo, no están llegando a todos los recursos humanos disponibles para el trabajo. Estos sistemas de formación están respondiendo principalmente a los requerimientos que demanda el sector moderno de la economía. En general todos los esfuerzos de formación y capacitación se han encaminado a satisfacer esa demanda. Sin embargo un sector importante de la fuerza laboral que no encuentra ocupación en ese sector moderno no está recibiendo capacitación. Dado que estos grupos poblacionales son a su vez los más pobres y desprotegidos, deberá establecerse un sistema de apoyo especial para los mismos si se desea mejorar sus condiciones de empleo e ingreso.

C.- ALCANCE DEL ESTUDIO

Teniendo en cuenta el marco conceptual señalado, el análisis se centrará en el establecimiento de los principales problemas que inciden en un adecuado desarrollo de la fuerza laboral, y cuáles pueden ser las acciones y programas que permitirían proporcionar las mejoras requeridas.

(1) Trabajadores por cuenta propia (vendedores ambulantes, lava carros, domésticos).

(2) Reparación de equipos, sastres, peluqueros, talleres artesanales.

El relevamiento institucional destinado a conocer las acciones que realizan éstas instituciones en materia de desarrollo de la fuerza laboral, mostró que en general el grueso de las mismas la realiza el Sector Público. La participación del Sector Privado es limitado, lo que no significa que en un futuro próximo no puede asumir nuevas responsabilidades. El conocimiento del potencial del Sector Privado para encarar estas tareas, escapa de este trabajo. Sin embargo se dan algunas alternativas sobre su participación.

En este documento, se analiza primero las características de la demanda de recursos humanos y de la población beneficiaria. A continuación se consideran los medios en uso destinados a mejorar la calidad y disponibilidad de los recursos humanos, y finalmente se plantean alternativas y recomendaciones sobre el tema tratado.

CAPITULO I

CARACTERISTICAS DE LA DEMANDA DE FUERZA LABORAL

CAPITULO I

CARACTERISTICAS DE LA DEMANDA DE FUERZA LABORAL

El crecimiento de la actividad económica del país y las áreas que se van desarrollando, provoca necesidades de recursos humanos con calificación específicas. Por tal razón, el conocimiento anticipado del tipo y características de la calificación que se está demandando, resulta de gran importancia para orientar adecuadamente la formación y el adiestramiento de esos recursos humanos, así como los mecanismos de planificación y de apoyo a su inserción en el mercado de trabajo.

El conocimiento anticipado de las características y el tipo de recursos humanos que se requiere, plantea problemas metodológicos y analíticos de importancia. Los métodos que se han utilizado en Panamá se han basado en el conocimiento previo del crecimiento esperado de la actividad económica (plan de desarrollo) y el análisis de los proyectos de inversión que se implementarán. Relacionando el producto y la inversión con una estructura de recursos humanos que a su vez se expresa en requerimientos educativos, se han hecho estimaciones de necesidades de recursos humanos.⁽¹⁾ En el caso de los proyectos de inversiones, sin embargo, la mayoría de las veces no se calcula el impacto ocupacional que producirán los mismos, ni menos el tipo de recursos humanos (calificación) que requerirán. Este vacío contrasta con la importancia que tiene conocer estos requerimientos para una adecuada respuesta de los sistemas de formación de recursos humanos. En todo caso, utilizando la información disponible y la elaboración propia, se efectúa en este estudio una caracterización de la demanda de fuerza laboral desde tres perspectivas: Tendencias generales de la actividad económica; Requerimientos de Recursos Humanos por grupos ocupacionales y nivel educativo basada en la técnica de "Manpower Planning"; y Requerimientos derivados de los proyectos de inversión.

(1) Ver documento "Los Recursos Humanos y el Empleo en el Plan Nacional de Desarrollo". Proyecto OIT/PNUD, PAN/74/018. 1975. También, "Educación y Recursos Humanos en Panamá". ICASE - IFARHU. 1978.

A.- TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

1.- Situación anterior

El Plan Nacional de Desarrollo de Panamá 1976-80, estableció que durante ese período se generarían aproximadamente 134,400 nuevos empleos. Debido a que la fuerza laboral evoluciona y se producen retiros (por muerte, jubilación o abandono), se calculó que debían ingresar 173,700 personas para ocupar dicha cantidad de puestos. Esta cifra representaba a su vez la demanda o requerimientos al sistema educativo, es decir, la cantidad de mano de obra calificada que debía entregar en sus distintos niveles. Sin embargo, la capacidad institucional y operativa permitiría preparar sólo 117 mil nuevos ocupados en ese período, debiendo ingresar a la fuerza de trabajo un total de 101,800⁽¹⁾ personas sin la debida preparación para hacerlo. El déficit de formación así establecido y desagregado por grupos ocupacionales y niveles educativos mostró a su vez que la "brecha" tendía a ampliarse en los niveles técnicos intermedios, se mantendría en el superior y disminuiría en los otros niveles.

En relación al personal que ya se encontraba ocupado se establecieron igualmente necesidades de adiestramiento, señalando que se necesitaba capacitar un total de 237,300 ocupados, de los cuales solamente el 20% recibiría algún tipo de adiestramiento en el período quedando un déficit de 189,000 ocupados que aunque necesitaban capacitación para poder ser más eficientes y desarrollar mejor su trabajo, no iban a tener la oportunidad de lograrlo. Se estimó igualmente que alrededor de 80,000 de esas necesidades deberían ser cubiertas por el Servicio Nacional de Formación Profesional (SENAFORP).

Debido a que no se cuenta todavía con una información completa del Censo de Población de 1980, resulta difícil efectuar una evaluación del grado de cumplimiento de esas proyecciones. Sin embargo a nivel de formación profesional se ha establecido que el SENAFORP capacitó un total de 38,800 personas en el período 1974-80, lo cual representa sólo un 49% de lo requerido. Esto significa

(1) Se han incluido también los que deben ingresar para compensar los que recibieron capacitación pero no se incorporan efectivamente al trabajo.

que en vez de cerrarse la brecha entre requerimientos de capacitación y disponibilidad, tiende a ampliarse, multiplicando la tarea futura.

2.- Perspectivas

El crecimiento de la actividad económica en los próximos años que se basará principalmente en el fomento de los sectores productivos, el apoyo a la pequeña y mediana empresa, los proyectos orientados al desarrollo de la ciudad de Colón, la utilización creciente del área canalera revertida y los programas de desarrollo rural integrado; (1) generará aproximadamente 20,400 puestos de trabajo adicionales por año en el período 1981-1985. (2) La inversión pública programada (400 millones de balboas por año aproximadamente durante este mismo período), permitirá mantener los 28 mil puestos de trabajo que han producido en años anteriores y agregar 5,900 empleos adicionales (Cuadro I-1).

Según las estimaciones efectuadas por el Departamento de Recursos Humanos y Empleo del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), "las perspectivas del empleo a nivel sectorial permiten señalar que las actividades económicas en donde se producirán mayor número de empleos serán la de los servicios, finanzas, transportes, industria y comercio". En función de la inversión programada se señala a su vez que "los sectores más beneficiados en número de empleos serán los concernientes a los programas de vivienda, transporte, turismo, sectores agropecuario, salud y electrificación". A esto habría que añadir aquellas áreas que surgen de los primeros lineamientos de la estrategia nacional de desarrollo

-
- (1) "Evolución, problemática, perspectivas y lineamientos de empleo 1970-1985". Documento de Trabajo No.28. Departamento de Recursos Humanos y Empleo. Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE).
- (2) La cantidad de nuevos activos que anualmente se incorporan a la fuerza de trabajo se estimó en 19,200 por año. Esto significa que la generación de nuevos puestos de trabajo permitirá absorber el crecimiento vegetativo de la población activa y sólo una parte del desempleo inicial. Se espera que la tasa de empleo baje de 8.1% en 1980 a 6% en 1985.

CUADRO I-1
ESTIMACION DEL AUMENTO DE LA POBLACION ACTIVA Y OCUPADA ENTRE 1980 Y 1985
(en miles)

| Ramas de Actividad | 1980 | 1985 | Variación |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|
| <u>Población Activa</u> | <u>559.0</u> | <u>695.0</u> | <u>96.0</u> |
| <u>Población Ocupada</u> | <u>551.0</u> | <u>653.0</u> | <u>102.0</u> |
| Agricultura | 155.8 | 150.5 | -5.3 |
| Minas | 0.7 | 0.9 | 0.2 |
| Industria | 56.2 | 67.0 | 10.8 |
| Electricidad | 6.6 | 9.4 | 2.8 |
| Construcción | 32.2 | 39.6 | 7.4 |
| Comercio | 73.9 | 84.5 | 10.6 |
| Transportes | 31.0 | 44.2 | 13.2 |
| Finanzas | 21.7 | 35.6 | 13.9 |
| Servicios | 155.7 | 205.9 | 50.2 |
| Area del Canal | 17.2 | 15.4 | -1.8 |

Fuente: "Evolución, problemática, perspectivas y lineamientos de empleo 1970-1985". Documento de Trabajo No.28. Departamento de Recursos Humanos y Empleo. Ministerio de Planificación y Política Económica.

para la década presente que se encuentra preparando el MIPPE. En este sentido debe citarse la actividad industrial en general y la de ensamblaje (maquila) en el área de Colón, actividad portuaria y de apoyo a la misma, actividad bancaria y desarrollo del centro financiero internacional, desarrollo de la agroindustria e industria de la madera, actividad naviera y tripulaciones de barcos.

Debido a que casi todas estas actividades son nuevas, no se cuenta con recursos humanos especializados en las mismas. Por tal razón, la formación y capacitación de la fuerza laboral con la especialización requerida deberá programarse adecuadamente. Los requerimientos globales y específicos que surgen de un balance, una estrategia, o de un conjunto de proyectos deberán volcarse a un plan de formación y capacitación que establezca prioridades, áreas y magnitudes.

B. - REQUERIMIENTOS POR GRUPOS OCUPACIONALES Y NIVEL EDUCATIVO

Existen en la actualidad dos estudios globales sobre requerimientos de recursos humanos por ocupaciones y nivel educativo. El primero, efectuado por el Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Planificación y Política Económica y el segundo, un balance de recursos humanos realizado por el Instituto Centroamericano de Administración y Supervisión Educativa (ICASE) en 1978. (1) El estudio del MIPPE es una proyección para el período 1980-1988, usa la misma metodología del trabajo efectuado para el plan de desarrollo 1976-80, (2) basada en la técnica de "Manpower Planing". El estudio del ICASE por su parte se basó en el trabajo del Ministerio de Planificación de 1975 ya citado, y utiliza la misma metodología y clasificación (educativa y ocupacional). Difiere del anterior en una estimación más conservadora del crecimiento del empleo. Por otro lado, el estudio actual del Ministerio de Planificación y Política Económica está incompleto, contándose sólo con la parte de requerimientos. La disponibilidad y

(1) "Educación y Recursos Humanos en Panamá". ICASE 1978.

(2) "Los Recursos Humanos y El Empleo en el Plan Nacional de Desarrollo" OIT-MIPPE. 1975.

el correspondiente balance (diferencia entre requerimientos y disponibilidad u oferta), aún no se realizan. En el caso del Estudio del ICASE se cuenta con ese balance.

1.- Requerimientos, según el Ministerio de Planificación y Política Económica

Según esta estimación, se espera un ingreso a la fuerza laboral de 139 mil activos en el período 1980-88. Estos deberán tener niveles de calificación que respondan a las exigencias del desarrollo y que se sintetizan en el Cuadro I-2.

El nivel de calificación requerido para las personas que ingresen a la fuerza de trabajo en el período 1980-88, implica que deberán formarse unos 28,500 profesionales universitarios, es decir un promedio de 3,560 por año. En los demás niveles educativos puede establecerse la misma relación, lo que permite conocer la magnitud de la tarea educativa para responder a las necesidades de calificación de la estructura ocupacional prevista.

Los requerimientos que se detallan en el Cuadro I-2 plantean un esfuerzo adicional considerable del sistema educativo para atender a las necesidades previstas. La magnitud de este esfuerzo sólo podrá evaluarse cuando se cuente con estimaciones completas de disponibilidad en los diferentes niveles educativos. Sin embargo, y comparativamente a las necesidades establecidas para el período 1974-80 por el Plan de Desarrollo anterior, son aún superiores que aquellas lo cual implica que de no efectuarse un esfuerzo educativo sustantivo, continuará ampliándose la brecha detectada. De igual manera, surge nuevamente con gran relevancia los requerimientos de técnicos intermedios en las áreas industriales y productivas.

En cuanto al requerimiento de adiestramiento del personal ocupado no existen disponibles cálculos para el período en referencia. Sin embargo, si se tiene presente que para el período 1976-80 se estimó la necesidad de capacitar a 237,000 ocupados en diferentes niveles y especialidades y que la capacidad institucional, el SENAFORP

CUADRO 1-2
REQUERIMIENTOS DE RECURSOS HUMANOS CALIFICADOS
SEGUN NIVEL DE EDUCACION Y OCUPACION: PERIODO 1980-1988

| Nivel de educación ^{1/} y ocupación | Ocupación | | Demanda 1980-88 | Reposición 2% | Total de Requerimientos |
|---|----------------|----------------|--------------------|------------------|----------------------------|
| | 1980 | 1988 | | | |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| TOTAL | <u>551,305</u> | <u>692,923</u> | <u>150,242</u> | <u>13,855</u> | <u>164,097</u> |
| UNIVERSITARIO ^{2/} | <u>41,671</u> | <u>66,638</u> | <u>24,967</u> | <u>1,332</u> | <u>26,299</u> |
| Arquitectos, ingenieros y afines | 4,768 | 8,162 | 3,394 | 163 | 3,557 |
| Químicos, farmacéuticos y afines | 2,717 | 4,726 | 2,009 | 95 | 2,104 |
| Agrónomos, veterinarios y afines | 718 | 1,375 | 657 | 28 | 685 |
| Médicos, cirujanos y dentistas | 1,948 | 3,523 | 1,575 | 70 | 1,645 |
| Profesores | 8,524 | 14,168 | 5,644 | 283 | 5,927 |
| Especialistas en ciencias, matemáticas, sociales y afines | 1,692 | 3,798 | 2,106 | 76 | 2,182 |
| Abogados, jueces y afines | 1,436 | 2,131 | 695 | 43 | 738 |
| Empleados directivos de la Administra- ción Pública | 7,740 | 11,513 | 3,773 | 230 | 4,003 |
| Directores y gerentes en comercio por mayor y menor | 3,870 | 4,296 | 426 | 86 | 512 |
| Audidores y contadores | 7,998 | 12,517 | 4,519 | 250 | 4,769 |
| Miembros de las fuerzas armadas por otros países | 224 | 371 | 147 | 7 | 154 |
| Personal diplomático y consular | 36 | 58 | 22 | 1 | 23 |
| TECNICA SUPERIOR ESPECIAL | <u>10,488</u> | <u>16,842</u> | <u>6,354</u> | <u>337</u> | <u>6,691</u> |
| Paramédicos y afines | 666 | 1,478 | 812 | 30 | 842 |
| Enfermeras y parteras | 6,819 | 11,256 | 4,437 | 225 | 4,662 |
| Religiosos y afines | 1,077 | 1,254 | 177 | 25 | 202 |
| Pilotos, mecánicos de vuelo y naves | 234 | 362 | 128 | 7 | 135 |
| Personas en otras ocupaciones afines a los profesionales y técnicos especiales | 1,692 | 2,492 | 800 | 50 | 850 |

| Nivel de educación ^{1/} y ocupación | Ocupación | | Demanda 1980-88 | Reposición 2% | Total de Requerimientos |
|---|---------------|------------------------------|--------------------|------------------|----------------------------|
| | 1980 | 1981 | | | |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| SECUNDARIA | <u>35,353</u> | <u>55,550</u> | <u>20,197</u> | <u>1,112</u> | <u>21,309</u> |
| Maestros | 16,548 | 27,503 | 10,955 | 550 | 11,505 |
| Artistas, escritores y afines | 2,666 | 4,506 | 1,390 | 81 | 1,471 |
| Otros directores, gerentes y propietarios administradores | 13,199 | 18,837 | 5,638 | 377 | 6,015 |
| Inspectores y agentes de empresas de transporte | 1,436 | 2,878 | 1,442 | 58 | 1,500 |
| Telefonistas, telegrafistas y otros | 1,504 | 2,276 | 772 | 46 | 818 |
| SECUNDARIA COMERCIAL | <u>63,457</u> | <u>98,484</u> ^{3/} | <u>35,323</u> | <u>1,970</u> | <u>37,293</u> |
| Tenedores de libros, cajeros y cobradores | 11,246 | 19,958 | 8,712 | 399 | 9,111 |
| Mecanógrafos y taquígrafos | 29,403 | 53,918 | 24,515 | 1,078 | 25,593 |
| Operadores de otro tipo de máquinas de oficina | 410 | 491 | 81 | 10 | 91 |
| Otros oficinistas y afines en transportes y comunicación | 20 | 45 | 25 | 1 | 26 |
| Otros oficinistas y personas afines | 12,517 | 13,945 | 1,428 | 279 | 1,707 |
| Vendedores y propietarios en comercio al por mayor y por menor | 6,748 | 7,307 | 559 | 146 | 705 |
| Vendedores al por mayor y representantes comerciales | 1,874 | 1,580 | -294 | 32 | 32 |
| Otros vendedores y afines | 1,237 | 1,240 | 3 | 25 | 28 |
| SECUNDARIA VOCACIONAL | <u>82,062</u> | <u>101,961</u> ^{3/} | <u>20,480</u> | <u>2,038</u> | <u>22,518</u> |
| Personas ocupadas en conducción de medios de transporte | 3,740 | 5,388 | 1,648 | 108 | 1,756 |
| Sastres, modistos, peleteros y afines | 10,339 | 12,436 | 2,097 | 249 | 2,346 |
| Zapateros remendones y combinadores de cuero, etc. | 1,708 | 1,795 | 87 | 36 | 123 |
| Carpinteros, ebanistas y afines | 12,832 | 15,502 | 2,670 | 310 | 2,980 |
| Albañiles, enladrilladores y afines | 13,346 | 20,373 | 7,027 | 407 | 7,434 |
| Pintores | 3,006 | 3,201 | 195 | 64 | 259 |

Cont. Cuadro 1-2

| Nivel de educación ^{1/} y ocupación | Ocupación | | Demanda 1980-88 | Reposición 2% | Total de Requerimientos |
|---|---------------|-----------------------------|--------------------|------------------|----------------------------|
| | 1980 | 1988 | | | |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| Fontaneros y montadores de tuberías | 11,032 | 10,681 | -351 | 214 | 214 |
| Electricistas, cables eléctricos, radio, televisión y afines | 6,086 | 8,440 | 2,354 | 169 | 2,523 |
| Mecánicos, reparadores de maquinaria, etc. | 10,265 | 12,572 | 2,307 | 251 | 2,558 |
| Operadores de motores fijos y afines | 3,593 | 4,598 | 1,005 | 92 | 1,097 |
| Mecánicos en aparatos de precisión y afines | 586 | 621 | 35 | 12 | 47 |
| Cajistas, prensistas, litógrafos y afines | 2,053 | 2,483 | 430 | 50 | 480 |
| Fundidores, laminadores, herreros, forja- dores, etc. | 516 | 416 | -100 | 8 | 8 |
| Operarios de maquinarias eléctricas, trans- portes, etc. | 446 | 316 | -130 | 6 | 6 |
| Barberos, peluqueros, embellecedores y afines | 2,109 | 2,674 | 565 | 53 | 618 |
| Fotógrafos y trabajadores afines | 405 | 465 | 60 | 9 | 69 |
| PRIMER CICLO | <u>71,438</u> | <u>85,371</u> ^{3/} | <u>14,638</u> | <u>1,706</u> | <u>16,344</u> |
| Maquinistas y fogoneros de locomotoras | 321 | 424 | 103 | 8 | 111 |
| Alfareros, moldeadores, sopladores de vidrio y otros | 1,359 | 1,202 | -157 | 24 | 24 |
| Carteros y mensajeros | 3,828 | 5,533 | 1,705 | 111 | 1,816 |
| Dependientes de tiendas y vendedores ambulantes | 27,630 | 29,370 | 1,740 | 587 | 2,327 |
| Choferes, carreteros, cocheros y otros | 23,171 | 33,282 | 10,110 | 666 | 10,776 |
| Otras ocupaciones relacionadas con la conducción de medios de transporte | 1,753 | 2,120 | 367 | 42 | 409 |
| Cocedores, tostadoras, moledoras, en industrias químicas | 466 | 431 | -35 | 9 | 9 |
| Cigarreros y operarios en elaboración de tabaco | 228 | 203 | -25 | 4 | 4 |
| Operarios en proceso de producción | 248 | 180 | -68 | 4 | 4 |
| Otros obreros y jornaleros | 2,814 | 2,481 | -393 | 48 | 48 |
| Trabajadores en servicios de protección | 7,305 | 2,421 | 160 | 149 | 309 |
| Atletas, deportistas y afines | 506 | 619 | 113 | 12 | 125 |
| Otros trabajadores de servicios | 1,518 | 1,858 | 340 | 37 | 377 |
| Personas que declaran ocupaciones no identificables | 213 | 200 | -13 | 4 | 4 |
| Personas que no declaran ocupación alguna | 78 | 64 | -14 | 1 | 1 |

| Nivel de educación ^{1/} y ocupación | Ocupación | | Demanda 1980-88 | Reposición 2% | Total de Requerimientos |
|---|-----------|-----------------------|--------------------|------------------|----------------------------|
| | 1980 | 1988 | | | |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| PRIMARIA | 251,146 | 268,077 ^{3/} | 28,283 | 5,360 | 33,643 |
| Agricultores, ganaderos y administradores de explotaciones agrícolas | 53,659 | 43,472 | -10,187 | 869 | 869 |
| Trabajadores agropecuarios y jardineros | 89,870 | 92,940 | 3,070 | 1,859 | 4,929 |
| Pescadores y personas afines | 2,709 | 3,152 | 443 | 63 | 506 |
| Cazadores, tramperos y afines | 15 | 14 | -1 | 0 | 0 |
| Madereros, caucheros y afines | 1,001 | 1,154 | 153 | 23 | 176 |
| Trabajadores en yacimientos de carbón y minerales metalíferos | 47 | 176 | 129 | 4 | 133 |
| Trabajadores en canteras y en otras minas no metalíferas | 360 | 352 | -8 | 7 | 7 |
| Trabajadores en pozos petrolíferos y afines | 89 | 96 | 7 | 2 | 9 |
| Hilanderos, tejedores, tintoreros y afines | 2,786 | 4,307 | 1,521 | 86 | 1,607 |
| Matarifes, carniceros, panaderos y afines | 5,549 | 4,674 | -875 | 93 | 93 |
| Operarios en tenerías y preparación de pieles y cueros | 99 | 72 | -27 | 1 | 1 |
| Operarios en fabricación de papel | 427 | 424 | -3 | 8 | 8 |
| Operarios en fábricas y afines, n.e.o.c. | 248 | 214 | -34 | 4 | 4 |
| Envasadores, empacadores, etiquetadores y afines | 337 | 183 | -154 | 4 | 4 |
| Obreros y jornaleros de construcción | 6,865 | 7,351 | 486 | 147 | 633 |
| Estibadores, cargadores y otros | 13,438 | 18,254 | 4,816 | 365 | 5,181 |
| Lavanderos, planchadores y afines | 1,140 | 1,077 | -63 | 22 | 22 |
| Cocineros y otros sirvientes en hogares | 38,632 | 46,099 | 7,467 | 922 | 8,389 |
| Lavanderos y planchadores en hogares y por cuenta propia | 6,259 | 7,692 | 1,433 | 154 | 1,857 |
| Mozos de restaurante, cafés, cantina y afines | 11,978 | 13,154 | 1,176 | 263 | 1,439 |
| Porteros, conserjes, ascensoristas y afines | 15,638 | 23,220 | 7,582 | 464 | 8,046 |

^{1/} Nivel ideal de educación

^{2/} Incluye profesionales universitarios y técnicos universitarios

^{3/} La sumatoria de la demanda en estos grupos ocupacionales no coincide exactamente con el total de los mismos, debido a que en algunas ocupaciones se produce disminución en la demanda

Fuente: Estimación del Departamento de Recursos Humanos y Empleo del MTPPE. 1982

por ejemplo, sólo pudo atender a cerca de 40 mil personas, es dable suponer que esta tarea está aún pendiente en casi toda la magnitud prevista para el período anterior. Sin embargo, deben considerarse las acciones de capacitación que probablemente realizaron las empresas directamente, los que se efectuaron mediante el crédito educativo para los niveles educacionales superiores, los egresos producidos en la Universidad y los esfuerzos que individualmente pudieran realizar algunos de estos ocupados. Debido a la carencia de un sistema de evaluación de estas actividades, no es posible cuantificarlas. En todo caso, difícilmente las acciones pendientes a este nivel involucrarían a menos de 200 mil personas hasta el año 1985.

2.- Balance de Recursos Humanos según el ICASE

Habiendo efectuado una estimación de requerimientos de recursos humanos por grupos ocupacionales y nivel educativo para 1971-1985 y una proyección de la oferta de graduados en las diferentes especialidades, pudo establecerse un balance que compara estas dos estimaciones. En base al mismo se estableció el superávit o el déficit de recursos humanos especializados que se producirían en el período si el sistema educativo continuaba produciendo egresos a los ritmos indicados. Los resultados de este análisis se muestran en el Cuadro I-3. En el mismo se constata una vez más la carencia de especialistas en el área construcción, medicina, ingeniería y de técnicos de nivel superior. Como contrapartida se producirá un excedente en egresados de comercio, profesores en general, abogados y arquitectos. En el nivel vocacional se aprecian excedentes en el área comercial y déficit en áreas técnicas. Esto, a su vez se confirma con las opiniones recogidas en las mismas escuelas vocacionales.

C.- REQUERIMIENTOS DERIVADOS DE LOS PROYECTOS DE INVERSION

Como complemento a las estimaciones y proyecciones globales hechas por el MIPPE y el ICASE, se intenta un análisis más detallado de los requerimientos que surgen de los proyectos específicos de inversión pública o privada.

CUADRO I-3
ESTIMACION DE LOS DEFICIT Y SUPERAVIT DE RECURSOS HUMANOS CALIFICADOS,
SEGUN NIVEL EDUCATIVO Y ESPECIALIDAD 1971-1985

(Las cifras indican cantidad de personas)

| Nivel de Especialidades | Especialidades con Superávit | | Especialidades con Déficit | |
|---|------------------------------------|--------|----------------------------|-------|
| A. SECUNDARIO Y VOCACIONAL ⁽¹⁾ | | | | |
| 1. <u>Comercial</u> | Bachiller en Comercio | 24,677 | Secretariado | 2,836 |
| | Perito Comercial-Mercantil | 4,498 | Contabilidad | 1,898 |
| | Mecanografía | 448 | Telegrafía | 878 |
| | Oficinista | 3,157 | | |
| 2. <u>Industria Doméstica y del Vestido</u> | Educación para el Hogar | 83 | Modistería y Sastrería | 1,971 |
| | Belleza y Barbería | 762 | | |
| 3. <u>Construcción</u> | Construcción | 1,236 | Carpintería | 329 |
| | | | Maestro de Obras | 189 |
| | | | Albañilería | 172 |
| | | | Plomería | 52 |
| | | | Ebanistería, Tapicería | 552 |
| 4. <u>Electricidad y Electrónica</u> | Electricidad y Electrónica | 2,317 | | |
| | Electricidad de Radio y Televisión | 209 | | |
| 5. <u>Mecánica</u> | Mecánica en general | 1,109 | Automecánica | 1,238 |
| | Refrigeración y aire acondicionado | 671 | | |

Cont. Cuadro I-3

| Nivel de Especialidades | Especialidades con Superávit | Especialidades con Déficit |
|---|---|---|
| 6. <u>Metalurgia</u> | | Fundidor de forja y soldadura 46 Chapistería 4 |
| 7. <u>Artes Gráficas</u> | | Artes Gráficas 254 |
| 8. <u>Dibujo</u> | | Agrimensura 208 Arte Comercial 40 Dibujo Arquitectónico 172 |
| 9. <u>Radiodifusión</u> | | Radiodifusión 16 |
| 10. <u>Talabartería</u> | | Zapatería 63 Artesanía del Cuero 19 |
| 11. <u>Náutica</u> | Cámara y fondo 248 Máquinas 262 | Cubierta 74 |
| B. NORMAL | Maestros enseñanza primaria 1,462 | |
| C. UNIVERSITARIA | | |
| 1. <u>Administración Pública y Comercio</u> | Licenciado en Comercio 259 Servicio Diplomático 225 Servicio Social 390 | Administración Pública 29 Economía 151 |
| 2. <u>Agronomía</u> | Profesor en Educación para el Hogar 621 | Agrónomo 466 |

Cont. Cuadro I-3

| Nivel y Especialidades | Especialidades con Superávit | Especialidades con Déficit |
|---|--|--------------------------------|
| 3. <u>Arquitectura</u> | Arquitecto | 313 |
| 4. <u>Ciencias Naturales y Farmacia</u> | Profesor en Biología y Química 1,555 Profesor en Matemática y Física 1,369 Profesor en Química y Física 221 Premédica 537 | Enfermería 256 Farmacia 259 |
| 5. <u>Derecho y Ciencias Políticas</u> | Abogado 204 Ciencias Políticas 51 | |
| 6. <u>Filosofía, Letras y Educación</u> | Profesor en Educación Física 407 Profesor en Español 331 Profesor en Filosofía e Historia 162 Profesor en Geografía e Historia 365 Profesor en Inglés 130 Profesor en Pedagogía 2,451 Periodismo 117 | Profesor en Francés 27 |
| 7. <u>Ingeniería</u> | Técnicos 1,151 | Ingeniería en General 1,001 |
| 8. <u>Medicina</u> | Odontólogos 183 | Médicos 791 |
| 9. <u>Veterinaria</u> | | Veterinaria 144 |

(1) En el nivel secundario y vocacional no se incluyó la especialidad agrícola.

Fuente: Adaptado de las estimaciones efectuadas por ICASE para el estudio "Educación y Recursos Humanos en Panamá", 1978.

Conocer la demanda y el tipo de calificación de recursos humanos requeridos por los proyectos de inversión, es de vital importancia para orientar adecuadamente las acciones de formación profesional y capacitación de mano de obra. Por tal razón y con el fin de extraer conclusiones en este sentido, se analizó un conjunto de proyectos en marcha y por implementarse. (1)

Sin embargo, resulta bastante sorprendente la carencia generalizada de análisis y cuantificación de requerimientos de recursos humanos calificados de esos proyectos. El recuento analítico efectuado nos muestra que, salvo en contadas excepciones, no se analiza el impacto en el empleo (ni los requerimientos por especialidades) de los proyectos ya sean privados o públicos.

En el caso de los proyectos privados, cuyo estudio y financiamiento es sometido a la banca privada principalmente, la sustentación de la inversión no va acompañada de estimaciones claras del impacto ocupacional debido a que los estudios de factibilidad para su aprobación se centran de preferencia en aspectos, tales como rentabilidad financiera, mercadeo y localización. En el caso de los proyectos privados sometidos a estudios y/o financiamiento de entidades estatales como el Fondo de Preinversión, Corporación Financiera Nacional y Banco Nacional de Panamá, tampoco se encuentran análisis pormenorizados sobre requerimientos de recursos humanos, a pesar de estar expresamente establecida la necesidad de hacerlo. (2) Aunque la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y

(1) Los proyectos analizados fueron los siguientes: "Programa Maquila"; "Oleoducto Transístmico"; "Nuevo Puente sobre el Canal de Panamá"; "Hotel Marriot"; "Astilleros Balboa"; "Colón: Puerto Libre"; "Ampliación del Area Comercial y Creación de un Area Industrial en la Zona Libre de Colón"; y, "Sub-Centro de Puerto Escondido: Proyecto de Desarrollo de Colón". En el Anexo #1 se sintetiza las conclusiones obtenidas del análisis de esos proyectos en diferentes aspectos relativo al desarrollo de la fuerza laboral.

(2) Entre los requisitos para la presentación de estudios de factibilidad y pre-factibilidad en el Fondo de Preinversiones, por ejemplo, se establece que debe efectuarse el cálculo no sólo del número de empleos que se generarán, sino que también del tipo de calificación y/o experiencias exigidas para el desempeño de los cargos. Sin embargo, en la práctica, son pocos los estudios que cumplen a cabalidad esta exigencia.

Bienestar Social ha realizado gestiones ante estas instituciones tendientes a incorporar en las solicitudes de créditos un anexo relativo a empleo y recursos humanos por niveles de calificación, poco se ha avanzado en este plano.

Para los proyectos públicos, cuyo seguimiento se realiza en el Departamento de Programación de Inversiones del Ministerio de Planificación y Política Económica, se solicita a las entidades ejecutar un informe sobre la cantidad de empleos generados por el proyecto en función de los desembolsos efectuados. Sin embargo, a esta información no se le da el debido seguimiento y verificación.

En el caso del Proyecto de Desarrollo de Colón, la Comisión de Desarrollo de Colón y el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social están realizando estudios ex-post de los efectos de empleo directo temporal que se van generando en la ejecución de los Programas, lo que sólo en parte compensa la falta de análisis anticipativos.

En síntesis, en estas instituciones existe conciencia sobre la importancia que para efectos de la planificación del empleo y análisis de requerimientos de recursos humanos calificados, tiene esta información. Sin embargo, por diversas razones la misma no es exigida y debidamente sistematizada.

A pesar de las limitaciones anotadas, a continuación se presenta a modo de ejemplo, la información disponible sobre algunos proyectos de inversión en la Ciudad de Colón:

En el caso de los tres principales proyectos del Plan de Desarrollo de Colón, se estimó la cantidad de personal calificado y semi-calificado que requerirán éstos durante las distintas fases de ejecución en el período 1981-1991. Los tres proyectos demandan un total de 16,179 empleados calificados que se irán incorporando gradualmente. En los Cuadros I-4; I-5; I-6; y I-7 extraídos del estudio "Integración del IFARHU en la Ejecución del Plan de Desarrollo de Colón, (1) se presentan las estimaciones existentes de requerimientos de recursos humanos y un balance comparativo entre la disponibilidad de recursos humanos que producirán los centros de formación de la ciudad, (2) con estos requerimientos.

(1) .Integración del IFARHU a la Ejecución del Plan de Desarrollo de Colón". IFARHU, 1981. (En base a estudios de PREALC y de SERPI-INDESA).

(2) Los centros de nivel medio y superior de Colón considerados son el Instituto Profesional y Técnico, Instituto Politécnico de Colón, Universidad de Panamá (Centro Regional) y Universidad Santa María La Antigua (Centro Regional).

CUADRO I-4
 REQUERIMIENTOS DE MANO DE OBRA EN DISTINTOS PROYECTOS DEL
 PLAN DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE COLON
 PERIODO: 1981-1991

| Categoría profesional | TOTAL | Demanda anual | | | | | | |
|--|---------------|---------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1986 | 1988 | 1991 |
| TOTAL | <u>16,179</u> | <u>522</u> | <u>1,927</u> | <u>819</u> | <u>2,785</u> | <u>3,499</u> | <u>3,300</u> | <u>3,327</u> |
| Proyecto No.1 Sub-Centro Urbano de Puerto Escondido | <u>1,949</u> | <u>522</u> | <u>943</u> | <u>484</u> | - | - | - | - |
| Albañil | 524 | 141 | 253 | 130 | - | - | - | - |
| Ayudante de Albañil | 420 | 113 | 203 | 104 | - | - | - | - |
| Carpintero | 217 | 58 | 105 | 54 | - | - | - | - |
| Ayudante de Carpintero | 217 | 58 | 105 | 54 | - | - | - | - |
| Electricista | 45 | 12 | 22 | 11 | - | - | - | - |
| Ayudante de Electricista | 45 | 12 | 22 | 11 | - | - | - | - |
| Plomero | 37 | 10 | 18 | 9 | - | - | - | - |
| Ayudante de Plomero | 37 | 10 | 18 | 9 | - | - | - | - |
| Reforzador | 60 | 16 | 29 | 15 | - | - | - | - |
| Ayudante de Reforzador | 60 | 16 | 29 | 15 | - | - | - | - |
| Pintor | 60 | 16 | 29 | 15 | - | - | - | - |
| Ayudante de Pintor | 30 | 8 | 15 | 7 | - | - | - | - |
| Apuntadores | 8 | 2 | 4 | 2 | - | - | - | - |
| Capataz de Albañilería | 15 | 4 | 7 | 4 | - | - | - | - |
| Capataz de Carpintería | 15 | 4 | 7 | 4 | - | - | - | - |
| Capataz de Electricidad | 8 | 2 | 4 | 2 | - | - | - | - |
| Capataz de Plomería | 8 | 2 | 4 | 2 | - | - | - | - |
| Capataz de Pintor | 8 | 2 | 4 | 2 | - | - | - | - |
| Maestro de Obra | 8 | 2 | 4 | 2 | - | - | - | - |
| Peones | 127 | 34 | 61 | 32 | - | - | - | - |

Cuadro I-4
 Requerimientos de Mano de Obra en Distintos Proyectos del
 Plan de Desarrollo de la Provincia de Colón - Período: 1981-1991
 (Continuación)

| Categoría profesional | Demanda anual | | | | | | | |
|---|---------------|------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | TOTAL | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1986 | 1988 | 1991 |
| Proyecto No.2 Ampliación de la Zona Libre | <u>2,204</u> | - | <u>984</u> | <u>335</u> | <u>885</u> | - | - | - |
| Ejecutivos | 207 | - | 77 | 36 | 94 | - | - | - |
| Contadores | 148 | - | 54 | 26 | 68 | - | - | - |
| Secretarías | 244 | - | 94 | 44 | 106 | - | - | - |
| Oficinistas | 368 | - | 187 | 54 | 127 | - | - | - |
| Vendedores | 230 | - | 84 | 42 | 104 | - | - | - |
| Estibadores | 686 | - | 349 | 93 | 244 | - | - | - |
| Trabajadores Manuales | 192 | - | 86 | 10 | 96 | - | - | - |
| Otros | 129 | - | 53 | 30 | 46 | - | - | - |
| Proyecto No.3 Estableci- miento del Area Industrial | <u>12,026</u> | - | - | - | <u>1,900</u> | <u>3,499</u> | <u>3,300</u> | <u>3,327</u> |
| Gerentes Administradores | 714 | - | - | - | 107 | 199 | 189 | 219 |
| Empleados de Oficina y Ventas | <u>1,801</u> | - | - | - | 285 | 528 | 493 | 495 |
| Profesionales y Técnicos Especializados en Fabri- cación (Electromecánica, Mecánica, Confección) | 626 | - | - | - | 100 | 154 | 199 | 173 |

Cuadro I-4
 Requerimientos de Mano de Obra en Distintos Proyectos del
 Plan de Desarrollo de la Provincia de Colón - Período: 1981-1991
 (Continuación)

| Categoría profesional | Demanda anual | | | | | | | |
|--|---------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| | TOTAL | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1986 | 1988 | 1991 |
| Profesionales Especiali- zados en Fabricación con Dominio Integral del Pro- ceso de Producción y Téc- nicos Especializados en Mantenimiento | 157 | - | - | - | 21 | 41 | 56 | 39 |
| Obreros y Aprendices | 7,876 | - | - | - | 1,249 | 2,335 | 2,128 | 2,164 |
| Peones y Ayudantes | 852 | - | - | - | 138 | 242 | 235 | 237 |

- Cantidad nula o cero.

- Fuente: 1. Estudio efectuado por el "Programa de Empleo para la América y el Caribe" (PREALC, febrero de 1981). Estudio de Prefactibilidad de SERPI-INDESA (Establecimiento del Area Industrial de la Zona Libre de Colón).
2. Dirección de Planificación de la Zona Libre de Colón, (Ampliación de la Zona Libre de Colón).
3. Estimación PREALC en base al Ministerio de Trabajo Mano de Obra Estimada SENAFORP-MIVI, (Sub-Centro Urbano, de Puerto Escondido).

(Extraído de "Integración del IFARHU a la Ejecución del Plan de Desarrollo de Colón", IFARHU, 1981).

CUADRO I-5
 ESQUEMA COMPARATIVO DE LA OFERTA Y DEMANDA DE RECURSOS HUMANOS PARA EL PROYECTO DE
 AMPLIACION DE AREA COMERCIAL DE LA ZONA LIBRE DE COLON, POR CATEGORIA PROFESIONAL
 AÑOS: 1982-1984

| Categoría Profesional | 1984 | | 1986 | | 1988 | | Total del Período | |
|-----------------------|------------|-------------------------|------------|-------------------------|------------|-------------------------|-------------------|-------------------------|
| | Demanda | Mano de Obra disponible | Demanda | Mano de Obra disponible | Demanda | Mano de Obra disponible | Demanda | Mano de Obra disponible |
| TOTAL | <u>994</u> | <u>2,794</u> | <u>335</u> | <u>20</u> | <u>885</u> | - | <u>2,204</u> | <u>2,814</u> |
| Ejecutivos | 77 | 133 | 36 | 10 | 94 | - | 207 | 143 |
| Contadores | 54 | 111 | 26 | - | 68 | - | 148 | 111 |
| Secretarias | 94 | 233 | 44 | - | 106 | - | 244 | 233 |
| Oficinistas | 187 | 398 | 54 | 10 | 127 | - | 368 | 408 |
| Vendedores | 84 | 18 | 42 | - | 104 | - | 230 | 18 |
| Estibadores | 349 | 689 | 93 | - | 244 | - | 686 | 689 |
| Trabajadores Manuales | 86 | 853 | 10 | - | 96 | - | 192 | 853 |
| Otros | 53 | 359 | 30 | - | 46 | - | 129 | 359 |

- Cantidad nula o cero.

Fuente: Dirección de Planificación de la Zona Libre de Colón.
 (Extraído de "Integración del IFARHU a la Ejecución del Plan de
 Desarrollo de Colón", IFARHU, 1981).

CUADRO I-6
 ESQUEMA COMPARATIVO DE LA OFERTA Y DEMANDA DE RECURSOS HUMANOS PARA
 EL ESTABLECIMIENTO DEL AREA INDUSTRIAL, POR CATEGORIA PROFESIONAL
 AÑOS: 1981-1991

| Categoría Profesional | 1984 | | 1986 | | 1988 | | 1991 | | Total del Período | |
|--|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|
| | Demanda | M. de Obra disponible | Demanda | M. de Obra disponible |
| TOTAL | <u>1,900</u> | <u>1,064</u> | <u>3,499</u> | - | <u>3,300</u> | - | <u>3,327</u> | - | <u>12,026</u> | <u>1,064</u> |
| Gerentes y Administradores | 107 | - | 199 | - | 189 | - | 219 | - | 714 | - |
| Empleados de Oficina y Ventas | 285 | 40 | 528 | - | 493 | - | 495 | - | 1,810 | 40 |
| Profesionales y Técnicos en Fabricación (Electromecánica, Electrónica, Confección) | 100 | 450 | 154 | - | 199 | - | 173 | - | 626 | 450 |
| Profesionales en Producción y Técnicos en Mantenimiento | 21 | 574 | 41 | - | 56 | - | 39 | - | 157 | 574 |
| Obreros y Aprendices | 1,249 | - | 2,335 | - | 2,128 | - | 2,164 | - | 7,876 | - |
| Peones y Ayudantes | 138 | - | 242 | - | 235 | - | 237 | - | 852 | - |

- Cantidad nula o cero.

fuente: Estudio efectuado por el Programa de Empleo para la América Latina y el Caribe: PREALC. Febrero 1981. Estudio de Prefactibilidad de SERPI-INDESA.
 (Extraído de "Integración del IFARIHU a la Ejecución del Plan de Desarrollo de Colón", IFARIHU. 1981).

CUADRO I-7
 ESQUEMA COMPARATIVO DE LA OFERTA Y DEMANDA DE RECURSOS HUMANOS PARA
 EL PROYECTO DE PUERTO ESCONDIDO, POR CATEGORÍA PROFESIONAL
 AÑOS: 1981-1983

| Categoría Profesional | 1981 | | 1982 | | 1983 | | Total del Período | |
|--------------------------|---------|-------------------------|---------|-------------------------|---------|-------------------------|-------------------|-------------------------|
| | Demanda | Mano de Obra disponible | Demanda | Mano de Obra disponible | Demanda | Mano de Obra disponible | Demanda | Mano de Obra disponible |
| TOTAL | 522 | 617 | 943 | 100 | 484 | 110 | 1,949 | 827 |
| Albañil | 141 | 162 | 253 | 50 | 130 | 44 | 524 | 256 |
| Ayudante de Albañil | 113 | - | 203 | - | 104 | - | 420 | - |
| Carpintero | 58 | 32 | 105 | - | 54 | - | 217 | 32 |
| Ayudante de Carpintero | 58 | - | 105 | - | 54 | - | 217 | - |
| Electricista | 12 | 304 | 22 | 50 | 11 | 66 | 45 | 420 |
| Ayudante de Electricista | 12 | - | 22 | - | 11 | - | 45 | - |
| Plomero | 10 | 8 | 18 | - | 9 | - | 37 | 8 |
| Ayudante de Plomero | 10 | - | 18 | - | 9 | - | 37 | - |
| Reforzador | 16 | - | 29 | - | 15 | - | 60 | - |
| Ayudante de Reforzador | 16 | - | 29 | - | 15 | - | 60 | - |
| Pintor | 16 | 40 | 29 | - | 15 | - | 60 | 40 |
| Ayudante de Pintor | 8 | - | 15 | - | 7 | - | 30 | - |
| Apuntadores | 2 | - | 4 | - | 2 | - | 8 | - |
| Capataz de Albañilería | 4 | 5 | 7 | - | 4 | - | 15 | 5 |
| Capataz de Carpintería | 4 | - | 7 | - | 4 | - | 15 | - |
| Capataz de Electricidad | 2 | - | 4 | - | 2 | - | 8 | - |
| Capataz de Plomero | 2 | - | 4 | - | 2 | - | 8 | - |
| Capataz de Pintor | 2 | - | 4 | - | 2 | - | 8 | - |
| Maestro de Obra | 2 | 5 | 4 | - | 2 | - | 8 | 5 |
| Peones | 34 | 61 | 61 | - | 32 | - | 127 | 61 |

- Cantidad nula o cero

Fuente: Estimación PREALC en base al Ministerio de Trabajo, Mano de Obra Estimada. SENAFORP - MIVI.
 Recopilaciones de solicitantes atendidos por la Bolsa de Trabajo del MITRAB, en la provincia
 de Colón. Agosto a octubre de 1980.
 (Extraído de "Integración del IFARHU a la Ejecución del Plan de Desarrollo de Colón". IFARHU, 1981).

En este sentido se extraen algunas conclusiones de interés. En primer lugar, en el período 1981-83 se estima un egreso de 1,317 profesionales y técnicos dirigidos principalmente hacia el sector servicios. Los egresos futuros se orientarán hacia especialidades en las que se ha detectado mayores carencias (electricistas, técnicos portuarios e industriales), lo cual permite preveer que la implementación de los programas contarán en general con recursos humanos calificados. Sin embargo, a niveles más específicos se concluye también que:

- En el nivel gerencial y administrativo la oferta es insuficiente.
- En el nivel profesional y técnico para actividades de fabricación, no se dispondrá con recursos humanos en el área de ingeniería industrial. Los centros educativos de Colón, como el Politécnico y el Instituto Profesional y Técnico no tienen egresos en esa disciplina y tampoco en mecánica, electrónica, y textil, especialidades que serán requeridas por la zona industrial de Colón.
- En el nivel de empleados de oficina y ventas, la oferta parece adecuada y suficiente a través de los colegios secundarios y comerciales de Colón, pero con serias deficiencias de calidad, según se señala en el estudio que realizó PREALC en Colón.(1)
- En el área de construcción y obras civiles se detectó una carencia significativa de trabajadores calificados, debiendo establecerse programas especiales a través del SENAFORP, los que ya se iniciaron en 1981.
- Existirá una oferta de técnicos en Fontanería y Refrigeración para los que no habrá demanda importante por parte de los proyectos del Plan de Desarrollo de Colón.

(1) "Desarrollo de Colón y Generación de Empleo", PREALC/MITRAB, 1981.

Las conclusiones anteriores prueban que es factible efectuar análisis más específicos de requerimientos de recursos humanos calificados que necesitan los proyectos de inversión. Sin embargo los mismos no se realizan, ni hay una exigencia estricta para que los estudios de factibilidad los incluyan. Los análisis generales sobre impacto ocupacional de los proyectos que efectúa el Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Planificación y Política Económica y el Departamento de Planificación del SENAFORP, son insuficientes debido a que no explicitan los niveles de calificación. Esta área analítica deberá ser encarada por estos equipos de trabajo.

CAPITULO II

LOS RECURSOS HUMANOS DEL AREA URBANA

CAPITULO II LOS RECURSOS HUMANOS DEL AREA URBANA

A.- MARCO GENERAL

La distribución espacial de la población de Panamá, muestra dos características aparentemente contradictorias: Por una parte, una marcada concentración de habitantes en un área muy reducida de territorio; y por otra, una dispersión de la población restante en ciudades relativamente pequeñas y en las áreas rurales. Esta situación está estrechamente vinculada a las actividades productivas desarrolladas y la extraordinaria gravitación ejercida por el área canalera en el desarrollo del país.

La población urbana del país⁽¹⁾ representa un 58% de la población total, pero la misma se concentra principalmente en el área metropolitana⁽²⁾ constituyéndose en el núcleo poblacional de más relevancia: El 77% de toda la población urbana se encuentra en ésta área metropolitana. El resto de la población urbana (25%) se distribuye en ciudades pequeñas de las que sólo 6 sobrepasan los 10 mil habitantes. (Ver Cuadro II-1 y Cuadro II-2).

(1) El Censo de Población define la población urbana como aquella que se encuentra en lugares poblados de más de 1,500 habitantes y reúne ciertas características de infraestructura básica y social mínima (agua potable, alcantarillado, escuelas, etc.).

(2) Faja de territorio a ambos lados del Canal, en la que se encuentran las ciudades de Panamá, Colón, Arraiján, La Chorrera y el Distrito de San Miguelito unido a Panamá y constituyendo un todo urbano. Esta área Metropolitana tiene una población total de 985 mil personas (1980), encontrándose un 87% de la misma en áreas urbanas propiamente tales y el 13% restante en zonas rurales dentro de la misma área.

CUADRO II-1
POBLACION URBANA DE PANAMA EN 1980
(en miles y porcentajes)

| | Número de Personas | Porcentajes |
|---|--------------------|----------------------|
| POBLACION TOTAL DEL PAIS | <u>1,896.4</u> | <u>100</u> |
| I.- <u>Poblacion Urbana</u> | <u>1,106.2</u> | <u>58</u> <u>100</u> |
| 1. Urbana Metropolitana | 856.2 | 77 |
| 2. Urbana resto | <u>249.8</u> | 33 |
| a) David | 51.0 | |
| b) Santiago | 21.8 | |
| c) Chitré-Los Santos | 22.0 | |
| d) Puerto Armuelles | 12.5 | |
| e) Aguadulce | 11.0 | |
| f) La Concepción | 10.5 | |
| g) Otros Centros Urbanos (menos de 10 mil habi- tantes) | 121.0 | |
| II.- <u>Población Rural</u> | <u>790.2</u> | <u>42</u> |

Fuente: Elaboración en base a datos preliminares del Censo de Población de 1980.

CUADRO II-2
POBLACION URBANA DEL PAIS POR REGIONES Y LUGARES POBLADOS
1970 - 1980 - 1990 Y 2000 (Cifras en miles)

| | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 |
|-----------------------------|--------------|--------------|----------------|----------------|
| <u>Región Metropolitana</u> | <u>593.0</u> | <u>856.5</u> | <u>1,191.5</u> | <u>1,582.0</u> |
| Panamá (Area Capital) (1) | 450.6 | 657.6 | 921.6 | 1,222.0 |
| La Chorrera | 29.9 | 54.5 | 92.4 | 144.0 |
| Arraiján | 10.5 | 15.6 | 21.5 | 27.3 |
| Capira | 1.4 | 1.7 | 1.8 | 1.9 |
| Chame | 2.0 | 2.6 | 3.1 | 3.4 |
| Pacora | 2.0 | 2.8 | 3.6 | 4.3 |
| Portobelo | 0.6 | 1.1 | 2.0 | 3.5 |
| Nuevo Chagres | 1.0 | 1.3 | 1.7 | 2.0 |
| Colón | 79.3 | 96.5 | 117.5 | 143.1 |
| Otros (2) | 15.7 | 22.8 | 26.6 | 30.5 |
| | | | | |
| <u>Región Central</u> | <u>80.9</u> | <u>108.7</u> | <u>141.8</u> | <u>182.8</u> |
| Aguadulce | 12.3 | 16.5 | 20.1 | 23.0 |
| Penonomé | 6.9 | 8.5 | 9.5 | 9.9 |
| Chitré Los Santos | 23.5 | 31.6 | 42.3 | 56.7 |
| Las Tablas | 4.2 | 4.8 | 5.5 | 6.2 |
| Santiago | 15.6 | 23.7 | 35.1 | 53.4 |
| Otros (3) | 18.4 | 23.6 | 29.3 | 33.6 |

| | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 |
|--------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| <u>Región Occidental</u> | <u>90.6</u> | <u>128.9</u> | <u>168.9</u> | <u>210.8</u> |
| Bocas del Toro | 2.4 | 3.5 | 4.4 | 5.4 |
| Almirante | 4.2 | 5.0 | 5.9 | 7.0 |
| Changuinola | 8.7 | 13.4 | 18.6 | 24.1 |
| David | 48.4 | 74.1 | 100.8 | 125.3 |
| Puerto Armuelles | 13.1 | 15.6 | 18.6 | 22.1 |
| La Concepción | 9.3 | 12.2 | 16.0 | 21.1 |
| Bajo Boquete | 2.6 | 2.6 | 2.6 | 2.7 |
| Volcán | 1.9 | 2.5 | 2.9 | 3.1 |
| <u>Región Oriental</u> | <u>5.7</u> | <u>12.2</u> | <u>24.4</u> | <u>59.2</u> |
| Chepo | 4.0 | 7.4 | 12.8 | 20.8 |
| La Palma | 1.7 | 2.8 | 4.6 | 7.4 |
| Yaviza | - | 2.0 | 3.5 | 14.3 |
| Otros(4) | - | - | 3.5 | 16.7 |

(1) Incluye el Distrito de San Miguelito.

(2) Comprende el Corregimiento de Veracruz, Cabecera del Distrito de Taboga, y lugares poblados de Capira, Lídice, San Carlos, Chilibre, Aguas Buenas, Agua Bendita, Buenos Aires, María Eugenia, Buena Vista y Escobal.

(3) Comprende los lugares poblados de Antón, Natá, El Valle, Ocú, Pesé, y Soná.

(4) Comprende los lugares poblados de Puerto Armuelles, Monteverde y San Bartolo.

Fuente: Ministerio de Planificación y Política Económica, Departamento de Planificación Social. "Crecimiento de la Población de Panamá por Regiones de Planificación". 1979.

B.- NIVELES DE PARTICIPACION Y DE OCUPACION DE LOS RECURSOS HUMANOS

Existiendo una Población Total en el área urbana de 1 millón 106 mil habitantes, la Población en Edad de Trabajar alcanzaba a 577 mil personas en 1980. De esta población, la Población Económicamente Activa, PEA (suma de Ocupados más Desocupados) era, en el mismo año de 358.8 mil personas y la Población Inactiva en edad de trabajar alcanzaba en el área urbana a los 218.2 mil personas.

A su vez, la Población Económicamente Activa estaba siendo sólo parcialmente utilizada, registrándose un total de 320.1 mil ocupados (89%) y 38.7 mil desocupados (11%) en esta área urbana.

La distribución de la población urbana ocupada por grupos ocupacionales puede ser observada en el Cuadro II-3, destacándose los Trabajadores en Servicios Personales (66.6 miles de personas), los Empleados de Oficina (59.3 miles de personas), los Operarios de Industrias Manufactureras, Construcción y Mecánica (53.1 miles de personas) y los Profesionales y Técnicos (40.0 mil personas). Esta composición de la ocupación actual permite conocer el tipo de empleo generado por la actividad económica de las áreas urbanas y se relaciona con los niveles de calificación y educativos requeridos.

Vinculado a este mismo aspecto, en el Cuadro II-4 se muestra el nivel educativo alcanzado por la población ocupada urbana y urbana metropolitana. Se destaca en este sentido la alta proporción que no ha completado estudios secundarios y la elevada cantidad que sólo ha alcanzado el nivel primario. De igual manera en el Anexo #2 se muestra el nivel educativo de los ocupados en los centros urbanos de Colón, Panamá y San Miguelito, separados a su vez por barrios. Se aprecia en el mismo que en general el nivel educativo de los desocupados es inferior a los ocupados aunque la diferencia no es sustantiva. La alta proporción de desocupados con educación media incompleta y superior a la de los ocupados, señala una posibilidad potencial de salir de su condición de desempleo completando la educación media. (1) Sin embargo, esta contrasta a su vez con

(1) Suponiendo que la proporción de desocupados con educación media incompleta de la Ciudad de Panamá disminuyera hasta el mismo nivel del de los ocupados (de 32.5% a 26.4%), se trataría de un 6.1% de la ocupación total de la ciudad, esto es 8,500 personas. En el caso de Colón se trataría de 1,000 desocupados y en el de San Miguelito de 2,940.

CUADRO II-3
 RECURSOS HUMANOS DEL PAIS Y DEL AREA URBANA 1970-1980
 (en miles de personas y porcentajes)

| | País | | Area Urbana | | Proporción Urbana en Relación al País (%) | |
|--|----------------|----------------|--------------|----------------|---|-------------|
| | 1970 | 1980 | 1970 | 1980 | 1970 | 1980 |
| POBLACION TOTAL | <u>1,428.1</u> | <u>1,896.4</u> | <u>679.4</u> | <u>1.106.2</u> | <u>47.6</u> | <u>58.3</u> |
| A. Recursos Humanos disponibles para el trabajo o población en edad de trabajar (15-59). | 726.8 | 1,033.0 | 375.6 | 577.0 | 51.7 | 55.9 |
| B. Recursos Humanos no disponibles para el trabajo o fuera de la edad de trabajar. | 701.3 | 863.4 | 303.8 | 529.2 | 43.3 | 61.3 |
| UTILIZACION DE LOS RECURSOS HUMANOS DISPONIBLES | <u>726.8</u> | <u>1,033.0</u> | <u>305.6</u> | <u>577.0</u> | <u>51.7</u> | <u>55.9</u> |
| A. Fuerza de Trabajo o Población Activa | <u>467.5</u> | <u>599.3</u> | <u>253.8</u> | <u>358.8</u> | <u>54.3</u> | <u>59.9</u> |
| 1. <u>Población Ocupada según Grupos Ocupacionales</u> | <u>434.3</u> | <u>551.3</u> | <u>220.3</u> | <u>320.1</u> | <u>50.7</u> | <u>58.1</u> |
| -Profesionales y Técnicos | 26.1 | 51.1 | 21.7 | 40.0 | 83.1 | 78.2 |
| -Gerentes y Administradores | 15.2 | 24.8 | 10.6 | 20.2 | 69.7 | 81.4 |
| -Empleados de Oficina | 36.0 | 68.4 | 32.8 | 59.3 | 91.1 | 86.6 |
| -Vendedores | 32.1 | 37.5 | 21.6 | 29.8 | 67.3 | 79.5 |
| -Agricultores, ganaderos y otros | 154.7 | 147.8 | 9.9 | 9.6 | 6.4 | 6.5 |

| | País | | Area Urbana | | Proporción Urbana en Relación al País (%) | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|---|-------------|
| | 1970 | 1980 | 1970 | 1980 | 1970 | 1980 |
| -Conductores de Medios de Transportes | 18.7 | 29.2 | 13.3 | 19.8 | 71.1 | 67.8 |
| -Artesanos y Operarios de la industria manufacturera, construcción y mecánica. | 51.7 | 73.3 | 37.1 | 53.1 | 71.8 | 72.4 |
| -Otros artesanos y Operarios | 13.0 | 9.9 | 6.7 | 7.0 | 51.3 | 70.7 |
| -Obreros y jornaleros | 20.8 | 24.3 | 12.1 | 14.1 | 58.1 | 58.0 |
| -Trabajadores en Servicios Personales | 65.6 | 84.4 | 51.5 | 66.6 | 78.5 | 78.9 |
| -No especificadas | 0.4 | 0.6 | 3.0 | 0.6 | - | - |
| 2. <u>Población Desocupada</u> | <u>33.2</u> | <u>48.0</u> | <u>33.5</u> | <u>38.7</u> | - | <u>80.6</u> |
| B. Población Inactiva en Edad de Trabajar | <u>259.3</u> | <u>433.7</u> | <u>121.8</u> | <u>218.2</u> | <u>46.9</u> | <u>50.3</u> |

Fuente: Elaborado por el Departamento de Recursos Humanos y Empleo del Ministerio de Planificación y Política Económica, en base a datos de la Dirección de Estadística y Censo.

CUADRO II-4
POBLACION OCUPADA DE 15 AÑOS Y MAS, SEGUN NIVEL DE INSTRUCCION,
AREA URBANA Y URBANA METROPOLITANA - 1980
(en miles de personas y porcentajes)

| Nivel de Instrucción | Area Urbana (AU) | (%) | Area Urbana Metropolitana (AUM) | (%) | Proporción (AUM) de (AU) en (%) |
|----------------------|------------------|-------------|---------------------------------|-------------|---------------------------------|
| TOTAL | <u>320.1</u> | <u>100</u> | <u>257.0</u> | <u>100</u> | <u>80.3</u> |
| Ningún Grado | <u>6.4</u> | <u>2.0</u> | <u>3.3</u> | <u>1.3</u> | <u>51.6</u> |
| Primaria | <u>115.9</u> | <u>36.2</u> | <u>87.7</u> | <u>34.1</u> | <u>75.7</u> |
| 1 - 3 | 16.3 | 5.1 | 10.8 | 4.2 | |
| 4 - 6 | 99.6 | 31.1 | 76.9 | 29.9 | |
| Secundaria | <u>146.6</u> | <u>45.8</u> | <u>122.6</u> | <u>47.7</u> | <u>83.6</u> |
| 1 - 3 | 64.7 | 20.2 | 54.2 | 21.1 | |
| 4 - 6 | 81.9 | 25.6 | 68.4 | 26.6 | |
| Universitaria | <u>51.2</u> | <u>16.0</u> | <u>43.4</u> | <u>16.9</u> | <u>84.8</u> |

Fuente: Departamento de Recursos Humanos y Empleo, MIPPE.
En base a datos censales preliminares de 1980.

la elevada proporción de desempleados que han completado estudios secundarios y universitarios.

Por otro lado y teniendo en cuenta las categorías ocupacionales, en el Cuadro II-5 se proporcionan antecedentes sobre empleados del sector público y privado y los cuenta propia. Estos últimos revisten especial importancia debido al tipo de actividad, se desempeña una alta proporción de ellos (en el sector informal) y los requerimientos especiales de apoyo que éstos necesitan.

El nivel y concentración de la pobreza urbana se analiza en el Cuadro II-6 y en el Cuadro II-7, pudiendo establecerse que un 31% de las familias urbanas se encuentran por debajo de una línea de pobreza establecido en 175 balboas mensuales por familia y una alta concentración en el área metropolitana (76%). Los datos del Cuadro II-7 revisten especial interés porque permite establecer comparaciones entre grupos poblacionales de varias ciudades del país. Los perceptores con un ingreso inferior a 125 balboas por mes⁽¹⁾ son más numerosos en Colón que en Panamá (25.1% contra 21.7%); y en los barrios de San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia, Curundú, Pedregal y San Miguelito,⁽²⁾ mayores a su vez al promedio de la ciudad de Panamá. Las ciudades de La Chorrera, David, Chitré y Santiago acusan también porcentajes elevados en esta condición. Sin embargo, en las mismas debe tenerse presente que estos valores estarían sobreestimados debido a que se ha considerado que en las ciudades del interior del país la línea divisoria debe hacerse en 125 balboas por familia en vez de 175 balboas.⁽³⁾

(1) Se utilizó éste nivel dado que equivale a 175 balboas mensuales por grupo familiar (1.4 activos en promedio por familia), límite escogido para definir familias pobres.

(2) Hay diferencias importantes a su vez entre los corregimientos de San Miguelito.

(3) La forma como está agrupada la información impide en todo caso efectuar el cálculo con este valor.

CUADRO II-5
POBLACION OCUPADA DE 15 AÑOS Y MAS, SEGUN CATEGORIA DE OCUPACION,
AREA URBANA Y URBANA METROPOLITANA - 1980

| Categoría de Ocupación | Area Urbana (AU) | Area Urbana Metropolitana (AUM) | Proporción (AUM) de (AU) en (%) |
|------------------------|---------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| TOTAL | <u>320.1</u> | <u>257.0</u> | <u>80.3</u> |
| Empleados | <u>263.8</u> | <u>216.2</u> | <u>82.0</u> |
| Gobierno | 102.6 | 80.9 | 78.8 |
| Empresa Privada | 143.2 | 118.0 | 82.4 |
| Zona del Canal | 16.4 | 16.2 | 98.8 |
| Cooperativas | 1.6 | 1.1 | 68.8 |
| Cuenta Propia | <u>47.4</u> | <u>34.4</u> | <u>72.6</u> |
| Patronos | <u>6.7</u> | <u>5.1</u> | <u>76.1</u> |
| Cooperativistas | <u>0.3</u> | <u>0.3</u> | <u>100.0</u> |
| Trabajador Familiar | <u>1.9</u> | <u>1.0</u> | <u>52.6</u> |

Fuente: Departamento de Recursos Humanos y Empleo. MIPPE.

CUADRO II-6
ESTIMACION DEL NUMERO DE FAMILIAS POBRES EN EL AREA URBANA - 1980
(cifras en miles y porcentajes)

| | Total de Familias Urbanas | Familias Pobres Urbanas | (%) (1)/(2) | Concentración Familias Pobres en (%) |
|--------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|----------------|--|
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| <u>Area Urbana</u> | | | | |
| TOTAL | <u>251.4</u> | <u>77.9</u> | <u>31</u> | <u>100</u> |
| Area Urbana Metro- politana | 194.6 | 50.0 | 30 | 76 |
| Resto Area Urbana | 56.8 | 18.9 | 32 | 24 |

NOTA: Se consideró familia pobre en ese análisis aquella que tenía un ingreso familia inferior a 175 balboas por mes en el caso del área urbana metropolitana, y de 125 balboas para el resto del área.

FUENTE Estimación en base a datos para 1975 elaborados por Allan Bhroel en Documento AID. Workforce Developmet Proyect 1975.

CUADRO II-7
 INGRESO MENSUAL PERCIBIDO POR PERCEPTORES DE INGRESOS
 MAYORES DE 10 AÑOS EN ALGUNOS CENTROS URBANOS - 1980

(en porcentajes)

| | Tramos de Ingresos en B/.mes | | | | Mediana |
|--------------------------|------------------------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| | Menos de 124 | 125-399 | 400-999 | 1,000 y más | |
| <u>Total Area Urbana</u> | <u>25.5</u> | <u>53.2</u> | <u>17.2</u> | <u>4.1</u> | <u>220</u> |
| <u>Ciudad de Colón</u> | <u>25.1</u> | <u>52.0</u> | <u>19.8</u> | <u>3.1</u> | <u>219</u> |
| Barrio Norte | 24.8 | 50.0 | 21.2 | 4.0 | 225 |
| Barrio Sur | 25.3 | 54.4 | 18.2 | 2.1 | 164 |
| <u>Ciudad de Panamá</u> | <u>21.7</u> | <u>50.2</u> | <u>21.5</u> | <u>6.6</u> | <u>249</u> |
| San Felipe | 25.0 | 62.3 | 12.2 | 0.5 | 205 |
| El Chorrillo | 31.8 | 58.5 | 8.9 | 0.8 | 184 |
| Santa Ana | 23.2 | 60.6 | 15.2 | 1.0 | 218 |
| Calidonia | 23.2 | 52.4 | 20.3 | 4.1 | 239 |
| Curundú | 36.7 | 58.3 | 4.9 | 0.1 | 188 |
| Betania | 16.0 | 41.9 | 31.7 | 10.4 | 349 |
| Bella Vista | 19.9 | 24.5 | 32.0 | 23.6 | 469 |
| Pueblo Nuevo | 20.3 | 48.2 | 25.2 | 6.3 | 273 |
| San Francisco | 21.8 | 40.4 | 24.5 | 13.3 | 394 |
| Parque Lefevre | 21.9 | 51.7 | 21.0 | 5.4 | 242 |
| Río Abajo | 20.6 | 56.8 | 20.1 | 2.5 | 242 |
| Juan Díaz | 16.4 | 58.0 | 23.6 | 2.0 | 258 |
| Pedregal | 25.9 | 64.1 | 9.3 | 0.7 | 188 |
| <u>San Miguelito</u> | <u>23.2</u> | <u>63.7</u> | <u>11.9</u> | <u>1.2</u> | <u>204</u> |
| Amelia D. de Icaza | 25.2 | 66.7 | 7.1 | 1.0 | 138 |
| Belisario Porras | 24.6 | 67.2 | 7.9 | 0.3 | 193 |
| José D. Espinar | 16.6 | 49.8 | 29.2 | 4.4 | 303 |
| Mateo Iturralde | 20.8 | 65.1 | 13.3 | 0.8 | 225 |
| Victoriano Lorenzo | 27.2 | 66.4 | 6.2 | 0.0 | 180 |
| <u>La Chorrera</u> | <u>27.4</u> | <u>59.0</u> | <u>12.5</u> | <u>1.1</u> | <u>202</u> |
| <u>David</u> | <u>26.6</u> | <u>56.6</u> | <u>14.3</u> | <u>2.5</u> | <u>206</u> |
| <u>Chitré</u> | <u>34.2</u> | <u>49.3</u> | <u>14.0</u> | <u>2.4</u> | <u>182</u> |
| <u>Santiago</u> | <u>36.1</u> | <u>48.9</u> | <u>13.8</u> | <u>1.2</u> | <u>190</u> |

Fuente: Tabulados preliminares del Censo de Población en base a muestra del 20%.

C.- CONCENTRACION URBANA

Como se ha dicho, los recursos humanos de las áreas urbanas del país, se han concentrado preferentemente en la zona urbana metropolitana. En esta zona, las ciudades de Panamá, Colón, Arraiján, La Chorrera y otras menores, han formado un todo unitario que representa el 77% de la población total urbana y el 44% de la del país. En esta área urbana metropolitana se encuentra a su vez el 70% de todos los desocupados del país, el 80% de los pobres urbanos, (1) el 87% de todos los ocupados urbanos con educación secundaria, el 85% con educación universitaria y el 79% de los empleados del gobierno en áreas urbanas (Ver Cuadros II-8, II-9).

La concentración de la población y de la actividad económica en el área metropolitana, se ha traducido a su vez en un desequilibrio en cuanto a la disponibilidad de información y antecedentes sobre recursos humanos. Existe en general abundante información para el Area Metropolitana, especialmente a través de la Encuesta de Hogares de la Dirección de Estadística y Censo. Sin embargo, se carece, en general, de los mismos para los demás centros poblacionales del país. Esto plantea a su vez una línea de investigación necesaria para la adecuada planificación de recursos humanos y el desarrollo de los mismos. En los Cuadros II-8 y II-9 se presenta la información disponible sobre la ocupación (por grupo ocupacional) del Area Urbana Metropolitana y de las Ciudades de Colón, Panamá y San Miguelito.

(1) Representa a su vez el 31% de los de todo el país.

CUADRO II-8
 ALGUNOS INDICADORES DE LA MAGNITUD DEL AREA URBANA METROPOLITANA
 (en miles de personas y porcentajes)

| | Número de Personas (en miles) (1) | Area Urbana Metropolitana en relación al Area Urbana Total del País (%) | Area Urbana Metropolitana en relación a todo el País (urbana y rural) (%) |
|---|---|---|---|
| POBLACION TOTAL | 825.6 | 75 | 44 |
| FUERZA DE TRABAJO | 281.6 | 79 | 47 |
| <u>Población Ocupada</u> | <u>245.9</u> | <u>77</u> | <u>45</u> |
| -Profesionales y técnicos | 28.5 | 71 | 55 |
| -Gerentes y administradores | 16.0 | 79 | 65 |
| -Empleados de Oficina | 49.7 | 84 | 73 |
| -Vendedores | 22.6 | 76 | 60 |
| -Agricultores, ganaderos y otros | 3.4 | 35 | 2 |
| -Conductores de medios de transporte | 15.6 | 79 | 53 |
| -Artesanos y operaciones de la industria manufacturera, construcción y mecánica | 41.0 | 77 | 56 |
| -Otros artesanos y operarios | 5.5 | 79 | 56 |
| -Obreros y jornaleros | 9.3 | 66 | 38 |
| -Trabajadores en Servicios Profesionales | 54.3 | 81 | 64 |
| Desocupación | 35.7 | 92 | 70 |
| Familias pobres ⁽²⁾ (51,390 familias) | 257.0 | 76 | 31 |

(1) Se refiere a datos de 1979, por tal razón no coinciden con los del Cuadro II-1 y II-4.

(2) Calculado en base a estimación hecha por Allan Brohel en documento de AID Workforce Project-1979, usando encuesta no publicada de 1975 de D.E.C.

Fuente: Elaboración en base a datos del Censo de 1980 y Encuesta a Hogares de 1979.

CUADRO II-9
ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE LA POBLACION ACTIVA
EN ALGUNOS CENTROS URBANOS: AÑO 1980

(Cifras en Porcentajes)

| Grupos Ocupacionales | Ciudad de Colón | Ciudad de Panamá | San Miguelito |
|--------------------------------------|--------------------|---------------------|------------------|
| TOTAL | <u>100</u> | <u>100</u> | <u>100</u> |
| Profesionales y Técnicos | 11.5 | 18.1 | 16.0 |
| Gerentes y Administradores | 6.5 | 8.7 | 2.5 |
| Empleados de Oficina | 18.6 | 18.6 | 27.0 |
| Vendedores | 8.6 | 8.6 | 8.7 |
| Agricultores y afines | 0.5 | 1.0 | 0.2 |
| Conductores de medios de transportes | 7.2 | 4.9 | 0.3 |
| Artesanos y operarios | 12.2 | 12.8 | 7.7 |
| Otros artesanos y operarios | 1.4 | 2.7 | 1.5 |
| Obreros y jornaleros | 9.8 | 2.5 | 1.4 |
| Trabajadores de Servicios Personales | 19.7 | 19.3 | 32.0 |
| No identificados | 4.0 | 2.8 | 2.3 |

Fuente: En base a muestra del 20% del Censo de Población 1980.

CAPITULO III

LA FUERZA LABORAL POTENCIALMENTE DISPONIBLE
PARA EL TRABAJO EN LAS AREAS URBANAS

CAPITULO III
LA FUERZA LABORAL POTENCIALMENTE DISPONIBLE
PARA EL TRABAJO EN LAS AREAS URBANAS

El presente capítulo tiene como objeto establecer criterios para identificar los grupos o categorías de personas que, dentro de los recursos humanos, son quienes presionan el mercado de trabajo, ya sea en búsqueda de oportunidades de empleo o de un mejoramiento de su situación ocupacional y de ingresos. Considerados globalmente, constituyen el conjunto inmediato de demandantes de empleos y su identificación permite precisar el tipo de apoyo que requieren para lograr su adecuada inserción laboral.

A.- LA FUERZA LABORAL POTENCIAL DEL AREA URBANA

Para los efectos del presente documento se define como "Fuerza Laboral potencialmente disponible para el trabajo" al conjunto que resulta de la suma de cuatro categorías de personas en edad de trabajar y que en las mediciones que efectúa la Dirección de Estadística y Censo aparecen clasificadas como: Desempleo Abierto, es decir, personas sin empleo que durante la semana de referencia de la Encuesta de Hogares buscaron activamente trabajo. Desempleo Oculto, es decir, personas desocupadas que debido a desaliento o porque consideraban imposible encontrar trabajo, no buscaron empleo durante la semana de referencia aunque lo necesitaban (aparecen incluidos entre los inactivos).⁽¹⁾ La Población Potencialmente Activa, o sea las personas No Económicamente Activas que, sin embargo declararon en la Encuesta "tener intenciones de buscar trabajo en los seis meses posteriores" a la fecha de la Encuesta. Finalmente, los Subempleados constituidos por un conjunto de personas ya ocupadas que, sin embargo, pueden estar potencialmente trabajando menos horas que las normales (subempleo por tiempo o visible) o porque percibe bajos ingresos o no están ejerciendo su oficio por falta de oportunidades (subempleo por ingreso o invisible).⁽²⁾ En el Cuadro III-1 se cuantifican estas variables.

-
- (1) En esta categoría se han agregado además las personas que no buscaron empleo durante la semana de referencia pero lo hicieron durante los últimos tres meses, así como las personas que aunque no buscaron trabajo esa semana, han buscado antes y "están esperando noticias".
- (2) En el Anexo #3 se encuentra un análisis pormenorizado de los conceptos utilizados en este análisis.

CUADRO III - 1
FUERZA LABORAL POTENCIALMENTE DISPONIBLE PARA EL TRABAJO EN
LAS AREAS URBANAS

| | TOTAL (personas) |
|---|------------------|
| TOTAL | <u>180,008</u> |
| - <u>Desocupados</u> | <u>39,986</u> |
| Desempleo Abierto | 26,862 |
| Desempleo Oculto | 13,124 |
| - Buscaron trabajo últimos tres meses | 4,842 |
| - Han buscado antes y esperan noticias | 3,938 |
| - Imposible encontrar trabajo. | 4,344 |
| - <u>Población Inactiva Potencial- mente Activa</u> | <u>20,421</u> |
| - <u>Subempleados</u> | <u>119,601</u> |
| - Visibles <u>1/</u> | 12,051 |
| - Invisibles <u>2/</u> | 107,550 |

1/ Cifras de 1978.

2/ Estimación en base al cálculo efectuado por el trabajo:
"Magnitud del Subempleo en Panamá". Proyecto de OIT.
PAN/74/018.

FUENTE: Elaboración en base a la Encuesta de Hogares de 1979,
de la Dirección de Estadística y Censo y PREALC/
MITRAB

El cuadro III-1 presenta alrededor de 180 mil personas del área urbana del país que estarían buscando incorporarse o mejorar su situación de trabajo, lo cual representa un 52% de toda la fuerza laboral urbana.

Cabe destacar, sin embargo, las siguientes consideraciones sobre estas cifras:

a) Tanto el desempleo abierto como el oculto aparecen ya incorporados en el concepto "Desocupados" en todas las publicaciones estadísticas de Panamá desde 1976. En este caso se ha hecho una separación para una mejor comprensión de los conceptos;

b) La cifra dada para los "inactivos potencialmente activos" debe considerarse con mucha reserva puesto que se refiere a personas inactivas que manifiestan la "intención" de trabajar en el futuro cercano. Mediciones hechas en otros países señalan que esta cifra generalmente se reduce drásticamente en la práctica, puesto que sólo una parte de estas personas buscan efectivamente empleo en los meses siguientes a la Encuesta;

c) Las cifras sobre "Subempleo" se refieren a 1978, no habiendo disponible ninguna información para años posteriores. Además, la cifra sobre Subempleo Invisible disponible en la encuesta se refiere sólo a los subempleados de la categoría empleados y no incluye a los cuentas propias donde se encuentra la mayoría de ellos. Por tal razón, hemos desechado esa cifra y se utiliza una estimación de este tipo de subempleo efectuada en el trabajo "Magnitud del Subempleo en Panamá" del Proyecto OIT PAN/74/018.

La fuerza laboral potencialmente disponible para el trabajo, válida sólo para la Región Metropolitana Urbana se muestra a continuación (Cuadro III-2).

La estructura por edades de esta fuerza laboral potencialmente disponible en la región metropolitana urbana se muestra en el Cuadro III-3.

En cuanto al nivel educativo de este subconjunto de los recursos humanos de la región metropolitana urbana se muestra en el Cuadro III-4.

En relación a experiencia laboral de la fuerza de trabajo potencialmente disponible en la región metropolitana urbana se muestra en el Cuadro III-5.

CUADRO III - 2
FUERZA LABORAL POTENCIAL DISPONIBLE PARA EL TRABAJO EN EL
AREA URBANA METROPOLITANA

| | <u>Total (personas)</u> | <u>Hombres</u> | <u>Mujeres</u> |
|---|-------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| TOTAL | <u>149,214</u> | <u>69,855</u> | <u>79,359</u> |
| - Desocupados | <u>35,676</u> | <u>18,736</u> | <u>16,940</u> |
| Desempleo Abierto | 25,061 | 14,034 | 11,027 |
| Desempleo Oculto | 10,615 | 4,702 | 5,913 |
| - Buscaron trabajo últimos tres meses | 4,193 | 1,178 | 3,015 |
| - Han buscado antes y esperan noticias | 3,338 | 1,686 | 1,652 |
| - Imposible encontrar trabajo. | 3,084 | 1,838 | 1,246 |
| - Población Inactiva Potencial- mente Activa | <u>19,038</u> | <u>6,001</u> | <u>13,037</u> |
| - Subempleados ^{1/} | <u>94,500</u> | <u>45,118</u> ^{3/} | <u>49,382</u> ^{3/} |
| - Visibles ^{2/} | 11,900 | 7,366 | 4,534 |
| - Invisibles | 82,600 | 37,752 | 44,848 |

1/ Cifras de 1978

2/ Incluye un porcentaje mínimo de población rural.

3/ Cifras estimadas.

FUENTE: Estimaciones en base a datos de la Encuesta de Hogares de 1979 y el documento PREALC/MITRAB ya citado.

CUADRO III - 3
DISTRIBUCION POR EDADES DE LA FUERZA LABORAL POTENCIAL DEL
AREA URBANA METROPOLITANA

| | Desocupados ^{1/} | Pot. Activos ^{2/} | Subempleados ^{3/} |
|-------------|---------------------------|----------------------------|----------------------------|
| TOTAL | <u>35,676</u> | <u>19,038</u> | <u>94,500</u> |
| Edad (años) | | | |
| 15 - 19 | 9,633 | 1,295 | 17,199 |
| 20 - 24 | 12,594 | 6,948 ^{a/} | 21,168 |
| 25 - 29 | 3,603 | 5,978 ^{b/} | 11,151 |
| 30 - 39 | 5,565 | 4,817 ^{c/} | 23,814 |
| 40 - 49 | 2,283 | <u>d/</u> | 11,529 |
| 50 - 59 | 1,320 | <u>d/</u> | 6,048 |
| 60 y más | 678 | <u>d/</u> | 3,591 |

1/ Incluye Desempleo Abierto y Oculto

2/ Cifras de 1978 estimadas

3/ Estimación en base estudio PREALC/MITRAB (citado)

a/ Incluye edades de 19 a 25 años

b/ Incluye edades de 26 a 35 años.

c/ Incluye edades de 36 años y más.

d/ Incluido en la cifra anterior.

FUENTE: Elaboración en base a datos de las Encuestas de Hogares de 1979 y 1978; datos sobre el Plan de Empleo de Emergencia y el estudio PREALC/MITRAB ya citado.

CUADRO III - 4
NIVEL EDUCATIVO DE LA FUERZA LABORAL POTENCIAL DEL AREA
URBANA METROPOLITANA

| <u>Nivel Educativo</u> | <u>Desocupados ^{1/}Pot.</u> | <u>Activos ^{2/}</u> | <u>Subempleados ^{3/}</u> |
|--------------------------|--------------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|
| TOTAL | <u>35,676</u> | <u>19,038</u> | <u>94,500</u> |
| Sin instrucción | 821 | 498 | ... |
| Primaria incompleta | 4,031 | 3,859 | ... |
| Primaria Completa | 8,170 | 6,126 | ... |
| Secundaria Incompleta | 10,953 | 4,872 | ... |
| Secundaria completa | 7,670 | 2,637 | ... |
| Universitaria Incompleta | 2,319 | 902 | ... |
| Universitaria completa | 1,712 | 144 | ... |

1/ Incluye desempleo abierto y oculto en base a cifras preliminares del Censo de 1980.

2/ Estimación en base a datos sobre el Plan de Empleo de Emergencia.

3/ No existe información.

FUENTE: Elaboración en base a datos preliminares del Censo de 1980, estimaciones y datos de la Encuesta de Hogares de 1979.

CUADRO III - 5
EXPERIENCIA LABORAL DE LA FUERZA DE TRABAJO POTENCIALMENTE
DISPONIBLE EN LA REGION METROPOLITANA URBANA

| | <u>Total</u> | Han. Trabajado Antes | Nunca han Trabajado |
|-------------------|----------------|-------------------------|------------------------|
| TOTAL | <u>149,214</u> | <u>124,491</u> | <u>24,723</u> |
| Desocupados | <u>35,676</u> | <u>22,121</u> a/ | <u>13,555</u> b/ |
| Desempleo Abierto | 25,061 | 15,613 c/ | 9,448 c/ |
| Desempleo Oculto | 10,615 | 6,508 c/ | 4,107 c/ |
| Pot. Activos | <u>19,038</u> | <u>7,870</u> | <u>11,168</u> |
| Subempleados | <u>94,500</u> | <u>94,500</u> | - |

a/ Cesantes

b/ Buscan su primer empleo

c/ Cifras estimadas

FUENTE: Elaboración en base a datos de la Encuesta de Hogares de 1979 y documento PREALC/MITRAB (ya citado).

Las características que fue posible conocer sobre la población potencialmente activa, permite por un lado establecer un orden de magnitud del problema y por otro identificar el tipo de acciones que pueden ayudar a esta fuerza laboral. Esto es lo que analiza en la próxima sección.

B. INDOLE Y MAGNITUD DE LAS NECESIDADES DE LA FUERZA LABORAL POTENCIAL

No existe información para identificar con precisión las necesidades de estos grupos. Sin embargo, es posible estimar que ellos requerirán apoyo en cuanto a capacitación y colocación para lograr una adecuada inserción en el mercado de trabajo.

1.- Necesidades de Capacitación

Entre los Desocupados Cesantes (incluye Desempleo Abierto y Oculto) se estimó que requieren capacitación alrededor de 14,000 personas en acciones de "adiestramiento de tipo complementarios". Para ello se supuso que los cesantes pertenecientes a grupos profesionales de mayor categoría no requieren apoyo de este tipo, y que en los restantes grupos sólo el 70% necesita adiestramiento.

La mayor demanda cuantitativa de este tipo de apoyo estaría entre los operarios cesantes de industrias manufactureras y construcción (aproximadamente unas 3.300 personas); trabajadores de servicios personales (alrededor de 4,200 personas); empleados de oficina (unas 1,800 personas); y los vendedores y afines (alrededor de 1,700). (1)

Entre los Desocupados que no han trabajado antes: Trabajadores Nuevos (esto es 13,555 casos, Ver Cuadro III-5), se supone que al menos la mitad (6,800 personas) requieren "adiestramiento de tipo habilitación", incluyendo personas que no han recibido ninguna forma de capacitación para el trabajo, la recibieron incompleta, o con fallas cualitativas.

Entre los inactivos que manifiestan intención de incorporarse al trabajo es decir. los

(1) Cálculos en base a distribución de los cesantes por grupos ocupacionales según la Encuesta de Hogares de 1979.

Potencialmente Activos 19,038 casos , véase Cuadro III-5), el 58.7% nunca ha trabajado. Sobre el resto, no hay información de cuánto tiempo atrás desempeñaron su último empleo ni tampoco sobre el tipo de actividad u ocupación que desarrollaron, por lo que es factible suponer que en su gran mayoría requerirán de una capacitación de tipo "habilitación".

Por otra parte, y en base a la experiencia en otros países, se sabe que en general es baja la cantidad de estos inactivos que realmente concretan su intención de buscar un empleo. En el caso de Panamá se ha advertido una mayor tendencia entre los grupos más pobres a incorporar inactivos al trabajo tratando de conseguir unos ingresos familiares adicionales. Por esta razón, se ha estimado que es necesario realizar unas 3,000 acciones de adiestramiento para atender los que efectivamente se incorporarán al trabajo.

Entre los Subempleados Visibles (11,900 personas en la región metropolitana, ver Cuadro III-2), todos ellos se encuentran trabajando, de lo que se deduce que en su gran mayoría requieren adiestramiento de tipo complementario. Si se descuenta aquellos que poseen un nivel educativo secundario y universitario (suponiendo, que no necesitan capacitación) se requiere atender aproximadamente 9,080 personas en esta situación. Debe señalarse, que un 51% de los subempleados visibles se desempeñan en el Sector Informal Urbano, lo cual implica que deben tener algún tipo de adiestramiento adicional en técnicas de mercadeo, administración de pequeños negocios, contabilidad, etc.

Respecto a los Subempleados Invisibles, se ha supuesto que la mayoría de ellos requieren adiestramiento de tipo complementario con excepción de los que tienen un nivel educativo secundario y universitario. Esto hace un total de 79,900 subempleados invisibles en esa condición. También debe tenerse en cuenta que un 37% de ellos pertenecen al Sector Informal Urbano.

En síntesis, la fuerza laboral potencialmente activa para el trabajo en el Area Urbana Metropolitana, fue estimada en 149 mil personas. De este total, se calculó que por lo menos 12,780 necesitan acciones de capacitación para incorporarse al trabajo, o lograr una mejora en la producción.

2.- Necesidades de Apoyo a la Colocación

Si bien las 149 mil personas que forman parte de esta Fuerza Laboral Potencial del Area Urbana Metropolitana necesitan ayuda para lograr un empleo adecuado, es conveniente tener presente la estructura de la P.E.A. en las áreas urbanas según el sector en que se inserta (informal o moderno) y la Categoría Ocupacional a la que se vincula,⁽¹⁾ para lograr una mejor visión del problema.

Si suponemos que la Fuerza Laboral Potencial del Area Urbana Metropolitana se vincula con el mercado de trabajo de un modo parecido al de la Población Económicamente Activa Urbana, se tendría, en primer lugar, un total de 110,714 personas en el sector moderno urbano y 38,500 en el tradicional.⁽¹⁾ Dado que en el sector moderno un 98% se desempeña como empleado o trabajador asalariado de alguna empresa, se tendría que 108,600 de esta fuerza laboral potencial ingresaría a esas categorías requiriendo por lo tanto apoyo de intermediación para lograr su colocación. Sin embargo, una parte de ellos la necesitará efectivamente, en cambio la restante puede vincularse directamente.

En relación a la fuerza laboral potencial que se inserta más bien con el sector informal, la gran mayoría lo hará seguramente como trabajador por cuenta propia. Esto implica que las acciones de apoyo para dicha inserción deben comprender tanto la intermediación propiamente tal entre ésta fuerza laboral y las empresas existentes; como aquellas destinadas a organizar y promover las actividades informales que revelen mayor potencial de dinamismo y expansión. Un análisis de este tipo de actividades se presenta en el Capítulo VI de este trabajo.

En síntesis, un conjunto de fuerza laboral del área urbana (y también de la metropolitana), presenta problemas inmediatos y actuales para lograr insertarse en el mercado de trabajo o mejorar en su empleo. Este grupo poblacional denominado potencialmente activa, tiene necesidades de apoyo en capacitación e intermediación preferentemente, y constituyen la fuente en una decisión sobre grupo objetivo (capítulo siguiente). Evidentemente el resto de la fuerza laboral (vinculado al sector moderno y no esta subempleada) también tiene algún tipo de problema los que deben tenerse presente al desarrollar los programas de apoyo correspondiente.

(1) El sector moderno representa según PREALC/MITRAB un 74% P.E.A.

CAPITULO IV

AREA Y POBLACION BENEFICIADA