

En relación con las Agencias Privadas de Colocaciones, éstas fueron disueltas en 1975 al vencer el plazo que determinó el nuevo Código de Trabajo para su expiración. Cabe destacar que las mismas debían desaparecer en virtud de la obligación contraída por el Estado Panameño al suscribir y ratificar, mediante el Decreto de Gabinete N° 179 del 4 de mayo de 1970, el Convenio N° 88 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que se refiere a la obligación de los Estados de mantener servicios públicos y gratuitos de colocaciones, en sustitución de las agencias privadas. (1). Este Convenio ha sido suscrito por la mayoría de los países latinoamericanos y un apreciable número de países del mundo. A través de los Artículos N° 22 y 29 la Comisión Redactora reconoció e incorporó a la legislación nacional el espíritu de dicho Convenio N° 88. A la vez, se dio cumplimiento a otro Convenio de OIT, el N° 96, ratificado por Panamá en 1971, referido a las empresas que alquilan temporalmente servicios laborales de trabajadores pertenecientes a sus planillas (al respecto, la única empresa de este tipo autorizada actualmente en Panamá es la Empresa Manpower). Cabe destacar que para Panamá, como para otros países en vías de desarrollo, el cumplimiento y no violación de los convenios y compromisos suscritos con organismos como la OIT y otras agencias técnicas internacionales, es habitualmente tenido muy en cuenta principalmente porque su asistencia técnica es considerada básica para el desarrollo.

Por otro lado, se estima que la eliminación de estas agencias privadas no afectó los niveles de desempleo (no se observó por ejemplo, una variación significativa en las tasas calculadas por la Dirección de Estadística y Censo a través de las Encuestas de Hogares) ni en la efectividad del sistema de intermediación. Ello se debió a que estas agencias tenían de hecho una baja incidencia en el mer-

(1) El primer Convenio sobre el particular, el N° 2 de OIT, fue aprobado por la Conferencia General de la OIT convocada en Washington por el Gobierno de los Estados Unidos de América, el 29 de octubre de 1919 y complementando con la Recomendación N° 1 de la misma fecha que señala "La Conferencia General recomienda que cada miembro de la OIT adopte medidas para prohibir la creación de agencias retribuidas o de empresas comerciales de colocaciones". Posteriormente una serie de Convenios y Recomendaciones perfeccionaron el planteamiento.

cado laboral dado que en su gran mayoría atendían la rama "servicios domésticos". Sin embargo, como el Ministerio de Trabajo no ejercía ningún control sobre las mismas, no existe información estadística sobre su cobertura y especialización. No obstante ello, algunas evaluaciones hechas por el Ministerio de Trabajo antes del cierre efectivo de estas agencias, confirmaron la escasa cobertura y quejas por lo elevado de sus tarifas. (1) Es necesario tener en cuenta que las oficinas de colocaciones podrán tener un éxito relativo en la medida en que previamente se generen puestos de trabajo. La disminución del desempleo se consigue aumentando las inversiones e incidiendo en la demanda de mano de obra. Poco pueden hacer numerosas oficinas de empleo, si previamente no se crean los puestos de trabajo.

2. Organización, cobertura regional y recursos del Servicio de Empleo.

El Servicio de Empleo es una dependencia de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Este servicio inició operaciones en 1969, con el apoyo de A.I.D. a través del Proyecto 118 (525-15-460-118).

La Dirección Nacional de Empleo, organizada en 1974, realiza sus funciones a través de dos Departamentos principales: el de Análisis y Políticas de Empleo (un órgano de estudios y planificación), y el de Mano de Obra (de carácter operativo).

(1) Entrevistas a: Dr. Rolando Murgas, ex-Ministro de Trabajo y miembro de la Comisión Redactora del Código de Trabajo; Lic. Jorge Fábrega y Lic. Jaime Jované, también miembros de dicha Comisión; Sres. Ricardo Monterrey, Domingo Barría y Fernando Falcón, dirigentes sindicales de la Confederación de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP), la Central Nacional de Trabajadores de Panamá (CNTP) y la Central Auténtica de Trabajadores Independientes (CATI) respectivamente; Sres. Gregorio Melo y Alejandro Hynes, funcionarios del Ministerio de Trabajo que realizaron las evaluaciones; Lic. Beatriz Manzur, funcionaria de la Asesoría de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo.

El Departamento de Mano de Obra es, precisamente, el órgano ejecutivo encargado de la intermediación entre oferta y demanda de empleo. Aunque tiene varias Secciones que se ocupan de otras materias conexas (como la Oficina del Fondo de Cesantía responsable hasta ahora de la administración del seguro de desempleo en la Construcción establecido por la Ley N° 72 de 1976, y la Oficina de Control de Empleo de Extranjeros), su actividad principal consiste en la atención de las personas en busca de empleo y de los empresarios que demandan mano de obra.

Para su funcionamiento, en este plano, dispone de: el Servicio de Empleo propiamente tal, la Sección de Empleo Doméstico, la Sección de Análisis y Verificación Ocupacional y la Sección de Empleo de Profesionales de Nivel Superior (reciente). Además, se han venido realizando esfuerzos para organizar la Sección de Orientación Ocupacional (con apoyo técnico del Gobierno Español), la Sección para Trabajadores Impedidos y la Sección de "Promoción" (divulgación) del Servicio de Empleo (como parte de la recomendación del Proyecto de Desarrollo Institucional). Además, la Sección de Trabajadores del Mar, que antes tenía otras funciones, se está transformando en una oficina especial de colocaciones para gente de mar.

El Servicio de Empleo cuenta actualmente (1982) con Oficinas en: Ciudad de Panamá, Distrito de San Miguelito, Ciudad de Colón y Ciudad de David.

La Dirección de Empleo labora con alrededor de sesenta funcionarios, incluyendo jefes y analistas, pero tan sólo trece de ellos son profesionales de nivel universitario, predominando un bajo nivel de especialización. La mediana de los salarios de los funcionarios del Servicio de Empleo es de sólo B/.292.00. En general existe una gran insuficiencia de recursos: para 1982 se solicitó un presupuesto por B/.1,053,315.92 y sólo fueron aprobados poco más de B/.500,000. (1)

En cuanto al volumen anual de solicitantes de empleo, en 1980 se registraron 12,504 casos (2) de los cuales el 63%

(1) "Anteproyecto de Presupuesto de la Dirección Nacional de Empleo: Año 1982".

(2) Referidos a las ciudades de Panamá y Colón, incluyendo empleo doméstico y excluyendo a los Trabajadores del Mar.

eran mujeres. Esta cifra representa alrededor del 25% de los desempleados abiertos en el Area Metropolitana detectado por la Encuesta de Hogares de 1979. Sin embargo, las colocaciones verificadas en el mismo año alcanzaron la cifra de 2,495, (3) es decir se logró atender al 24.8% de los solicitantes de Panamá. Hay que indicar que dentro de estas colocaciones una significativa cantidad corresponde a trabajadores domésticos (54.6%). (4)

En 1981, sólo en la Oficina Principal de la ciudad de Panamá se registraron 6,921 solicitudes de empleo, se captaron 2,010 vacantes y se colocó a 1,431 personas (5). Es decir, se logró ubicar en un empleo al 20.7% de los solicitantes.

Una comparación del porcentaje de colocaciones verificadas por esta Oficina con los logros en otros países americanos demuestra un nivel relativamente bajo. (Ver Cuadro VI-1)

Por otra parte, en cuanto al aprovechamiento efectivo de las vacantes detectadas, Panamá presenta una mejor situación que otros países sobre lo que se dispone de información (según las mismas fuentes):

<u>País</u>	<u>Año</u>	<u>Porcentaje</u> (6.)
Brasil	1977	43.5
Brasil	1978	47.6
Perú	1980	56.5
Perú, Lima Metropolitana	1980	53.7
Panamá, ciudad	1981	71.2

(3) Se refiere sólo a la ciudad de Panamá, por cuanto en Colón se estaba recién organizando la Oficina de Empleo.

(4) Fuente: Dirección Nacional de Empleo, Boletín Anual 1981.

(5) Cifras preliminares del Servicio de Empleo del Ministerio de Trabajo. No incluyen empleo doméstico que elevaría el porcentaje de efectividad.

(6) Relación entre colocados y vacantes registradas.

CUADRO VI-1

PORCENTAJE DE COLOCACIONES VERIFICADAS POR LOS SERVICIOS
DE EMPLEO DE PAISES AMERICANOS

<u>País</u>	<u>Año de Referencia</u>	<u>Porcentaje</u> (1)
Jamaica	1979	25.4
Guyana	1979	41.0
Costa Rica	1980	29.3
Honduras	1980	35.3
Paraguay	1978	17.8
Perú-Lima Metro- politana	1980	35.6
Brasil	1977	20.8
Brasil	1978	30.3
Panamá, ciudad	1981	20.7

Fuente: Elaboración en base a información contenida en OIT/CIAT-PLACES "Informe de la Reunión Técnica Regional sobre los Servicios de Empleo". México 1981, Tomos I y II y "El Servicio Público de Empleo en Perú", Benjamín Samamé, 1981.

(1) Relación entre número de colocados y solicitantes registrados.

En general, los problemas registrados en el Servicio de Empleo en Panamá son más o menos comunes en la región (1). Los antecedentes específicos recogidos para Brasil (2) y de países del Caribe (3), confirman lo señalado.

3. Funcionamiento del Servicio de Empleo. Problemas Críticos.

Es indudable que el bajo índice de colocaciones registrado en 1980 por el Servicio de Empleo del Ministerio de Trabajo encuentra una primera e importante explicación en la incapacidad de la economía panameña de generar los empleos suficientes para ocupar al conjunto de la fuerza laboral. En segundo lugar, debe tenerse presente que en general los servicios de intermediación siempre tienen una incidencia limitada en el mercado de trabajo (a menos que se

-
- (1) OIT/CIAT-PLACES: "La Contribución de los Servicios de Empleo", Lima, Perú, 1981.
- (2) En el caso de Brasil, se menciona que "O fato de que só se cologue a quinta e a terca parte dos inscritos, de que haja mais pessoas procurando trabalho que postos oferidos e de que só se preencha uma de cada duas vagas, é indicativo de un mercado de trabalho em que a criacao de postos de trabalho é inferior as necessidades, e onde os postos de trabalho disponíveis exigem qualificacao superior a da forza -de trabalho existente". OIT/CIAT-PLACES: "Informe de la Reunión Técnica Regional (ya citado): O Sistema Nacional de Empleo no Brasil: Acoes do Ministerio do Trabalho".
- (3) En el caso de los "Commonwealth Caribbean Countries" se indica: "It has been indicated... That the service has been unable to carry out its placement functions more meaningfully due to the following reasons: a) lack of jobs-low labor demand; b) lack of required skills or experience among the registered applicants; particularly school leaves; c) absence of any legal obligation for employers to notify vacancies; and, d) the disinclination of the Public Service, the largest employer, to use the Service". Idem, "Public Employment Service in Commonwealth Countries", Hugh Rawlins.

prohiba la contratación directa).

Sin embargo, en el Servicio de Empleo existen además problemas institucionales que afectan su eficiencia como instrumento de apoyo:

3.1 Problemas económicos y organizacionales.

Como se ha dicho, el presupuesto de funcionamiento es insuficiente y muy por debajo de las necesidades mínimas. Para 1982, sólo se aprobó el 50% de las partidas solicitadas. Además, y debido a ajustes internos del Ministerio de Trabajo, tampoco puede contarse con la totalidad de tales asignaciones. Esto impide todo intento de expansión o de mejoramiento del actual nivel operativo: no existe un sistema de comunicación telefónica adecuado, el equipo de transporte es insuficiente y está muy deteriorado, los salarios son tan bajos que a menudo el personal calificado renuncia en favor de mejores expectativas.

Por su parte, no hay un adecuado sistema de programación de actividades, sino más bien se trabaja en función de los recursos disponibles. Además se da cierta inestabilidad de los programas y las personas por rotación del personal o por asignación de funciones adicionales que dificultan una adecuada concentración.

Así mismo, no se han organizado grupos de trabajo especializados en determinados sectores de actividad económica o grupos ocupacionales (salvo el caso de los trabajadores domésticos y, más incipientemente, de los profesionales de nivel superior y de los trabajadores del mar). Así mismo, no existe especialización en los instrumentos de trabajo (formularios de entrevistas, etc.). (1) Un programa de modernización, tanto en el plano técnico como en cuanto a la adecuación de los recursos humanos, materiales y de apoyo logístico implicará por lo tanto, un enorme esfuerzo financiero y de inversión que debe ser tenido muy en cuenta en los programas que se propongan. De más está advertir la necesidad, por ejemplo, de contratar más personal idóneo de

(1) Véase: Proyecto de Desarrollo Institucional: Diagnóstico sobre la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo.

nivel universitario como trabajadores sociales capaces de realizar correctamente las entrevistas de empleo; de ingenieros y psicólogos que realicen las tareas de análisis ocupacional y de selección y orientación ocupacional; etc.) y de elevar sustancialmente los salarios. La fuga de las unidades más o menos capacitadas hacia otros empleos mejor remunerados es un hecho frecuente y preocupante.

3.2 Problemas de disponibilidad y calidad de los servicios.

La capacidad operativa puede ser, en todo caso, mayor pero actualmente está limitada no sólo por problemas presupuestarios y organizacionales sino también por debilidades metodológicas que afecta al conjunto de las operaciones del Servicio de Empleo y de aquellas unidades que deben apoyarlo:

a) Análisis del Mercado de Trabajo

El Servicio de Empleo no dispone de información sistemática sobre las condiciones del mercado y los requerimientos a corto plazo.

b) Sistema de Captación de Vacantes

Aunque el Artículo 25 del Código de Trabajo establece que los empleadores notificarán la existencia de vacantes. Este procedimiento no se cumple en la actualidad. La detección de las vacantes se realiza hasta ahora de un modo asistemático y rudimentario, mediante visitas o llamadas telefónicas a algunas empresas elegidas al azar. Algunos esfuerzos se están realizando para mejorar el sistema: se recibe información de la Dirección del Trabajo sobre despidos y renuncias y se visitan las empresas respectivas ofreciendo personal de reemplazo, aunque a menudo las empresas no desean contratar más personal o ya lo han hecho; el Departamento de Análisis y Políticas de Empleo proporciona información sobre requerimientos potenciales de nuevas empresas que se financian a través del Banco Nacional y COFINA; el mismo Departamento entrega información sobre empresas que inician operaciones, de acuerdo a roles proporcionados por la Caja de Seguro Social; y, se está organizando una "Sección de Promoción" (divulgación) que permita vincular más al Servicio de Empleo con los empleadores. Sin embargo, no se ha llegado todavía a instrumentalizar suficientemente los procedimientos para un adecuado aprovechamiento de estos esfuerzos.

c) Sistema de Reclutamiento de Desocupados

Como se ha señalado, el Servicio de Empleo registra sólo la cuarta parte de los desempleados de la región metropolitana, aproximadamente. A su vez, los desocupados que acuden al Servicio de Empleo presentan en general características que dificultan su colocación. Por ejemplo, sin considerar a los trabajadores domésticos, el 73% de los inscritos son trabajadores nuevos, sin experiencia laboral. A su vez, el 63.4% del total de desocupados registrados son mujeres, grupo que tradicionalmente tiene mayores problemas de empleo que los varones. Además, el 87% de estos desocupados se concentran en tres grupos ocupacionales: el grupo 7/8/9, "Obreros No Agrícolas" (peones) que representan el 41.6% de los inscritos; el Grupo 3, "Personal Administrativo" (29.4%); y el Grupo 5 "Trabajadores de los Servicios" (16.1%) que en su gran mayoría (85.5%) son mujeres, destacando el grupo de las empleadas domésticas, personal de limpieza y otros similares. Finalmente, desde el punto de vista del nivel educativo, el 25% de los solicitantes de empleo sólo ha cursado estudios primarios y, además, un 44% sólo tiene estudios secundarios incompletos. En muy pocos casos, han recibido alguna formación para el trabajo.

Lo anterior implica cierto grado de inadecuación entre la calidad de la mano de obra registrada y las exigencias de calificación de los puestos de trabajo. A la vez, es notoria la falta de un sistema más activo para reclutar trabajadores con calificación

d) Sistema de Análisis Ocupacional y de Clasificación

Se carece de instrumentos, de técnicas y de un plan organizado para realizar análisis ocupacionales de los puestos de trabajo y sus exigencias técnicas; en consecuencia se carece de perfiles ocupacionales actualizados. Los esfuerzos realizados en este plano son más bien puntuales. Junto con esto, destaca el hecho de que se carece de un Clasificador Nacional de Ocupaciones, instrumento básico tanto para las labores de empleo como las de formación profesional entre otras. Actualmente, se utiliza el Clasificador Internacional Uniforme de Ocupaciones, de la OIT, que por su carácter no se adecúa con precisión a las características del mercado nacional. No se trata tan sólo de denominaciones confusas sino, más importante, de dificultades para identificar las características específicas de la ocupación. No existiendo tal Clasificador Nacional, tanto el Servicio de Empleo como el SENAFORP trabajan prácticamente en base a "ensayo y error".

e) Sistema de selección y verificación ocupacional.

Se observa una insuficiencia de métodos e instrumentos que permitan verificar, medir (y de ser posible, certificar) las habilidades e idoneidad de cada candidato. Existen esfuerzos y experiencias concretas en este sentido, incluyendo una coordinación con SENAFORP, pero aisladas, inconstantes y poco confiables. Así, en la actualidad, se "verifican", por ejemplo, las habilidades de los candidatos en el sector comercio y de técnicas secretariales. Sin embargo, el equipo de pruebas es insuficiente y obsoleto (no se dispone para los exámenes de máquinas de escribir eléctricas ni de simuladores de terminales de telex ni de microprocesadores, etc., equipos frecuentemente en uso en las oficinas modernas de Panamá); además, los juegos de tests psicométricos y de pruebas de conocimientos no han sido adaptados a Panamá o contruídos con las suficientes características de confiabilidad y validez. Por ello, frecuentemente los candidatos ofrecidos a las empresas no cumplen con los requisitos de habilidad, lo cual frustra tanto al empresario como al candidato. En este plano, es urgente un programa que permita modernizar el sistema.

f) Sistema de Orientación Ocupacional.

Recientemente se ha iniciado la organización de este servicio, aunque todavía muy vinculado más bien a los procedimientos de selección. Es notoria la necesidad de apoyar a los candidatos a empleo para que enfrenten satisfactoriamente las entrevistas de empleo en las empresas. Muy frecuentemente, la falta de un comportamiento adecuado en tales entrevistas (más que la falta de verdaderas aptitudes) determina el rechazo del empleador y la pérdida de la vacante.

g) Sistema de Archivo de Solicitudes y Vacantes.

Hay problemas derivados del sistema de clasificación y/o vinculados a la metodología y a los recursos técnicos y humanos. La operación es actualmente manual y, además, no existe un mecanismo expedito de comunicación entre las diferentes oficinas regionales del Servicio de Empleo, que podría permitir una mejor selección de candidatos. El Proyecto de Desarrollo Institucional prevé algunas gestiones para mejorar el procedimiento, pero se requiere además proveer algún medio de mecanización, que dinamice el sistema. Cabe destacar que con las actuales condiciones de fun-

cionamiento se estima que el Servicio de Empleo está incluso perdiendo parte de las vacantes detectadas y esto debido a factores tales como: no existen candidatos que cumplan los requisitos; los candidatos están mal clasificados y, por lo tanto mal archivados; hay demoras (por falta de recursos) para localizar los candidatos y enviarlos a las empresas solicitantes, etc.

3.3 Problemas de coordinación

Predominan ciertas formas de desvinculación, aislamiento e "independencia" del Servicio de Empleo con respecto de otros organismos, que inciden en la formación o utilización de los recursos humanos, o en la ejecución de programas, y en el diseño de políticas.

- En primer lugar se observa que el Servicio de Empleo tiene poca flexibilidad para adecuarse a los planes de desarrollo y a los lineamientos de políticas de empleo y de recursos humanos. Por ejemplo, pese al énfasis puesto por los planificadores en la necesidad de aplicar medidas que disminuyan la migración hacia la región metropolitana, apoyando un desarrollo regional balanceado y estimulando las actividades del sector primario, el Servicio de Empleo es esencialmente urbano y concentra sus recursos en la Región Metropolitana, sin realizar ningún programa de intermediación o de apoyo en áreas rurales (1) y con una acción todavía incipiente en otros centros urbanos.

- En segundo lugar aunque el Convenio N° 88 de OIT, artículos N° 4 y 5 recomienda la creación de Comisiones Consultivas tripartitas, ya se ha señalado que la vinculación actual del Servicio de Empleo con los empleadores y los trabajadores es débil, lo que afecta el sistema de captación de vacantes y de reclutamiento de candidatos calificados.

(1) Cabe señalar, sin embargo, que con apoyo técnico de OIT se está planteando un programa de mano de obra intensiva en áreas rurales para mejorar ingresos y compensar el desempleo estacional.

- En tercer lugar, destaca también la escasa vinculación del servicio con las agencias que ejecutan obras de inversión pública, pese a su fuerte incidencia en la generación de empleos. En los casos en que esta vinculación se ha dado, se han registrado dificultades tanto en el reclutamiento como en el análisis específicos de la demanda.

- En cuarto lugar, es muy poco operativa la vinculación entre el Servicio Nacional de Formación Profesional y el Servicio de Empleo, en ambos sentidos. Por otra parte, no existe un programa preferencial para lograr empleos a los egresados del SENAFORP y, a la vez, no existen mecanismos eficaces para dar adiestramiento a los desocupados registrados con déficit en su calificación. Así mismo, son escasos los nexos del Servicio de Empleo con otras instituciones responsables de la capacitación de los recursos humanos, como el Ministerio de Educación y otros centros educativos, así como con instituciones que inciden con sus programaciones en la dinámica del mercado de trabajo. Esto afecta tanto al reclutamiento como a los programas de orientación ocupacional.

- En quinto lugar, no hay vínculos con instituciones tales como las de salud, educación, asistenciales, de vivienda, etc., que si bien no están destinadas a resolver el problema ocupacional en sí, pueden brindar en cambio soluciones que alivien directa o indirectamente el problema de ingresos de parte de los solicitantes de empleo, especialmente de aquellos que se ven circunstancialmente obligados a ingresar a la fuerza laboral buscando un ingreso familiar secundario para enfrentar problemas de pobreza (1). Una acción interinstitucional para aliviar estos problemas podría traer como consecuencia que cierto número de estos solicitantes regresen a su posición de dependientes, anulando su circunstancial incorporación a la Población Económicamente Activa.

(1) Véase a tal efecto la Sección de este trabajo relativa a Población Potencialmente Activa y los siguientes documentos:

"Una Política de Empleo a través de un Plan de Urgencia, MIPPE/MITRAB, 1978; "El Plan de Desarrollo de Colón: Componente de Empleo y Recursos Humanos", MITRAB/MIPPE, 1979; y "Desarrollo de Colón y Creación de Empleo: Diagnóstico, Perspectivas y Políticas", PREALC/MIPPE/MITRAB, 1981.

El conjunto de estos problemas explicaría los bajos niveles de eficiencia del Servicio de Empleo y, por tanto, una esperable falta de confianza de los usuarios (empleadores y trabajadores) lo que a su vez contribuye a la baja incidencia del Servicio de Empleo en el proceso de oferta y demanda. Por ello, la mano de obra disponible en sus registros es la menos calificada y, a su vez, hay dificultades para captar vacantes.

Además, incidirían algunos aspectos de orden político: algunos empleadores evitarían contratar personal propuesto por el Servicio de Empleo, por "temor a que hayan sido adiestrados como activistas sindicales o que, simplemente, hagan demasiadas exigencias legales". (1) (2)

4. Alcances de la Acción del Servicio de Empleo.

Finalmente, destaca un problema relacionado con la concepción misma del Servicio de Empleo. En efecto, prevalecen criterios tradicionales según los cuales su participación se circunscribe a una intermediación más o menos pasiva y casi marginal entre la oferta registrada (heterogénea en su composición pero marcadamente débil cualitativamente) y aquella demanda que surge en el sector moderno de la economía, cuyos requisitos y exigencias corresponden a características tecnológicas avanzadas. En efecto, el Servicio de Empleo se esfuerza en armonizar una demanda y una oferta incongruentes entre sí, centrando su atención exclusivamente en procurar establecer relaciones asalariadas entre un empleador y un empleado. Si, además, el Servicio de Empleo prestara el apoyo necesario para que parte de la fuerza de trabajo pueda establecerse como trabajador independiente o en agrupaciones cooperativas, por ejemplo, se estaría ayudando también a los grupos más débiles y desprovistos de posibilidades. En una economía donde el 42.6% de la PEA está vinculada a actividades tradicionales (en el caso del área urbana se trata de un 25.8%) (3) llama la atención la ausencia de acciones de empleo y apoyo dirigidas a estos grupos más marginados. El Departamento de Análisis y Políticas de Empleo está realizando actividades de

(1) Entrevista al Lic. Jorge Fábrega, ya citado.

(2) Entrevista al Sr. Ricardo Monterrey, ya citado.

(3) Véase "Panamá: Segmentación del Mercado de Trabajo (información estadística básica)", PREALC/MITRAB, 1982.

este tipo con carácter experimental (1) pero aún no constituyen una línea de trabajo más o menos prioritaria del Servicio de Empleo ni del Ministerio ni el Gobierno en su conjunto.

La concreción de este tipo de esfuerzos, que requeriría una fuerte coordinación interinstitucional, permitiría ampliar la acción de apoyo del Servicio de Empleo al conjunto de la fuerza laboral. Se trata, entonces de plantear una readecuación global del Servicio de Empleo que signifique por una parte modernizar su capacidad de intermediación entre la fuerza laboral y el empleo en el sector privado moderno y, además, agregar una nueva esfera de acción, la que pudieramos llamar "fomento del autoempleo", atendiendo así los diversos grupos que componen la fuerza laboral y no sólo un sector de ella como ha sido lo tradicional.

B. MEDIOS DE TRANSMITIR LAS NECESIDADES DE RECURSOS HUMANOS.

Como consecuencia de los problemas de funcionamiento del Servicio de Empleo y las deficiencias registradas en el sistema de medición y planificación misma, se registran serios vacíos en los medios para transmitir al Servicio de Empleo y otras instituciones (educativas, por ejemplo) las necesidades de recursos humanos y de informar en consecuencia, al público sobre oportunidades de empleo. A la vez, tampoco existe un mecanismo funcional de información a los planificadores, a los encargados de proyectos y a los empleadores sobre la disponibilidad y características de la mano de obra en un momento y región dados. Los estudios disponibles de este tipo, de balances de mano de obra globales o específicos, en general, presentan datos muy agregados y analizan períodos de tiempo demasiado extensos.

Más específicamente y para acciones de corto plazo o inmediatas tanto del Servicio de Empleo como del SENAFORP, se observan las siguientes deficiencias:

(1) Por ejemplo, formuló líneas de acción y está a cargo de la ejecución de un subprograma para trabajadores por cuenta propia, en el Proyecto de Mejoramiento de Grupos Poblacionales, Pobres, MIPPE/AID - San Miguelito.

a) Aunque el Artículo N° 25 del Código de Trabajo lo establece, no existen canales expeditos ni la práctica real para que los empleadores comuniquen sus vacantes. Tampoco existe, probablemente, la actitud favorable para entregar esta información debido a desconfianza en la eficiencia del Servicio de Empleo.

b) Salvo excepciones, no existen canales establecidos para que las agencias encargadas de proyectos públicos comuniquen al Ministerio de Trabajo sus requerimientos inmediatos, o a corto o mediano plazo. Probablemente estas agencias, además, no cuentan con procedimientos para evaluar o estimar sus demandas.

c) Aunque las instituciones financieras públicas han sido inducidas a estimar el efecto empleo (y por lo tanto las necesidades de recursos humanos), en la evaluación de los proyectos en estudio, este componente no siempre está disponible.

d) Los canales de comunicación al público sobre oportunidades de empleo son muy escasos, consistiendo generalmente en publicaciones de avisos en los periódicos y radios o en la transmisión oral. No hay sistemas de comunicación dinámica con los gremios y asociaciones profesionales, las organizaciones comunitarias ni los centros educativos. La única acción destacable, en materia de información de necesidades de recursos humanos a mediano y largo plazo, la realiza el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) pero referida sólo a demanda de técnicos y profesionales de nivel superior.

e) Las asociaciones empresariales tampoco cuentan con medios para divulgar sus necesidades de recursos humanos. A la vez, las encuestas en establecimientos privados que han sido realizadas (por ejemplo la efectuada por el Ministerio de Trabajo y la Administración de la Zona Libre de Colón, en 1980, en los negocios que manifestaron la intención de expandirse) revelan que, en general, los propios empresarios no tienen bien definidas sus necesidades de mano de obra.

f) Como no se están realizando estudios de coyuntura, no existen publicaciones periódicas sobre las perspectivas a corto plazo de la economía en general ni de los requerimientos de mano de obra. A la vez, tampoco se dispone de procedimientos para informar sobre las variaciones y disponibilidad de la fuerza de trabajo, que sirvieran para adecuar las inversiones y las políticas a las condiciones que presenta la fuerza de trabajo o prever las medidas necesarias para la modificación de tales condiciones.

En alguna medida, en todo caso, parte de esta información está disponible pero dispersa a través de diversas instituciones e instrumentos tales como: Ministerio de Planificación y Política Económica, Dirección de Estadística y Censo (a través de las encuestas de hogares y de establecimiento y a través de los censos económicos y de población), Ministerio de Educación e IFARHU, Ministerio de Comercio e Industrias, Ministerio de Hacienda y Tesoro, Caja de Seguro Social, Entidades Autónomas, Bancos, Asociaciones Empresariales, etc. Sin embargo, es necesario organizar en un todo coherente y de fácil acceso a esta información, mediante estudios y publicaciones periódicas. La puesta en marcha del Sistema de Información sobre Recursos Humanos y Empleo, en la Dirección Nacional de Empleo, como parte del Proyecto AID de Planificación y Generación de Empleo, puede ser la base para superar estos vacíos.

C. INFORMACION SOBRE OPORTUNIDADES DE TRABAJO POR CUENTA PROPIA O DE PEQUEÑAS EMPRESAS.

Al igual que en el caso anterior, no se cuenta con un sistema organizado de información sobre oportunidades de trabajo por cuenta propia o de las pequeñas empresas, así como de los sistemas de apoyo que pudieran haber disponibles para estos renglones.

En el caso de los Trabajadores por Cuenta Propia del área urbana de Panamá, la mayoría (96.2%) está vinculados a actividades de tipo informal. Lo mismo ocurre con algunas pequeñas empresas (establecimientos de menos de cinco ocupados) entre las que el 63.5% pertenecería también al Sector Informal. (1)

Como es sabido, en general en Latinoamérica el Sector Informal Urbano se caracteriza por concentrar actividades de escasa organización, baja producción y productividad, y con problemas de acceso al crédito, los insumos y el mercado. Sin embargo, estas actividades concentran gran cantidad de recursos humanos, generalmente migrantes recientes de las áreas rurales, con baja calificación y problemas de pobreza.

Aunque se cuenta en Panamá con una asociación de peque-

(1) PREALC, "Panamá: Segmentación del Mercado de Trabajo. Información Estadística Básica", 1982.

ños empresarios (SINAPE), ésta todavía presenta problemas de organización y cobertura. Sin embargo, su existencia está facilitando el acceso de las pequeñas empresas a las fuentes de financiamiento que se han creado (principalmente en el Banco Nacional de Panamá, en el Ministerio de Comercio e Industrias, en la Corporación Financiera Nacional (COFINA) y, en el caso del Distrito de San Miguelito, en el Proyecto MIPPE/AID de fomento de pequeñas empresas). De todos modos, debido a sus características, estas empresas no demandan gran cantidad de mano de obra y en algunos casos se trata de empresas de tipo familiar. En un estudio realizado en 1981 por el Ministerio de Trabajo en coordinación con SINAPE en la Región de Azuero, por ejemplo, se encontró que 86 pequeñas empresas tenían un total de 382 trabajadores, es decir, poco menos de cinco trabajadores por establecimiento. En tales empresas no existían perspectivas inmediatas de nuevos empleos y respecto de los puestos de trabajo existentes había dificultades para mantenerlos (en algunos casos los salarios estaban por debajo del mínimo legal y eran compensados con remuneraciones no salariales). De las 147 empresas registradas por el SINAPE en la Región, varias habían quebrado al momento del estudio. En materia de formación profesional, las mayores necesidades se centran a nivel ejecutivo, donde se solicitaron cursos sobre: Técnicas de Administración y Gerencia de Pequeñas Empresas; Cálculo y Control de Costos; Manejo Financiero y Contabilidad; y, Nociones de Mercadeo.

En relación con los Trabajadores por cuenta Propia, a su vez, la mayoría de ellos carece de toda forma de apoyo institucional y de orientación, eligiendo sus actividades al azar y en base a oportunidades circunstanciales y aptitudes individuales. Sólo en el Proyecto MIPPE/AID para el Distrito de San Miguelito, se ha contemplado un apoyo financiero especial para estos trabajadores a iniciativa del Ministerio de Trabajo.

En general, se carece de estudios que permitan orientar a la fuerza laboral sobre las oportunidades de trabajo por cuenta propia o de pequeñas empresas. Es necesario identificar actividades de este tipo con potencial de demanda y expansión, mediante análisis que sirvan de indicadores para canalizar la iniciativa individual. Simultáneamente se debe organizar un sistema interinstitucional de apoyo y fomento. El Proyecto de Planificación y Generación de Empleo, de AID, a través de su componente en el Ministerio de Comercio e Industrias (Sistema de Análisis e Investigación) podría servir de base para realizar estos estudios y establecer un mecanismo de información y orientación.

D. RECOMENDACIONES

1. En relación a los Servicios de Empleo

1.1 Proposiciones Generales

Se recomienda que el Proyecto complemente la acción que en el plano administrativo proveerá el Proyecto de Desarrollo Institucional, desarrollando actividades relacionadas con los aspectos técnicos y metodológicos de las diversas funciones de la Dirección de Empleo, tanto de planificación como las netamente operativas en el plano de la ubicación de la fuerza laboral en empleos económicos.

Se prevé que con este tipo de apoyo integral, el Servicio de Empleo podría a corto plazo duplicar a lo menos su capacidad actual, es decir, llegar a realizar unas cuatro mil colocaciones por año en empleos no domésticos y, a la vez, por lo menos mantener el actual nivel de colocaciones domésticas. (1) Esta estimación se basa en los niveles alcanzados en otros países de la región y en el hecho de que modernizando integralmente el Servicio de Empleo, especialmente en cuanto a su capacidad de captación de vacantes, de reclutamiento de mano de obra calificada, de coordinación con SENAFORP, de los sistemas de orientación y selección, y de análisis ocupacional y del mercado de trabajo, será posible reconquistar la confianza de los empleadores los que, a su vez, tendrían participación en una Comisión Tripartita con carácter de Consejo Asesor.

Adicionalmente, las actividades de apoyo al auto-empleo podrían mejorar la situación ocupacional y de ingresos de las personas que actualmente se desempeñan como trabajadores por cuenta propia pero con problemas de subempleo.

En cuanto a la alternativa de volver a crear empresas privadas de colocaciones, es preciso indicar que para ello debe resolver previamente algunos problemas:

Primero, sería necesario la modificación del Código de Trabajo (2), en los artículos correspondientes (21, 22 y 29).

-
- (1) En 1981, la Oficina de la Ciudad de Panamá realizó 1,342 colocaciones domésticas, aunque una proporción no determinada eran de carácter temporal o eventual.
 - (2) Opinión del Dr. Rolando Murgas, ya citado, y de la Lic. B. Manzur del Ministerio de Trabajo, ya citada.

Segundo sería preciso que Panamá denuncie su adhesión al Convenio N° 88 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT (1), para lo cual se requiere, por una parte, de un Decreto de Gabinete y, por otra, cumplir las formalidades establecidas en el Artículo N° 17 del mencionado Convenio señalando plazos y mecanismos. (2)

La factibilidad de reabrir oficinas privadas de colocaciones depende entonces de la eliminación de estas trabas legales y de la efectividad que puedan lograr funcionando debidamente reglamentadas.

(1) Opinión del Dr. Rolando Murgas, ya citado y de la Lic. B. Manzur del Ministerio de Trabajo, ya citada.

(2) "Artículo 17:

1. Todo miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo". Debido a que el Convenio entró en vigencia en mayo de 1971, se ha iniciado su segundo período de diez años, en mayo de 1982.

1.2 Proposiciones Específicas

De ser aceptable la alternativa de apoyar la necesaria modernización integral de la Dirección Nacional de Empleo para que pueda ejecutar a cabalidad las actividades que le corresponden en el desarrollo de la fuerza laboral, se plantean las siguientes recomendaciones específicas:

a) En cuanto a los recursos y medios del Ministerio de Trabajo.

Es preciso establecer con el Gobierno Nacional un programa de mejoramiento de los recursos humanos, físicos y financieros del Ministerio en su conjunto y de la Dirección de Empleo en particular. Esto significa una fuerte inversión y aumento en el gasto corriente del Gobierno pero es la condición indispensable para ejecutar las recomendaciones de éste y otros proyectos de asistencia técnica. Se requiere reforzar los equipos humanos especializados, asegurando su conservación y estabilidad con salarios adecuados; mejorar sustancialmente la disponibilidad de equipos y, en general, modernizar el conjunto de la Dirección de Empleo para que pueda efectivamente ejecutar las acciones de apoyo al desarrollo de la fuerza laboral. Se estima que como mínimo debe disponer para su operación del monto solicitado en el presupuesto de 1982 (1 millón) debiendo agregarse la inversión necesaria para dotarlo de la infraestructura necesaria.

b) En cuanto a la capacidad técnica y operativa del Servicio de Empleo.

- Apoyar el desarrollo de un sistema de análisis específico del mercado de trabajo que -aunque más ligado a tareas de planificación- debe servir de marco referencial para la organización de las actividades del Servicio de Empleo. En este rubro se incluirá el desarrollo de metodologías alternas para la estimación de requerimientos de mano de obra.

- Apoyar el desarrollo de la Encuesta Nacional de Requerimientos de Mano de Obra como instrumento básico para orientar las acciones de mejoramiento de la fuerza laboral tanto en las actividades de empleo como de formación profesional. Deberá establecerse la metodología y la periodicidad adecuadas, proveerse los recursos para su ejecución y recomendar la coordinación interinstitucional necesaria.

- Preparar y elaborar un Clasificador Nacional de Ocupaciones, inexistente en la actualidad, que sirva de instrumento base para el conjunto de actividades de apoyo al desarrollo de la fuerza laboral. Este clasificador permitiría mejorar los programas de análisis ocupacional, de verificación y certificación de ocupaciones, de clasificación y selección de personal y, además, para sustentar la adecuación de los programas de educación y capacitación profesional.

- Apoyar en el desarrollo técnico de los sistemas de verificación y certificación de ocupaciones; de selección y clasificación de la mano de obra; y de una más eficaz actuación en materia de colocaciones. Esto implica desde la dotación de equipos e instrumentos de trabajo, el establecimiento de metodologías y la capacitación técnica del personal. (1)

- Apoyar el desarrollo de programas de detección y utilización eficaz de vacantes, y de captación y reclutamiento de mano de obra calificada. Propiciar, además, mecanismos de coordinación y operativos para lograr la necesaria colaboración y participación de las organizaciones de empleadores, de los sindicatos de trabajadores y de otros organismos sociales en el proceso de vinculación de la fuerza laboral con el empleo. En este contexto, apoyar la creación de un Consejo Consultivo Tripartito que oriente las acciones de la Dirección Nacional de Empleo.

- Establecer un mecanismo de coordinación efectiva con el Servicio Nacional de Formación Profesional y otras entidades formativas, públicas y privadas, de la fuerza laboral, en un sistema de doble flujo y de apoyo recíproco, destinado a proporcionar información a las instituciones de capacitación sobre las características del mercado de trabajo, y recibir solicitudes de colocación para los egresados de esas instituciones.

(1) Debe tenerse presente que parte de estas actividades están previstas en el Proyecto de Fortalecimiento Institucional. Sin embargo, por su naturaleza, éste hace énfasis en los aspectos organizacionales y administrativos los cuales, si bien son muy importantes, deben ser complementados con acciones que aborden los aspectos técnicos específicos.

c) En cuanto a la adecuación y ampliación del alcance y cobertura del Servicio.

- Ampliación del alcance del Servicio de Empleo para complementar la actividad de intermediación propiamente tal, apoyando la organización de programas de desarrollo de "autoempleo" dirigido a las personas que por sus características sociales, educativas y de baja calificación; se encuentran en condición de marginalidad económica y social, sin posibilidad de acceso a empleos modernos. Esto implicará establecer una acción institucional combinada y significará, de hecho, el apoyo a las gestiones de producción que estas personas realizan como trabajadores independientes. Deberán identificarse las instituciones claves y un programa de actividades específicos.

- Adecuación del Servicio de Empleo a la dinámica de las inversiones y de la generación de empleo, vinculando al mismo a la ejecutoria de los programas y proyectos de inversión de modo tal que canalice efectivamente a la fuerza de trabajo disponible hacia esas actividades. Deberá procurarse que el Servicio de Empleo sea un adecuado vehículo de reclutamiento de mano de obra para la ejecución de los proyectos públicos y privados. Para tales efectos, el servicio deberá adecuar sus estructuras para atender grupos de trabajadores de diferentes actividades (como de la construcción, industria, comercio, doméstico) especializando equipos para cada sector y dotándolos de la infraestructura adecuada.

- Apoyar la organización de actividades complementarias a la gestión de colocación, tales como las referentes a orientación laboral y a la vinculación con programas asistenciales de otras instituciones, para lograr una atención más integral de la fuerza laboral con mayores problemas de ingresos.

- Coordinando con el Proyecto de Desarrollo Institucional, establecer criterios para reforzar la cobertura regional del Servicio de Empleo, apoyando el mejoramiento de la capacidad técnica de sus Oficinas en el interior del país, para fortalecer el reclutamiento de mano de obra calificada y, principalmente, incidir en la regulación de la migración.

2. En relación a los medios de comunicación

- Establecer los procedimientos de divulgación oportuna, periódica y de fácil acceso para los que buscan empleo y la comunidad en general, sobre los requerimientos de mano de obra y las oportunidades de trabajo. A la vez,

proponer el tipo de información y los procedimientos para que la Dirección de Empleo informe a los empleadores, los encargados de Proyectos y a los planificadores sobre la disponibilidad efectiva de recursos humanos, con indicaciones de magnitud, calificación y localización.

3. En relación a información sobre oportunidades de trabajo por cuenta propia o de pequeñas empresas.

- Es necesario crear una comisión de trabajo que coordine la acción de las agencias vinculadas a esta actividad (Ministerio de Planificación a través del Departamento de Recursos Humanos y Empleo y el Fondo de Pre-inversión); el Ministerio de Comercio e Industrias; el Ministerio de Trabajo; el Banco Nacional; la Corporación Financiera Nacional; organizaciones empresariales (como el Sindicato Nacional de Pequeñas Empresas, SINAPE) y las organizaciones de trabajadores y comunitarias, para establecer y mantener un sistema de divulgación de los mecanismos de apoyo a trabajadores por cuenta propia y pequeñas empresas y para que determinen las acciones complementarias necesarias para mejorar este apoyo. Esta Comisión de Trabajo debería editar boletines y utilizar los medios masivos de comunicación para lograr el más vasto alcance y penetración.

CAPITULO VII

INSTITUCIONES DE PLANIFICACION Y COORDINACION

CAPITULO VII INSTITUCIONES DE PLANIFICACION Y COORDINACION

A.- PARTICIPACION INSTITUCIONAL

La planificación de los recursos humanos involucra la colaboración de diversas entidades: Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, Ministerio de Educación, Universidad de Panamá, Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU) y la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República. No se detectaron instituciones privadas vinculadas a este proceso de planificación.

Un análisis del rol que le corresponde a cada institución mencionada, las tareas que realizan y los problemas que confrontan arroja el siguiente panorama:

1.- Ministerio de Planificación y Política Económica

A través del Departamento de Empleo y Recursos Humanos, el MIPPE desarrolla las tareas de planificación global mediante el análisis de la economía en su conjunto y la identificación y caracterización de los recursos humanos. De igual manera, tiene a su cargo la proposición de políticas y acciones necesarias para adecuar el desarrollo de estos recursos humanos a los requerimientos que surgen de los planes y programas de desarrollo.

Este Departamento participa, así mismo, en la elaboración de las estrategias y del plan nacional de desarrollo en lo referente a empleo, educación, capacitación y fortalecimiento de los recursos humanos del país en su sentido más amplio y global, recomendando además los programas necesarios a nivel de cada institución sectorial y auspiciando acciones de asistencia técnica internacional en apoyo de los mismos.

Para realizar sus funciones, el Departamento cuenta con seis técnicos y un Jefe, todos con un alto nivel de preparación y especialización. Sin embargo, por

la diversidad de funciones y el nivel de profundidad con que deben ejecutarse sus tareas se advierte la necesidad de aumentar el número de funcionarios para un mejor logro. Así mismo, se carece de equipamiento adecuado y suficiente especialmente en materia de máquinas calculadoras y similares.

Los principales problemas son:

- Dificultades para disponer oportunamente de la información estadística básica para la realización de sus estudios, debido a problemas de las entidades productoras de dichas estadísticas. Esto ocurre por ejemplo con la información de las encuestas de hogares, del censo de población, así como con la de las encuestas de establecimientos que prácticamente no se realizan en la actualidad. Esta situación impide proponer recomendaciones que adecúen los planes establecidos en materia de recursos humanos con las variaciones que se van produciendo en la situación laboral.

- Debido a la insuficiencia de personal, las tareas de seguimiento y evaluación de los efectos y ejecución de las recomendaciones presentan también algunas dificultades o demoras. Así mismo, esto ha impedido dar énfasis a análisis más específicos de acuerdo al carácter heterogéneo de la economía panameña y a la implícita segmentación que presenta el mercado de trabajo.

- Debido también a la razón anterior, los análisis ex-ante de los probables efectos sobre el empleo y los recursos humanos de los cambios que se introducen en el plano macroeconómico, también son realizados sólo ocasionalmente. Una mayor disponibilidad de personal, así como el desarrollo de la metodología correspondiente, permitiría establecer un sistema analítico que oriente a quienes tienen capacidad de decisión en materias tales como: inversión, importación, exportación, precios, legislación laboral, etc., antes de adoptar sus decisiones.

A la vez, permitiría advertir las medidas necesarias en cuanto a empleo y capacitación para enfrentar los efectos directos e indirectos que sean inducidos por tales medidas macroeconómicas.

- Se carece de instrumentos para un análisis desagregado y específico de los requerimientos reales de recursos humanos y acciones de educación y adiestramiento, que complementen los estudios que se realizan. En tal

sentido falta un sistema de encuestas continuas sobre tales aspectos. Es necesario actualizar la Encuesta Nacional de Necesidades de Recursos Humanos y Formación Profesional que realizó el IFARHU en 1970. Así mismo, la carencia de un Clasificador Nacional de Ocupaciones constituye también una importante limitación.

- Finalmente, no se ha formalizado el mecanismo de coordinación institucional para que este Departamento realice de la mejor forma posible su papel de entidad rectora del sistema de planificación de los recursos humanos. Existen acuerdos y anteproyectos elaborados al respecto que sólo requieren de una revisión para adecuarlo a las condiciones imperantes.

2.- Ministerio de Trabajo y Bienestar Social

El Departamento de Análisis y Políticas de Empleo, de la Dirección Nacional de Empleo, esta encargado de los estudios y recomendaciones de coyuntura que complementen a nivel más específico las acciones realizadas por el Ministerio de Planificación y Política Económica. Participa además en tareas de definición de sistemas de medición global, mediante coordinación con la Dirección de Estadística y Censo, ejecuta programas experimentales de empleo, orienta las acciones del Servicio de Empleo, y más recientemente, se ha encargado de organizar y mantener el Sistema de Información sobre Recursos Humanos y Empleo, con apoyo financiero de AID.

Para su funcionamiento, cuenta con cuatro técnicos, tres asistentes y tres auxiliares de estadística. Sin embargo, se registra una gran diversidad en la capacitación técnica de este personal lo que resta efectividad a las acciones del Departamento. Un factor de gran incidencia en este problema es el notorio bajo nivel de los salarios, situación que ha mermado los intentos que en el plano técnico se han realizado para mejorar su efectividad. A esto se le agrega la insuficiencia de recursos financieros y materiales para la ejecución. En parte, el equipo podrá ser mejorado mediante una donación de AID.

En función de lo anotado, los principales problemas que se observan son los siguientes:

- No se realizan debidamente los análisis del mercado de trabajo que permitirían adecuar las acciones

del Servicio de Empleo y hacer recomendaciones al Servicio de Formación Profesional. Recientemente, el Departamento participó con un organismo internacional (PREALC) en el reprocesamiento de la Encuesta de Hogares de 1978 introduciendo una metodología basada en un enfoque de segmentación del mercado de trabajo. Así mismo, con apoyo del Gobierno Español se han estado preparando metodologías para efectuar tales análisis de un modo más sistemático y específico. Sin embargo, la falta de medios amenaza la posibilidad de efectuar las encuestas necesarias para establecer los requerimientos que surgen del mercado laboral. Sin este conocimiento es imposible orientar las acciones de capacitación y colocaciones.

- Vinculado a lo anterior, no se ha podido organizar un programa regular de estudios de coyuntura en el que se integren indicadores provenientes de diferentes fuentes y relacionados con aspectos sectoriales o regionales. La puesta en marcha del Sistema de Información mencionado anteriormente servirá de base para esta tarea pero se requerirá disponer de más personal técnico.

En cuanto a las tareas de planificación que permiten programar acciones concretas del Ministerio de Trabajo, en el plano del empleo, la formación profesional y los salarios, el panorama es el siguiente:

- Los programas de promoción de empleo, especialmente referidos para sectores de la fuerza laboral con características de marginalidad, están todavía en una fase de organización aunque se ha ido acumulando algunas experiencias muy positivas. De hecho, entre otras acciones, este Departamento propició y está a cargo de la ejecución de algunas actividades en favor de trabajadores por cuenta propia, dentro del contexto del Programa Especial para San Miguelito, de MIPPE-AID. Además está organizando un programa de empleo para la fuerza laboral rural de bajos ingresos y sin calificación, con apoyo de OIT. Sin embargo, nuevamente la falta de recursos constituye un serio límite.

- Las acciones realizadas para identificar requerimientos de mano de obra en los proyectos de inversión, presenta debilidades metodológicas y de cobertura y, en gran medida, no han sido suficientemente aprovechados por el Servicio de Empleo.

- Las tareas de planificación y programación de acciones de Formación Profesional (a cargo del Departamento de Planificación del SENAFORP) presentan dificultades debido tanto a insuficiencias de personal calificado así

como a la falta de indicadores específicos de requerimientos al nivel de desagregación y detalle necesarios. En todo caso se está trabajando en un plan de mediano plazo que oriente las acciones del SENAFORP y cuantifique los recursos requeridos para un adecuado funcionamiento. Los resultados provisionales indican que este servicio enfrenta graves problemas para alcanzar sus metas. Así mismo se requiere alrededor de 10 meses-hombres como apoyo adicional para perfeccionar tal plan de mediano plazo.

- En materia de salarios, existe una unidad técnica dentro de la Asesoría Económica del Ministerio de Trabajo, que practica los estudios necesarios para su presentación ante una Comisión Tripartita de Salarios. Nuevamente se anotan problemas de escasez de personal técnico con adecuada experiencia.

3.- Ministerio de Educación

A raíz de la derogación de la Reforma Educativa, y la consecuente reorganización, se observan debilidades en la Dirección de Planeamiento, aunque cuenta con un buen servicio de estadísticas. De hecho, no se realizan suficientes acciones de análisis de los requerimientos que para cada región se derivan de los programas de desarrollo. Esto impide establecer con la debida anticipación los programas de ampliación de la infraestructura necesaria. Más bien, o a falta de ello, se programa en función de la "demanda social", lo cual es adecuado pero insuficiente. La elaboración de perfiles de requerimientos de recursos humanos a niveles locales o regiones, permitirá relacionar, en las áreas vocacionales, la demanda derivada de los mercados de trabajo con la oferta. De igual manera, la infraestructura requerida (aulas, maestros, recursos, etc.) deben establecerse en función de los tamaños poblacionales y requerimientos específicos de las comunidades, actuales y futuros. En este sentido, en los análisis de planificación realizados, se observa una marcada tendencia a centrar el mismo en aspectos relativos a la oferta del sistema (promoción, rendimiento) y poco hacia los de demanda, es decir, población que hay que atender y requerimientos específicos de la misma.

Tampoco se cuenta con un adecuado sistema de seguimiento que permita conocer el destino de los egresados del sistema educativo, y que identifique los problemas de inserción laboral de los graduados del sub-sistema técnico-vocacional. Así mismo, es necesario fortalecer

el Departamento de Orientación que, aunque no es un organismo planificador, tiene gran incidencia en la canalización de los recursos humanos en las diferentes áreas y especialidades. Para ello, debería contar con nutrida y detallada información sobre requerimientos a corto, mediano y largo plazo.

En síntesis, el sistema de planificación cubre muy bien algunas áreas como la de estadística educativa⁽¹⁾ y financiera, mostrando debilidades en las relativas a la planificación de recursos humanos propiamente (demanda derivada de las necesidades locales y poblacionales, y de los programas de desarrollo en marcha).

4.- Universidad de Panamá

De modo similar a lo descrito para el caso del Ministerio de Educación, la Dirección de Planificación Universitaria se concentra principalmente en aspectos presupuestarios y estadísticas universitarias. El análisis de requerimiento de recursos humanos en función del desarrollo nacional y que permite orientar el desarrollo interno de la Universidad en función de esas demandas, no se efectúa y se ha "traspasado" esa actividad al IFARHU. Tampoco se ha realizado un plan de desarrollo integral de la Universidad impidiendo contar con una visión con perspectiva integral de la misma.⁽²⁾ Cubrir todas las áreas de planificación de la universidad, especialmente aquellas vinculadas a la relación de los egresados con el mercado de trabajo, y la adecuación a la demanda derivada del desarrollo del país, debe constituirse en la meta inmediata del sistema de planificación de la universidad.

(1) Llama la atención la abundancia y calidad de la información estadística producida por el Ministerio de Educación.

(2) Se ha iniciado la elaboración de un plan de desarrollo de la Universidad con el apoyo técnico del ICASE y OEA.

5.- Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos

La Ley No.1 de 11 de enero de 1969 (Artículo 2º, parágrafo a) le asigna la responsabilidad de realizar los estudios concernientes a los requerimientos de recursos humanos para el desarrollo económico y social. Sin embargo esta función es ejercida sólo parcialmente y con especial énfasis en lo que se refiere a recursos humanos de nivel educativo superior.

A partir de 1972, con la separación del SENAFORP de la dependencia del IFARHU, no se realizan en este organismo estudios generales de requerimientos. Se realiza en cambio investigaciones específicas destinadas a apoyar la formación educativa de nivel superior de los recursos humanos.

Para realizar tareas más amplias, y aún las actuales, se confrontan problemas por la carencia de un Sistema Nacional de Clasificación Ocupacional, que incluya el Análisis Ocupacional sistemático, así como la escasa disponibilidad de información estadística básica actualizada. Así mismo y debido a que se carece del equipo adecuado, todo el procesamiento de la información que dispone, se realiza manualmente.

La tarea de realizar una encuesta nacional de necesidades de mano de obra y de adiestramiento similar a la de 1970, así como la administración de un programa continuo de encuestas sectoriales, debiera recaer en esta institución. Para ello se requiere de apoyo financiero y asistencia técnica.

6.- Dirección de Estadística y Censo

Aunque no le competen funciones de análisis para la planificación específicamente, esta institución es la responsable del sistema estadístico nacional, produciendo directamente las mismas o coordinando la acción de otras fuentes (Ministerios, Caja de Seguro Social, etc.).

En materia de estadísticas necesarias para la planificación de los recursos humanos y el empleo, se han logrado notorios avances, especialmente en cuanto a las Encuestas de Hogares que han sido mejoradas en su organización en 1982 mediante colaboración con los usuarios

(Ministerios de Planificación y de Trabajo). Sin embargo, existen problemas financieros y de recursos humanos de nivel técnico apropiado, tendiéndose a una pérdida de los funcionarios mejor preparados debido a bajos salarios. Así por ejemplo, durante los años 1980 y 1981 no fue posible realizar las Encuestas de Hogares correspondientes perdiéndose la continuidad de las mismas. Así mismo, hay demoras en el procesamiento de la información del Censo de Población y Vivienda de 1980. Por otra parte, las encuestas de establecimientos sólo se refieren a industria, sin que se hagan mediciones en los demás sectores económicos.

El Director de esta institución está trabajando actualmente en un programa de reestructuración de la misma y contempla la creación de un Departamento especializado en Estadísticas de Empleo y Recursos Humanos. Esto hace oportuno que los avances metodológicos ya logrados en cuanto a las Encuestas de Hogares, sean complementados con una acción que involucre el fortalecimiento institucional y la capacidad de organizar estadísticas continuas sobre establecimientos (con especial énfasis en los temas Situación del Empleo y Requerimientos de Recursos Humanos). Esto a su vez, contribuiría a resolver el problema de los organismos planificadores en cuanto a disponibilidad de información básica oportuna y adecuada.

B.- INSTRUMENTOS DE COORDINACION

Existe una queja generalizada entre las entidades involucradas en la planificación de los recursos humanos sobre la falta de un adecuado mecanismo de coordinación. Aunque de hecho existen experiencias concretas, incluso en el plano de investigaciones conjuntas, estas tienen un carácter aislado. La creación de un sistema de planificación, en el que se defina el rol y responsabilidades de cada institución permitiría un enorme progreso al permitir llenar vacíos, evitar duplicidad de esfuerzos, lograr un intercambio técnico y metodológico y estructurar un mecanismo de divulgación centralizado que permita orientar a los empleados y a la fuerza laboral en sí.

Hay antecedentes de intentos previos⁽¹⁾ y se requeriría la revisión y actualización de los mecanismos propuestos. En síntesis, se trata de crear un comité técnico interagencial y tripartito, en el que participen representantes de las entidades analizadas y del sector privado (empleadores y trabajadores). Este comité técnico sería complementado por un comité consultivo de carácter más amplio en el que participarían las diferentes instituciones que con sus programas inciden directa o indirectamente ya sea en el requerimiento como en el desarrollo mismo de la fuerza laboral. El organismo rector del sistema sería el Ministerio de Planificación, cuyo Departamento de Empleo y Recursos Humanos actuaría como Secretaría Técnica del Sistema.

C.- INVESTIGACIONES NECESARIAS

Para mejorar la realización de las funciones de planificación de los recursos humanos y el empleo se requiere de una serie de investigaciones y estudios que en la actualidad no son ejecutadas:

- Creación del Clasificador Nacional de Ocupaciones, cuya inexistencia dificulta las tareas de planificación, de educación, de adiestramiento y de colocaciones. La entidad coordinadora de esta acción podría ser el Ministerio de Trabajo.

- Realización de una nueva encuesta nacional para la determinación de necesidades de mano de obra, educación y formación profesional y que actualice la realizada en 1970. Organización de un sistema continuo de encuestas sectoriales anuales que mantenga vigente la información de la encuesta nacional. Esto permitiría orientar las acciones

(1) -Reunión de trabajo sobre Recursos Humanos y Educación. Panamá, noviembre de 1974.

-Anteproyecto de Decreto de Gabinete. Mayo de 1975.

-CIAT, Esteban Lederman, Consultoría sobre estructura institucional para el desarrollo nacional, el empleo y el trabajo, 1979.

específicas de la formación profesional, del crédito educativo, de colocaciones y de orientación de la fuerza laboral. La entidad responsable podría ser el IFARHU.

- Organización de un sistema de medición estadística en los establecimientos de todos los sectores económicos que complementa a la Encuesta de Hogares. Esto permitiría a las agencias planificadoras disponer de información básica apropiada. La entidad ejecutora podría ser la Dirección de Estadística y Censo.

- Organización de la metodología para efectuar estudios ex-ante de los posibles efectos de las medidas de carácter macroeconómico que se desean adoptar sectorialmente. Mejoramiento de la metodología que permita realizar estudios con mayor especificidad y desagregación, incluyendo análisis que contemplen el carácter heterogéneo de la economía panameña. Esto permitiría mejorar la planificación a nivel global. La entidad responsable sería el Ministerio de Planificación.

- Mejorar el sistema y la metodología para la realización de análisis periódicos del mercado laboral y la ejecución de estudios de coyuntura. Esto permitiría complementar los estudios globales y orientar la acción inmediata de los servicios de formación profesional y de empleo. La entidad responsable sería el Ministerio de Trabajo.

D.- RECOMENDACIONES

- Se recomienda que el Proyecto apoye financieramente en la ejecución de las investigaciones previstas.

- Se recomienda acelerar las acciones para el establecimiento del Sistema Nacional de Planificación de Recursos Humanos y Empleo, de carácter interagencial y tripartito.

- Se recomienda apoyar a la Dirección de Estadística y Censo en la organización de su Departamento de Estadísticas de Empleo y Recursos Humanos y en las tareas inherentes, especialmente en el establecimiento de un sistema de Encuestas de Establecimientos.

- Se recomienda contemplar asistencia técnica para el diseño de las funciones continuas que conciernen a cada institución involucrada (Encuestas de Requerimientos, en el IFARHU; Análisis del Mercado de Trabajo y Estudios de Coyuntura, en el Ministerio de Trabajo; Tareas del Departamento de Orientación, en el Ministerio de Educación, etc.).

Se recomienda además brindar asistencia técnica al SENAFORP para que termine de elaborar su Plan de Mediano Plazo y establecer un sistema de planificación adecuado a sus requerimientos.

CAPITULO VIII

DISPOSICIONES LEGALES RELATIVAS AL APRENDIZAJE, CAPACITACION
Y USO DE MANO DE OBRA

CAPITULO VIII
DISPOSICIONES LEGALES RELATIVAS AL APRENDIZAJE, CAPACITACION Y
USO DE MANO DE OBRA

Del conjunto de leyes, decretos o disposiciones vigentes en el país y que de alguna manera inciden en la situación del empleo, se destacan por su relevancia aquellas relacionadas con la capacitación y fomento al uso de mano de obra. Es evidente que debido a la interrelación entre los problemas de empleo y el desarrollo de la actividad económica, son numerosas las disposiciones legales que indirectamente tienen que ver con la situación ocupacional. Sin embargo, en éste recuento se analizan aquellas más directamente relacionadas y de más significación. Ver en Anexo (8) un listado de leyes y decretos relativos a este tema.

Los problemas de empleo y capacitación, han sido una preocupación permanente del Estado Panameño. Esto se refleja en los dos instrumentos legales de más relevancia: La Constitución Política y el Código de Trabajo. Partiendo del precepto consitucional "el trabajo es un derecho y un deber y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todos los trabajadores las condiciones necesarias de una existencia decorosa", surgen dos instrumentos centrales que a su vez desarrolla el Código de Trabajo: El Servicio de Empleo y el Sistema de Adiestramiento y Capacitación.(1) Los mismos, por su parte, son de responsabilidad del Ministerio de Trabajo.

A.- APRENDIZAJE Y CAPACITACION

El Código de Trabajo se preocupa expresamente de establecer normas sobre estos instrumentos. Sin embargo la falta de reglamentación de algunas disposiciones han impedido o limitado su aplicación. Por ejemplo el artículo 133 establece que es obligación de los empresarios que hacen contrato con la nación, conceder becas a sus trabajadores, pero la falta de esa reglamentación ha impedido su cumplimiento. Lo mismo puede decirse del numeral 8 del artículo 231 referido a los permisos necesarios para que los trabajadores domésticos asistan a la escuela.

(1) En los Capitulo VI y V se analiza cada uno de estos temas.

De igual manera, no se ha reglamentado el artículo 281 del Código de Trabajo que establece el aprendizaje como modalidad formativa y el contrato de aprendizaje como instrumento o mecanismo regulador de la relación empresa-aprendiz. Esto evidentemente impide la ejecución de programas de adiestramiento y formación profesional a un conjunto apreciable de trabajadores (1).

También se establece en el Código de Trabajo que los sindicatos deben cumplir en el plano de la formación profesional de sus asociados una función principal (artículo 357), sin embargo las áreas de preocupación de los mismos se han orientado preferentemente hacia las relaciones laborales y las negociaciones colectivas.

En esta misma temática es importante señalar la creación de una Comisión para el Adiestramiento y Formación Profesional (Decreto de Gabinete No. 249 de 6 de julio de 1970), presidida por el Ministerio de Trabajo y con participación del Sector Privado y el Sector Laboral. Su función debía estar destinada a elaborar políticas, planes y programas, y establecer la coordinación general del Sistema. Sin embargo, pese a lo importante de la misma, no ha funcionado creando un vacío apreciable en la coordinación de esfuerzos y participación de los distintos grupos interesados.

No menos importante es la legislación que crea el Seguro Educativo (Decreto No. 168 de 27 de junio de 1971) que consiste en el establecimiento de un fondo con aporte de los empleadores, trabajadores y el Gobierno, destinado exclusivamente a fines educativos debiendo repartirse el mismo según las proporciones que se señalan en el anexo 8. La formación profesional debe percibir un 15% del mismo lo que en términos gruesos representaba 2.6 millones de balboas al año en 1979 (2). Sin embargo el presupuesto del SENAFORP en ese mismo año era de 1.4 millones el que a su vez no se aplicaba íntegro a la formación profesional (3).

-
- (1) En 1978, se elaboró un proyecto de reglamentación de este tema del Código con la asesoría de un Técnico de OIT. El proyecto fue sometido a la consideración de empleadores y empleados los que le introdujeron varias observaciones. El proyecto revisado se presentó en el Consejo Nacional de Legislación, y no ha continuado su trámite de aprobación.
 - (2) MIPPE. "La Educación Formal en Panamá" 1982. No se tiene datos más recientes, sin embargo algunas opiniones señalan que actualmente superaría ampliamente los tres millones.
 - (3) Actualmente es de 1.9 millones.

Es interesante también en función del adiestramiento el instrumento legal referente a la acción de formación o capacitación que todos los expertos o técnicos especializados extranjeros que trabajen en Panamá, deben proporcionar entrenando por lo menos a un panameño en su especialidad, o brindar (por cuenta de la empresa), sus servicios al IFARHU o alguna escuela técnica o vocacional del país durante 18 meses (Decreto de Gabinete No. 172 de 24 de agosto de 1971). Esta disposición que tiene una gran capacidad formativa se cumple sólo a medias. El MITRAB, a través de los permisos de trabajo a extranjeros, ejerce cierto control. Sin embargo, el mismo está destinado principalmente al tiempo de residencia del extranjero, y no así se imparte una adecuada capacitación a la contraparte nacional. El aprovechamiento de estos técnicos para dar cursos y adiestramiento en centros de formación, constituye un gran potencial no utilizado.

B.- USO DE MANO DE OBRA

La adecuada utilización de los recursos humanos del país y el fomento del empleo, se establece en varios cuerpos legales y expresamente en la Constitución Política de la República de Panamá (art. 59). El Código del Trabajo a su vez, se preocupa de manera especial de uno de los instrumentos de apoyo al empleo: El Servicio de Empleo (colocaciones). De igual manera protege a los nacionales estableciendo disposiciones para reemplazar a los extranjeros (art. 18).

Por otro lado, el Código del Trabajo estableció un conjunto de disposiciones destinadas a proteger a los trabajadores en sus puestos de trabajo mediante la estabilidad en el empleo(1), la indemnización por despido y la prima de antigüedad(2). En 1976 y como consecuencia del proceso recesivo que estaba sufriendo el país, se planteó como necesario incentivar la actividad económica para lograr superar la crisis. Al mismo tiempo se señaló por parte del sector privado que el obstáculo principal y la "causa" de la caída de la inversión se debía al Código de Trabajo dado que desalentaba la inversión privada. Se sostenía igualmente que las disposiciones más problemáticas eran las relativas a estabilidad, las que al dificultar el despido, restaban incentivos a la contratación de nuevos trabajadores y reducía el rendimiento del personal; y las que encarecían el uso de mano de obra (indemnización, prima de antigüedad y otras). A petición expresa del Ministerio

(1) Cumplido dos años de trabajo, el despido no podría efectuarse a menos que fuera por una causa justificada.

(2) Fondo de un 2% de las remuneraciones percibidas durante la estadía en la empresa el que se pagará a cada trabajador que se vaya de la misma después de 10 años de trabajo.

de planificación y Política Económica, una Misión de PREALC, conjuntamente con el Proyecto de OIT para Panamá "Planificación y Promoción del Empleo", realizaron un estudio sobre el problema. (1) Su conclusión principal señala que "si bien el análisis indica que los efectos de las nuevas disposiciones del Código (se refiere a las del año 1972) tienden a ser negativas, se concluye que son de poca importancia. La baja en inversión y el lento crecimiento de Panamá en los últimos años se explican fundamentalmente por otros factores (la recesión mundial post-crisis petrolera, la incertidumbre respecto al Tratado del Canal de Panamá). En comparación a estos factores las nuevas disposiciones del Código han jugado un papel secundario en este sentido. En relación a los costos adicionales del uso de mano de obra se reconoce un mayor costo que no es significativo para los medianos y grandes, pero que puede serlo para los pequeños. En relación a la imposibilidad de despido pudo establecerse que sólo un tercio (160.000) de los trabajadores estaban cubiertos para esa disposición. A esto había que descontar entre un 20 a 30% de los mismos por tener menos de 2 años de trabajo en la empresa. Se comprobó que los despidos no habían disminuido apreciablemente existiendo de todas maneras la posibilidad de efectuarlos (aunque con más trámites), o como alternativas, podrían reducir personal en los que no habían cumplido dos años. El problema de fondo no era tanto contar con la posibilidad de disminuir personal frente a la caída de la actividad, sino la de tener un instrumento coercitivo para mantener un buen rendimiento.

La Ley 95 dictada en diciembre de 1976, recogió esta inquietud del sector empresarial flexibilizando el mecanismo de despido y suspendido las convenciones colectivas. (2) Tal como se pronosticaba, el desempleo no disminuyó luego de estas disposiciones confirmando que los factores determinantes del mismo eran otros. (3)

-
- (1) Basado en una encuesta a más de 40 empresas, entrevistas a empresarios, sindicalistas, empleados del Gobierno y otros.
 - (2) Esto implicaba, en la práctica una disminución del gasto en mano de obra dado que se congelaban las peticiones de aumentos salariales.
 - (3) La Dirección de Empleo del MITRAB efectuó una evaluación del efecto de la Ley 95 en 1977. El estudio no se publicó, sin embargo algunas conclusiones preliminares mostraban que en general no habían aumentado de manera apreciable los despidos como se temía. Los reemplazos establecidos por la ley no se efectuaban y cuando se hacían, se contraía para otro puesto y con remuneraciones diferentes. En este sentido la "flexibilización" se estaba dando adecuadamente.

Posteriormente y como aspiración de los trabajadores, se deroga la Ley 95 mediante la Ley No. 8 de abril de 1981 estableciendo la reapertura de las convenciones colectivas y nuevos mecanismos para el despido y reintegro. En la práctica, no es una vuelta a la inamovilidad establecida anteriormente por el Código, sino más bien a una posición intermedia.

Además de las disposiciones anteriores y como consecuencia de la recesión que atravesaba el país, se dictó en 1976 un conjunto de Leyes destinadas a incentivar la actividad privada y recuperar la inversión. Entre las mismas y debido a los aumentos del desempleo, se establecen incentivos especiales relativos al régimen de depreciación o disminución de la renta gravable (Leyes 69 y 90 de 1976) por no reducir el empleo o generar nuevos puestos de trabajo respectivamente. Las inversiones sujetas al incentivo de la Ley 69 se extendían hasta diciembre de 1981, encontrándose en proceso de actualización y proposición de un nuevo período(1). En el caso de la Ley 90 el incentivo era por dos años (1977 y 1978) encontrándose igualmente en estudio una actualización(2).

Cabe citar también el decreto que establece un régimen especial de incentivo a la industria de ensamblaje (maquila) y que establece la obligatoriedad de generar un cierto número de empleos. La posibilidad de generar empleos mediante este tipo de actividad son altas y se han puesto muchas esperanzas en que esto suceda. El estudio del impacto en la generación de empleos para el área industrial del programa de Colón(3) y que será mayoritariamente de maquila, estima que se crearán unos 12 mil puestos de trabajo hasta 1990. Aún es prematuro evaluar los resultados de este incentivo pero todo indica que su efecto será mayor que los establecidos con anterioridad.

(1), (2) Información recogida en CAPAC

(3) SERPI-INDESA.

CAPITULO IX
ALTERNATIVAS Y RECOMENDACIONES

CAPITULO IX ALTERNATIVAS Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se sintetiza un conjunto de elementos referentes a diversas opciones que pueden adoptarse para el desarrollo de la fuerza laboral, y se recoge las proposiciones que fueron desarrolladas en los capítulos anteriores.

A. ALTERNATIVAS ESTRATEGICAS DE UN PROYECTO DE DESARROLLO DE LA FUERZA LABORAL

Son varias las opciones que pueden seguirse en un proyecto de desarrollo de la fuerza laboral. En ésta oportunidad se analizan algunas de ellas, partiendo de la más general para luego centrar el enfoque en otras más específicas.

1. Alternativa General

Esta alternativa implicaría prestar apoyo a todas las instituciones que participan en el desarrollo de la fuerza laboral tanto públicas como privadas. El apoyo disponible (recursos para infraestructura y asistencia técnica) podría distribuirse proporcionalmente en función de la cantidad de egresos por ejemplo (en el caso de las instituciones de formación y adiestramiento) y asignando una proporción específica en el caso de las instituciones de planificación e intermediación. Sin embargo, frente a la carencia de recursos ilimitados, una opción de esta naturaleza diluye los mismos en múltiples acciones sin conseguir, probablemente, resultados apreciables.

2. Alternativa centrada en el grupo poblacional con "Insuficiencias Ocupacionales".

Mediante esta opción, se concentrarían los esfuerzos y recursos en los grupos poblacionales identificados en el capítulo IV y que se encuentran en situación de desocupación, pertenecen a la fuerza laboral potencial; están subempleados o tienen un nivel inadecuado de educación. Cualquiera sea la combinación escogida de estas categorías para ser objeto de una atención especial por parte de un proyecto, las mismas se encuentran en una

situación de problemas extremos (los desocupados) y "proble-mática" (los otros grupos).

Para apoyar estos grupos poblacionales, desde el punto de vista del desarrollo de la fuerza laboral (es necesario tener en cuenta que la generación de empleos es la otra condición necesaria), se requiere que las instituciones de capacitación y adiestramiento amplíen de manera apreciable su capacidad. El sistema de becas y préstamos educativos debería orientar parte importante de su capacidad hacia este objetivo; se requería adecuar el servicio de colocaciones y establecer mecanismos para que los subempleados y ocupados con educación inadecuada, tengan acceso a un sistema especial de complemento educativo. Mediante esta opción se conseguiría, probablemente, disminuir el desempleo y la pobreza; sin embargo el apoyo al sector privado moderno sería más bien indirecto.

3. Alternativa con énfasis en la productividad empresarial

Esta alternativa concentraría los recursos y esfuerzos en apoyar preferentemente el sector productivo más bien moderno de la economía, buscando mejorar el nivel de calificación de los empleados de estas actividades. Para desarrollar esta opción, se requiere impulsar de manera apreciable la formación profesional en la empresa. La o las instituciones de capacitación que se necesiten, apoyarían expresamente a los diferentes centros productivos (grandes, medianos y pequeños), proporcionándole capacitación y apoyo específico. Sería necesario establecer además un Instituto de Productividad destinado a estudiar los problemas específicos de cada empresa y desarrollar los programas de apoyo que necesiten. Las actividades de planificación y coordinación estarían destinadas preferentemente a proporcionar el apoyo necesario para que funcione adecuadamente esta opción. Esta alternativa, podría mejorar la productividad de los ocupados actuales. Sin embargo, no tendría un efecto significativo (a corto plazo) en la disminución del desempleo y la pobreza.

4. Alternativa Integrada

Esta alternativa combinará elementos de la 2 y 3, buscando impactar directamente el sector productivo pero sin dejar de atender un grupo poblacional con problemas serios de empleo. Mediante esta opción el sector privado participaría en la planificación y asignación de recursos destinados al desarrollo de la fuerza laboral (a través de un consejo o comisión) y se le prestaría apoyo para desarrollar o mejorar un conjunto de es-

cuelas vocacionales que estuvieran estrechamente vinculadas al sector productivo. Estos podrían formar y capacitar expresamente (trabajo a "pedido") los recursos humanos que ne cesitan tanto en cantidad como en calidad.

De igual manera, podría formarse un fondo para crédito educativo o becas de "propiedad" del sector productivo, quien lo destinaría exclusivamente a formar recursos humanos especializados o en casos que las empresas requieran (el IFARHU podría alquilar servicios de administración y manejo de estos fondos sin poder destinarlo a otros objetivos). Lo mismo ocurriría con un conjunto de becas, pudiendo el sector productivo disponer exclusivamente de ellas o utilizar de acuerdo a su necesidad.

En cuanto a la formación profesional, sería necesario fortalecer el SENAFORP y apoyar la creación de centros de capacitación pequeños y móviles para que se situen cerca de los centros productivos.

En la formación de técnicos de nivel superior, sería necesario apoyar el Politécnico y o el establecimiento de universidades o centros superiores que formen técnicos de ese nivel.

Una opción de esta naturaleza reforzaría o crearía las instituciones necesarias para que pueda prestarse un apoyo especial al sector productivo, y además permitiría que las instituciones existentes continuasen ayudando, de igual manera, a los grupos menos favorecidos.

El análisis que se efectúa en los puntos siguientes de este capítulo, desarrolla los elementos componentes de cualquiera sea la opción estratégica que se escoja. Sin embargo, el tema relativo a estudios necesarios debe considerarse como orientador analítico de las acciones específicas.

B. ESTUDIOS NECESARIOS

Existe un vacío analítico importante en varias áreas vinculados con el desarrollo de la fuerza laboral. Por tal razón se recomienda efectuar varios estudios destinados a suplir esta carencia.

Potencialidad del Sector Privado. La participación del Sector Privado en el desarrollo de la fuerza laboral (forma-

ción y capacitación) es bastante reducida en la actualidad, según se desprende del análisis efectuado. Sin embargo, no significa que en el futuro no pueda incrementar su participación. Esta es justamente una de las conclusiones que surgen de este trabajo. En el nivel vocacional formal e informal, superior, y capacitación en la empresa misma, el sector privado puede aumentar su participación. Por tal razón se hace necesario un estudio específico para cuantificar en qué medida se puede dar este incremento, cual es el aporte real adicional que es factible conseguir y cuales son las condicionantes de la misma.

Censo y encuesta de las instituciones privadas de formación y capacitación. Es muy escaso el conocimiento de numerosas instituciones, academias o centros de capacitación privados de tipo suplementario. Se desconoce su nivel académico, equivalencia de grados, infraestructura, calidad del egresado y numerosos otros aspectos. Si se desea apoyar un conjunto de instituciones que forman o capacitan recursos humanos, es imprescindible conocer primero su situación para luego efectuar una jerarquización y selección de los mismos teniendo en cuenta criterios como área de enseñanza prioritaria y nivel académico de los egresados. Para lograr este objetivo, es necesario efectuar un censo en todas las instituciones relacionadas, analizar los antecedentes recogidos y extraer conclusiones sobre lo señalado.

Clasificación Nacional de Ocupaciones. La carencia de este instrumento técnico, ha entorpecido de manera apreciable las tareas de colocaciones, adiestramiento, certificación de títulos y planificación. La correspondiente definición sobre las características de las ocupaciones y los requisitos de calificación y experiencias que incluye esta clasificación, es de vital importancia para que los programas de adiestramiento puedan ajustarse a las características que requieren las ocupaciones. De igual manera, se estará uniformando criterios para las colocaciones al conocerse ya sea por parte del empresario como por parte de las oficinas de colocaciones y los trabajadores, las características de lo que está solicitando. La certificación de títulos en base a esa clasificación permite igualmente tener una constancia de las características (su calificación) de los recursos humanos que participan en el mercado de trabajo. La elaboración de una clasificación nacional que responde a las necesidades propias del país, es larga y tediosa. Sin embargo es un instrumento vital para el desarrollo de la fuerza laboral.

Inserción en el Mercado de Trabajo. Los problemas que encuentran los egresados de las diferentes instituciones educativas para incorporarse al trabajo (falta de demanda, o inadecuación entre los conocimientos recibidos con los requerimientos del mercado de trabajo), son muy poco conocidos debido a que no se efectúan análisis sobre esta problemática. Por tal razón se requiere efectuar primero una encuesta a los egresados transcurridos diferentes períodos desde su egreso para extraer conclusiones sobre su inserción en las diferentes ocupaciones; y segundo, deberá prestarse el apoyo correspondiente a la institución encargada (IFARHU) para que estructure un sistema de seguimiento que es vital para lograr el conocimiento que permite adecuar la formación a los requerimientos que plantea el mercado de trabajo.

Requerimientos de Recursos Humanos Calificados. Los análisis de requerimientos de recursos humanos calificados son de gran importancia para orientar las acciones de formación profesional. Sin embargo los mismos no se hacen. Por tal razón conjuntamente con elaborar un estudio de esta naturaleza será necesario apoyar metodológicamente y analíticamente la formación de un equipo que efectúe estos análisis a nivel de formación profesional. De igual manera es necesario desarrollar una metodología operativa para que los que efectúan los análisis de proyectos de inversión, cuenten con un instrumento para cumplir con las disposiciones que señalan la necesidad de explicitar la calificación requerida por los proyectos en desarrollo

C. PROGRAMAS PRIORITARIOS

Los análisis efectuados destinados a establecer las necesidades de apoyo de la fuerza laboral, implica desarrollar un conjunto de programas específicos para conseguir estos objetivos.

Programa de dotación de equipo e infraestructura a un conjunto de instituciones vocacionales seleccionadas. Son numerosas las instituciones que muestran carencia del equipo adecuado. Sin embargo, la prioridad desde el punto de vista de la demanda y la localización aconseja relacionar algunas vocacionales vinculadas al área industrial y comercial de Panamá, Colón y San Miguelito. De igual manera se recomienda datos del equipo necesario a un centro especial de capacitación para el auto empleo(1).

(1) Proposición vinculada a nuevas instituciones.

Programa de Modernización del Servicio de Empleo. Conjuntamente con el proyecto de desarrollo institucional, que busca la estructuración de una adecuada modalidad administrativa, es necesario apoyar el desarrollo técnico de sus programas. Esto implica asesorar para diseñar y establecer nuevos sistemas de selección, información, captación de vacantes, pruebas y certificación y otras. De igual manera, se requiere establecer una división especial destinada a ayudar a generar auto empleo disponiendo de medios de orientación, apoyo financiero adecuado, y todo lo requerido para el desarrollo de un programa de esta naturaleza.

Programa de apoyo al Politécnico. La carencia de recursos humanos de nivel técnico superior requiere de un aumento importante del egreso de estos profesionales. Por tal razón se recomienda prestar el apoyo correspondiente en dos áreas principalmente. La primera se relacione con la infraestructura física (equipos, laboratorios, etc.), y la segunda con la estructura organizacional y operativa, sus áreas prioritarias, metas, organización de equipos técnicos y de planificación, y otros. Actualmente la Universidad Tecnológica está funcionando en base a la ley 18 del 13 de agosto de 1981 que se limita a señalar que mientras no se presente una proposición integral, esta Universidad Tecnológica operará en base al régimen especial del Politécnico.

Programa de aprovechamiento de becas y préstamos educativos por la empresa privada y los trabajadores. El sector privado en general y los trabajadores que necesitan capacitación, no están aprovechando (pudiendo hacerlo), el sistema de becas que administra el IFARHU. Las empresas del sector privado frente a la necesidad de formar algún especialista en determinadas áreas, podrían mandar a uno de sus técnicos a estudiar la materia correspondiente a través del sistema de becas existente, sin embargo son muy contados los casos en que esto ha ocurrido. De igual manera y aprovechando tanto las becas como los préstamos educativos, puede formarse o adiestrarse trabajadores en especialidades requeridas. Esta alternativa tampoco se aprovecha. El desconocimiento de estas oportunidades, parece ser la razón básica de esta situación. Por tal motivo, sería necesario establecer un programa que señale las prioridades, y la forma operativa para que se tenga acceso a estas fuentes de capacitación y adiestramiento. En este sentido y aparte de la necesaria divulgación, se recomienda apoyar a los sectores organizados del sector privado para ayudarlos a establecer un programa de aprovechamiento de estas posibilidades.

Programa para el establecimiento de centros especiales y móviles de capacitación. La carencia de medios financieros y la falta de flexibilidad operativa del SENAFORP, es probable que se solucione con la nueva ley de formación profesional creando una entidad semiautónoma. Sin embargo, independiente de eso, se hace necesario desarrollar un programa destinado a crear pequeños centros especiales (por ejemplo uno en San Miguelito, otro en el área industrial de la Ciudad de Panamá, otro en Colón y un cuarto en La Chorrera) de capacitación cuyo costo de instalación resultaría bajo y podrían operar atendiendo un número pequeño de trabajadores vinculados a las actividades productivas en que se encuentra el centro. Dada su escala reducida de operación tiene una gran flexibilidad para cambiar de una especialidad a otras. Como alternativa no excluyente, estos centros pueden ser móviles (trailer), trasladándose de un lugar a otro según los requerimientos y los programas que se vayan solicitando. Un sistema operando de esta manera, cuesta mucho menos y podría responder mejor y de manera óptima a los requerimientos de capacitación que surgen de las actividades productoras. Es aconsejable por lo tanto, apoyar el establecimiento de este programa, considerando ambas alternativas.

Programa de apoyo especial a las empresas que necesiten dar adiestramiento. Hay varias empresas del sector privado que tiene sus propios y adecuados programas de adiestramiento. Sin embargo otras que quieren hacerlo no tienen los medios ni saben cómo implementar estos programas.

Por tal razón y a través de un programa especial dirigido a las empresas que lo requieran, se levantaría primero las necesidades de adiestramiento, luego se establecerían las áreas y temas requeridos, se elaboraría un programa, y se ayudaría a cumplirlo a través de ayuda con recursos humanos, material didáctico o financiero.

Programa de apoyo al Sistema de Planificación y Coordinación de Recursos Humanos. El vacío analítico y metodológico detectado, así como la necesidad de establecer las coordinaciones requeridas, plantea la necesidad de desarrollar un programa que apoye el sistema de planificación. A través del desarrollo del mismo y la asistencia técnica necesaria, se ayudaría en el desarrollo metodológico para la planificación global y específica de recursos humanos, se diseñaría un mecanismo de participación del sector privado y los trabajadores en la planificación, se diseñaría un sistema de seguimiento de los egresados de los diferentes tipos de capacitación, se establecería la coordinación institucional

necesaria y se apoyarían los esfuerzos para mejorar la información estadística básica (muestras a establecimientos por ejemplo).

Programa de Información sobre necesidades de Recursos Humanos. Mediante este programa se tratará de establecer un sistema de información y divulgación al público sobre oportunidades de empleo. A través del mismo se orientaría a la fuerza laboral futura (en colegios por ejemplo) sobre las áreas prioritarias y los requerimientos más probables. De igual manera se proporcionaría orientación sobre la situación coyuntural (proyectos inmediatos) y alternativas para cambiar o buscar nuevas áreas o actividades.

D. APOYO INSTITUCIONAL NECESARIO

Del conjunto de instituciones que en la actualidad participan en el desarrollo de la fuerza laboral, algunas tienen más prioridades que otras. De igual manera, dentro de una misma institución, existen programas que requieren ayuda especial. Teniendo en cuenta esta concepción se han seleccionado un conjunto de instituciones y programas que por su incidencia en el desarrollo de la fuerza laboral, necesitan de una ayuda específica.

1. Instituciones de Planificación

- Ministerio de Planificación y Política Económica. A través del Departamento de Recursos Humanos y Empleo, sería la entidad rectora de los programas, actuando como cabeza coordinadora del sistema de planificación que se propone en el capítulo correspondiente. Actuaría como contraparte coordinadora del Proyecto dado que el mismo tendría varias contrapartes específicas.

Para su operación interna requiere apoyo en el desarrollo de metodologías para analizar ex-ante, los efectos previsibles de las medidas de política económica global y sectoriales sobre el empleo y los recursos humanos. Además requiere apoyo metodológico para lograr balances de oferta y demanda más desagregados que los actuales, y asistencia técnica para desarrollar una modalidad analítica destinada a establecer los requerimientos de recursos humanos calificados de los proyectos de inversión. Lo mismo para el desarrollo de una pauta analítica-guía que oriente los análisis de requerimiento que debería hacer aquellos que realizan estudios de factibilidad.

- Dirección de Estadística y Censo. Como entidad responsable de la producción de estadísticas básicas para la planificación del empleo y de los recursos humanos, requiere apoyo metodológico para diseñar un programa de Encuestas de Establecimientos, semestrales, sobre demanda en los sectores privado y público, diferenciando los establecimientos por actividad y tamaño. Esto complementaría la actual producción de información estadística sobre situación, dada por las Encuestas de Hogares. Constituiría un valioso aporte a los planes de reorganización de esta institución, que incluye la creación de un Departamento de Estadísticas de Empleo y Recursos Humanos destinado a mantener un vínculo permanente y efectuar las adecuaciones necesarias entre los requerimientos de los productores de información.

- IFARHU. Como entidad a cargo del crédito educativo y becas, su Departamento de Planificación requiere apoyo metodológico y en equipos para organizar un sistema de seguimiento del destino e inserción laboral de sus beneficiarios. Además requiere apoyo metodológico y financiero para diseñar y coordinar una Encuesta Nacional de Requerimientos de Mano de Obra y Capacitación (a nivel de empresas) y a partir de ella, organizar y mantener un Programa de Encuestas Continuas a nivel Sectorial que proporcione información actualizada sobre los requerimientos de capacitación a todos los niveles de calificación.

- Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. A través del Departamento de Análisis y Políticas de Empleo de la Dirección Nacional de Empleo, requiere apoyo metodológico y financiero para organizar un sistema permanente de estudios coyunturales sobre el mercado de trabajo que complemente los estudios a largo plazo del MIPPE y que se agregue al funcionamiento del Sistema de Información sobre Recursos Humanos y Empleo previsto en el actual Proyecto de Planificación y Generación de Empleo.

A través del Departamento de Planificación del SENAFORP, se requiere apoyo técnico para completar la elaboración de su Programa a Mediano Plazo, descrito en el capítulo correspondiente. Esto permitiría adecuar la acción de SENAFORP a las necesidades de la actividad económica privada y pública.

2. Instituciones de Educación y Adiestramiento.

Servicio Nacional de Formación Profesional. Esta institu-

ción y otras semejantes que pudieran crearse juegan un papel principal en el adiestramiento de la fuerza laboral, por tal razón resulta de vital importancia que se incluya en un programa de desarrollo de la misma. Sin embargo, creemos necesario que ese apoyo sea condicionado a la disposición de un adecuado presupuesto de funcionamiento y la necesaria flexibilización operativa. De igual manera será necesario apoyar la creación de centros especiales pequeños cercanos a los barrios productivos, y centros móviles de fácil desplazamiento.

Escuelas Vocacionales. La formación de recursos humanos especializados a través de las instituciones vocacionales, requiere ser reforzado y mejorado. Por tal razón sería aconsejable escoger un conjunto de escuelas vocacionales privadas y públicas para establecer un programa de apoyo específico. Pueden ser las seis seleccionadas con capacidad para desarrollar programas de formación profesional que detectó el estudio "La Educación Vocacional Industrial Formal" y que son: el Instituto Técnico Don Bosco (Panamá), Centro Vocacional Louis Martinz (San Miguelito), Ciclo Básico Angel Rubio (San Miguelito), el Instituto Profesional y Técnico de Colón (Colón), el Instituto Politécnico de Colón (Colón). A esta habría que agregar el Artes y Oficios (Panamá), por el peso relativo que tiene en número de alumnos. Se requiere además prestarles el apoyo correspondiente para organizar un mecanismo de colocaciones directo con las empresas del sector moderno, y un programa de práctica profesional y pasantía de los estudiantes en los centros laborales.

De igual manera y tras una evaluación específica, podrían incorporarse al apoyo del Proyecto en materia de equipamiento y organización integral, algunos institutos, academias y centros del tipo suplementario y relacionados directamente con la capacitación para el trabajo.

Instituto Politécnico, requerirá de apoyo en infraestructura y asistencia para desarrollar el área destinada a la formación de técnicos de nivel superior. El programa correspondiente se describe en la Sección C.

3. Instituciones de Colocaciones

- El Servicio Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo requeriría apoyo técnico y financiero para complementar la acción a nivel administrativo previsto por el Proyecto de Desarrollo

llo Institucional. Esto implica desarrollar metodologías para la Selección de Candidatos y el Análisis Ocupacional entre otras. El Servicio de Empleo sería el organismo coordinador para confeccionar el Clasificador Nacional de Ocupaciones, para lo que requiere apoyo metodológico y financiamiento.

Además se requiere apoyo financiero para organizar actividades de autoempleo destinadas a proporcionar una utilización productiva a los recursos humanos más marginados del área urbana metropolitana.

E. NUEVAS INSTITUCIONES O ACTIVIDADES

Para lograr un adecuado desarrollo de la fuerza laboral se requiere más bien una adecuación institucional que nuevas instituciones. Sin embargo, en algunos casos esta adecuación puede ser de tal magnitud que en la práctica se trataría de una nueva institución. Esto podría ser el caso del SENAFORP si se aprueba la ley que le otorga autonomía operativa.

Por otro lado y en función de los requerimientos que plantea un adecuado desarrollo de la fuerza laboral, surgen como necesarios las siguientes instituciones.

Centros especiales y móviles de capacitación. Estos centros apoyarían el programa relativo a éste tema y descrito anteriormente, y tendrían su localización en los barrios industriales o capacidad de traslado de un área a otra. Dependerían del SENAFORP o pueden ser también autónomas.

Servicio de Empleo y Apoyo del autoempleo. Esta área de actividad no la desarrolla actualmente este servicio. Al establecerse un programa especial para apoyar el autoempleo, se requiere crear la infraestructura necesaria y la adecuación institucional correspondiente.

Comisión Nacional de Recursos Humanos. Aunque no es una institución propiamente tal, se requiere un organismo coordinador de las actividades que desarrollan las diversas instituciones. Esta comisión establecerá un programa común, definiría los campos de actuación de cada cuál y establecería los vínculos necesarios para integrar en objetivos comunes las diferentes res-